



“LA CONSTITUCIÓN  
NOS UNE”

# APUNTES Y COMENTARIOS A LA ESENCIA CONSTITUCIONAL MEXICANA (1917-2016)



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



La Constitución nos une





**APUNTES Y  
COMENTARIOS**  
A LA ESENCIA CONSTITUCIONAL  
MEXICANA (1917-2016)



# APUNTES Y COMENTARIOS A LA ESENCIA CONSTITUCIONAL MEXICANA (1917-2016)

PRÓLOGO  
DR. CÉSAR CAMACHO



*Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016)*

Es una obra que forma parte de la *Colección “La Constitución nos une”* como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios; Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

ISBN: 978-607-9423-98-8

Primera edición: 2016.

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

Av. Congreso de la Unión, Núm. 66

Edificio E, Planta Baja, Ala Norte

Col. El Parque, C.P. 15960

Ciudad de México

Tel. 5036 0000 Exts. 51091 y 51092

<http://diputados.gob.mx>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México / *Printed in Mexico*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

**Dip. César Camacho**

*Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI*

**Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza**

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN*

**Dip. Francisco Martínez Neri**

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD*

**Dip. Jesús Sesma Suárez**

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM*

**Dip. Norma Rocío Nahle García**

*Coordinadora del Grupo Parlamentario de MORENA*

**Dip. José Clemente Castañeda Hoefflich**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano*

**Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza*

**Dip. Alejandro González Murillo**

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## MESA DIRECTIVA

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva  
*Presidente*

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano  
Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar  
Dip. María Bárbara Botello Santibáñez  
Dip. Daniela de los Santos Torres  
*Vicepresidentes*

Dip. Ramón Bañales Arámbula  
Dip. Ernestina Godoy Ramos  
Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez  
Dip. Verónica Delgadillo García  
Dip. Isaura Ivanova Pool Pech  
Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla  
Dip. Juan Manuel Celis Aguirre  
Dip. Ana Guadalupe Perea Santos  
*Secretarios*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## CONSEJO EDITORIAL

### PRESIDENCIA

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Dip. Adriana Ortiz Lanz, *titular*

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, *titular*

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, *suplente*

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, *titular*

Dip. Victoriano Wences Real, *suplente*

#### GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Dip. Alma Lucia Arzaluz Alonso, *titular*

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, *suplente*

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, *titular*

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza, *suplente*

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. René Cervera García, *titular*

Dip. María Candelaria Ochoa Ávalos, *suplente*

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, *titular*

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, *suplente*

#### GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, *titular*

Dip. Melissa Torres Sandoval, *suplente*

SECRETARÍA GENERAL  
*Mtro. Mauricio Farah Gebara*

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
*Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas*

DIRECCIÓN GENERAL DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS  
*Lic. José María Hernández Vallejo*

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS  
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA  
EQUIDAD DE GÉNERO  
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA  
SOBERANÍA ALIMENTARIA

SECRETARIO TÉCNICO  
*Mtro. José Luis Camacho Vargas*

# Contenido

- 13 Prólogo  
*Dip. César Camacho*
- 15 El liberalismo social de 1857 en la Constitución de 1917  
*Patricia Galeana*
- 31 Derechos fundamentales  
*Eduardo Andrade Sánchez*
- 50 Un análisis de la evolución del artículo 3º Constitucional.  
Elementos para la exégesis del derecho de la Educación en México  
*César K. Becker Cuellar*
- 92 La evolución del Derecho Económico constitucional  
*Ruperto Patiño Manffer*
- 113 El desarrollo agrario en México  
*Jorge Fernández Ruiz*
- 131 Derechos políticos y obligaciones de los mexicanos  
*Manuel González Oropeza*
- 178 Instituciones de democracia participativa y partidos políticos  
en México, con especial referencia a la revocación del mandato,  
a la iniciativa ciudadana y a la consulta popular  
*Edgar Corzo Sosa*
- 205 Los sistemas electorales y su evolución en la Constitución de 1917  
*Miguel Ángel Garita Alonso*
- 224 El Estado constitucional republicano  
*Onosandro Trejo Cerda*
- 244 La Constitución de 1917 y el Poder Legislativo:  
una hipótesis para el análisis de su transformación  
*Carlos Israel Castillejos Manrique*

- 266 Poder Ejecutivo. Gobierno de coalición  
*Sadot Sánchez Carreño*
- 285 Las relaciones exteriores de México  
*Saúl Arturo Ramírez de Arellano Solórzano*
- 306 El Poder Judicial en México  
*Jorge Moreno Collado*
- 323 Consolidación y evolución del amparo en la Constitución de 1917  
*Luciano Silva Ramírez*
- 340 Los juicios orales en el marco constitucional  
*Apolonio Betancourt Ruíz*
- 360 La transformación del Poder Judicial  
en el marco de la Constitución mexicana  
*Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*
- 375 Dos reformas constitucionales trascendentes  
*Raúl Contreras Bustamante*
- 391 El Municipio libre  
*Sami David David*
- 407 El federalismo y su diversidad global  
*Braulio Guerra Urbiola*
- 416 Evolución constitucional de la Ciudad de México  
*José Luis Camacho Vargas*
- 436 Derechos del Trabajador  
*Enrique Burgos García*
- 456 Poder Reformador de la Constitución  
*Arturo Garita Alonso*
- 478 Inviolabilidad de la Constitución  
*Jorge Islas López*

# Prólogo

DIP. CÉSAR CAMACHO

Presidente de la Junta de Coordinación Política  
LXIII Legislatura

Si las constituciones tienen en común ser la Ley Fundamental que da forma, organiza y regula al poder público; consagra los derechos fundamentales de las personas y los mecanismos para hacerlos valer, y da cauce a la vida de las naciones, lo que distingue a unas de otras es su esencia. Ésta es tan singular como única es su historia, diversa su cultura y dinámicos los anhelos y aspiraciones de la gente de cada país. Es así que la Constitución Política de 1917, a 100 años de su promulgación, es historia y porvenir del país, sin dejar de ser el presente de la patria. Al estudiarla se conoce mejor la casa común, y con ello, se avizora la nación que cotidianamente nos afanamos en construir.

La Revolución modeló un destino, dio paso a un nuevo régimen político y social, y forjó una cultura cívica. Como dijera Emilio O. Rabasa, “destruyó un sistema injusto y anacrónico y generó todo un cúmulo de nuevas situaciones; mejor dicho, de oportunidades, hasta entonces negadas a un pueblo que ansiaba —y merecía— ingresar a la era moderna”.

Si el movimiento armado fue detonado por el hartazgo político y las demandas sociales, la Revolución atizó los anhelos de alcanzar mejores condiciones de vida; consolidar un estado de cosas que diera cabida a un nuevo orden político, económico y social; restituir los derechos políticos, además de incorporar avanzados derechos sociales. En pocas palabras: democracia y justicia social.

Como escribiera Alfonso Rodríguez Castelao, refiriéndose a revolucionarios y constitucionalistas: “el verdadero heroísmo está en transformar los deseos en realidades y las ideas en hechos”; y esa fue precisamente la labor del Constituyente de Querétaro: dar, con el texto fundamental, el primer paso para hacer de los deseos que compartían millones, la realidad que entre todos podían conseguir.

Pasado el tiempo, las ambiciones y luchas de los mexicanos de entonces se convirtieron en marco jurídico y proyecto heredado. El legado constitucional no sólo fue un texto reformado y adicionado, sino una estela de resultados de gobiernos que asumieron los planteamientos revolucionarios que, no sin dificultades, gobernaron durante décadas de la mano de la Constitución y lograron que México entrara en el periodo de estabilidad más largo de la historia, durante el cual, las sucesivas generaciones lograron darle eficacia a la Carta Magna.

La cadena de cambios sociales, políticos e institucionales, desembocó en dos alternancias en la Presidencia de la República y, en la segunda, en 2012, políticos de todos

los partidos, senadores, diputados federales y locales, antepusieron el interés superior de la nación, y comprendieron que, a nuevas condiciones sociales, corresponde una nueva constitucionalidad, por lo que se aprobó el paquete de reformas más relevante en un siglo.

Tertulia de plumas diversas y de reflexiones plurales, esta obra ofrece un compendio heterogéneo de visiones acerca de nuestra Constitución. Se trata de un esfuerzo colectivo que destaca aspectos medulares de la misma, desde muy diversos ángulos de análisis, tratando de revelar la naturaleza de nuestra nación; es decir, lo permanente e invariable de México: su vocación constitucionalista al servicio de la justicia social.

# El liberalismo social de 1857 en la Constitución de 1917

PATRICIA GALEANA

Directora General del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y secretaria técnica del Comité del Centenario de la Constitución, es historiadora y catedrática de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Ha sido investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, autora de 14 libros, coordinadora y coautora de 34 obras y 51 volúmenes, así como compiladora de 127 publicaciones de Historia política, diplomática y de género.

Nicola Matteucci define al liberalismo como un fenómeno histórico, cuya conceptualización se presta a equívocos debido a que los políticos liberales han fluctuado entre izquierda y derecha a lo largo de la historia, según se adapte la ideología liberal a la realidad política de los diferentes países.<sup>1</sup> El liberalismo es una ideología que tiene más de dos siglos de vigencia.

La libertad ha sido centro de reflexiones filosóficas desde la antigüedad clásica. En Inglaterra, en 1215, los nobles reclamaron al rey el respeto de sus derechos y pusieron coto a su poder con la Carta Magna. El liberalismo de John Locke en el siglo XVII culminó en la revolución gloriosa de 1688.

El liberalismo inglés de Locke y David Hume se desarrollaría en Estados Unidos, dando origen a la primera constitución de la época contemporánea. En ella se creó la institución presidencial y el régimen federal. Establecieron un sistema de pesos y contrapesos que ha evitado la concentración del poder, por lo que en este país no ha habido dictaduras.

La era de las luces del siglo XVIII francés iluminó a todo occidente. Las ideas de la Ilustración alimentaron al liberalismo español y directamente al hispanoamericano. Los ideales de libertad de Voltaire, de división de poderes de Montesquieu y de soberanía popular de Juan Jacobo Rousseau llegaron también a Nueva España.

A lo largo de los años, ha habido diferentes etapas del liberalismo y también diversos liberalismos. Ha habido asimismo, un liberalismo social, que además de las garantías para las libertades individuales, ha buscado también los derechos de los grupos sociales. Los liberales socialistas coincidieron en la inoperancia del socialismo utópico, sin la intervención del Estado. No se encerraron en un individualismo egoísta, ni esta-

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (dirs.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1986, Tomo II, pp. 905-931.

ban de acuerdo con la dictadura del proletariado marxista. Iban más allá de un Estado defensor de la propiedad privada, querían un Estado benefactor, un Estado social.

Nicola Tranfaglia señala que en la Europa de la primera mitad del siglo XIX se empezó a hablar del socialismo liberal o liberalismo socialista. Fue, probablemente, el filósofo inglés John Stuart Mill el primero en destacar las propuestas del socialismo pre marxista europeo como parte del liberalismo. Ésta corriente de pensamiento planteó la división equitativa de la producción entre todos los miembros de la sociedad, la eliminación de los privilegios de nacimiento y la gradual sustitución del “egoísmo del individuo” a un “espíritu comunitario”. Fue hasta la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX cuando el liberalismo social se definió como ideología, despertando el interés de las minorías intelectuales europeas.<sup>2</sup>

Los liberales mexicanos tuvieron tanto la influencia del liberalismo español, como directamente del francés, y también del inglés a través de Estados Unidos. Se desarrolló asimismo un liberalismo espontáneo de resistencia a la opresión, como en todos los pueblos de la tierra. Y también hubo liberalismo social. Veamos.

Bajo la influencia del liberalismo surgió el movimiento autonomista de las élites criollas y también la lucha libertaria y social de los grupos marginados en la guerra insurgente. Después los liberales buscaron la independencia del Estado respecto de la Iglesia católica a través de una reforma política y económica para cambiar las estructuras coloniales subsistentes. Al inicio del siglo XX fueron también liberales, tanto los precursores de la revolución, como Madero y Carranza. Desde el Círculo Ponciano Arriaga, que dio origen al Partido Liberal, con el programa más radical de reformas políticas, económicas y sociales de la Revolución; al movimiento antirreeleccionista, el constitucionalista, y los propios constituyentes, abrevaron en la ideología liberal.

En el proceso de adaptación del liberalismo a la cultura mexicana del siglo XIX podemos distinguir seis etapas, que tienen más continuidades que rupturas en su evolución, hasta llegar al liberalismo ortodoxo.<sup>3</sup> En los siglos XIX y XX, el liberalismo en México fue revolucionario en el inicio y conservador en el final de cada centuria.

La primera manifestación del liberalismo mexicano fue la lucha insurgente contra el absolutismo español. Esta etapa fue encabezada por Miguel Hidalgo, quien identificó a la libertad con la independencia, abolió la esclavitud, suprimió los tributos y ordenó regresar sus tierras a los naturales. Quiso convocar a un congreso nacional para establecer un régimen republicano y creó el primer gobierno insurgente en Guadalajara. El de Hidalgo fue un liberalismo heterodoxo, no planteó la principal de todas las libertades: la de pensamiento.

La Iglesia había acumulado un gran poder político y económico gracias a su papel hegemónico en los trescientos años de Virreinato. Como resultado de la Independencia, la institución eclesiástica cobró mayor fuerza que en la Colonia, ya que se independizó del Patronato Regio. La Santa Sede argumentó que el Patronato era una concesión otor-

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 936-937.

<sup>3</sup> Galeana, Patricia, “El Liberalismo y la formación del Estado Mexicano”, en Galeana, Patricia (coord.), *Encuentro de Liberalismos*, México, UNAM, 2004, p. 85.

gada por el pontificado a los reyes españoles, para la evangelización de los habitantes de las tierras conquistadas. Mientras que el gobierno mexicano lo consideró un derecho de un Estado soberano, sobre todas las instituciones establecidas en su territorio.

El punto de conflicto entre Estado e Iglesia giró en torno a la soberanía. La Iglesia católica no aceptó la soberanía del Estado. Esta resistencia constituyó un fuerte obstáculo para la consolidación del Estado-Nación mexicano.<sup>4</sup>

Debido al Patronato Regio se había dado una mezcla entre los asuntos políticos y religiosos, los civiles y los eclesiásticos. En el proceso de construcción del Estado mexicano, ante la falta de una conciencia nacional, durante muchos años la religión fue el lazo de unión entre los mexicanos. Paradójicamente, la escisión de los grupos políticos se dio en torno a la Iglesia, que luchaba por mantener su hegemonía política e ideológica; sus fueros y propiedades.

El poder político, económico, social y cultural de la Iglesia era tal, que constituía una especie de Estado supranacional dentro de otro en proceso de formación.

La segunda etapa del liberalismo corresponde a la primera reforma de 1833-1834 de Valentín Gómez Farías, quien puso en práctica el programa del Partido del Progreso<sup>5</sup> ideado por José María Luis Mora.

El programa perseguía los siguientes principios:

1. libertad absoluta de opiniones y supresión de las leyes represivas de la prensa;
2. abolición de los privilegios del clero y de la milicia;
3. supresión de las instituciones monásticas y de todas las leyes que atribuían al clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato del matrimonio;
4. reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública;
5. medidas para aumentar el número de pequeños propietarios, fomentando la circulación de la riqueza y facilitando medidas de subsistencia a las clases indigentes sin perjuicio del derecho de los particulares;
6. mejorar el estado moral de las clases populares, con la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender y de inculcar los deberes sociales a través de la formación de museos, conservatorios de arte y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, las ciencias y la moral;
7. abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellos que no tuviesen el carácter de un asesinato premeditado,
8. garantizar la integridad del territorio con la creación de colonias con el idioma, usos y costumbres mexicanas.

---

<sup>4</sup> Galeana, Patricia (coord.), "El concepto de soberanía en la definición del Estado Mexicano", en Galeana, Patricia (coord.), *La Definición del Estado Mexicano, 1857-1867*, México, Segob-AGN, 1999, pp. 15-28.

<sup>5</sup> Mora, José María Luis, *Obras Sueltas*, México, Editorial Porrúa (Biblioteca Porrúa, 26), 1963, pp. 53-152.

Dicho programa fue promovido por Francisco García Salinas, quien convocó a un certamen para proponer soluciones a los problemas nacionales,<sup>6</sup> donde Mora presentó su proyecto para secularizar los bienes del clero y solucionar el problema de la bancarrota nacional.

Gómez Farías y Mora consideraron que el Estado no podía ser soberano si la Iglesia no acataba la autoridad civil. Iniciaron el proceso de secularización, con la desamortización de las propiedades eclesiásticas; intervención del Estado en la educación para acabar con el monopolio del clero en la enseñanza; y ejercieron de facto el Patronato.

Al grito de “religión y fueros”, el clero y el Ejército echaron por tierra la reforma liberal. El caudillo militar sin ideología, Antonio López de Santa Anna, retomó el poder y derogó la reforma.

La tercera etapa del liberalismo mexicano la constituye el segundo movimiento de Reforma en un largo proceso que va de 1855 a 1860. En este proceso se promulgó la Constitución de 1857 y estalló la guerra civil de tres años, seguida de la intervención extranjera más larga que ha sufrido nuestro país. En el momento más cruento de la contienda se dieron las Leyes de Reforma para liquidar al Estado confesional y establecer un Estado laico.

La Reforma se fue dando paulatinamente, primero se decretaron leyes moderadas, que se conocen por el nombre de sus autores: la Ley Juárez, la Ley Lerdo, Iglesias y Lafragua. La primera limitó las facultades de los tribunales eclesiásticos y militares, para ventilar delitos del orden común, sin desaparecerlos. La segunda, secularizó los bienes del clero como hiciera la Reforma de 33. La tercera suprimió la coacción civil para el pago de obviaciones parroquiales. Y la cuarta estableció el registro civil donde no hubiera parroquias.

Estas leyes se incorporarían con modificaciones a la Constitución de 1857. Los liberales de la segunda reforma emprendieron la difícil tarea de transformar a la sociedad mexicana a través de una nueva Constitución, para consolidar al Estado nacional, entendido como la culminación del Estado de Derecho.

En el Constituyente del 57 estuvieron representadas todas las tendencias políticas: conservadores y moderados, liberales y puros, que eran los más radicales.

En materia económica tanto liberales como conservadores coincidieron en la defensa de la propiedad privada y consideraron improductiva la propiedad comunal. Los conservadores tenían mayor interés en la industrialización, desde el Banco del Avío de Lucas Alamán. Por su parte, los liberales tenían interés en el desarrollo agrícola, por ello se oponían a que las propiedades estuvieran estancadas en manos muertas. La Ley Lerdo se incorporó a la Constitución suprimiendo el artículo 8° que eximía a los ejidos de su secularización. En plena guerra civil, la reforma liberal pasaría de la desamortización de los bienes del clero, a su nacionalización, con las Leyes de Reforma de 1859.

---

<sup>6</sup> Francisco García Salinas había sido secretario de Hacienda con Guadalupe Victoria. Como gobernador de Zacatecas convocó a un certamen para dar solución a los problemas nacionales en 1832.

Entre los constituyentes puros hubo también liberales socialistas, ellos manifestaron la necesidad de poner coto a la formación de latifundios, no parcelar la tierra comunitaria y denunciaron la miserable situación de los indígenas y la esclavitud de las mujeres.

José María Castillo Velasco,<sup>7</sup> miembro de la Comisión Redactora de la Constitución, denunció la injusta distribución de la propiedad territorial.<sup>8</sup> En su voto particular del 16 de junio de 1856,<sup>9</sup> abogó por darles tierras a los indígenas y luchó por que la Constitución reconociera la libertad municipal, como una consecuencia de la soberanía popular,<sup>10</sup> señalando:

que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio.

De esta manera el pueblo tendrá un participio activo en la administración de sus intereses; de este modo se lograrán muchas reformas y muchas mejoras administrativas, por las cuales anhelan los pueblos [...]

Pero de nada servirá reconocer esta libertad en la administración, y más bien sería una burla para muchos pueblos, si han de continuar como hasta ahora, sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en que ejecutar las obras que pudiera convenirles.

El liberal socialista demandó atender la situación de la población indígena:

Hay en nuestra República [...] una raza desgraciada de hombres que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos.

Hombres que para adquirir un puñado de maíz con que alimentar a su familia, tienen que venderse ellos y sus hijos al despiadado propietario de una finca rústica; que nacen y viven y mueren agobiados por el despotismo de sus amos [...] porque el indio despedido de una de [las haciendas] está excomulgado para todas; hombres que no reciben en herencia más que las deudas que sus padres contrajeron con el hacendado [...]

El constituyente oaxaqueño propuso integrar a la población indígena a la sociedad mexicana, dándole una propiedad que le permitiera desarrollarse:

---

<sup>7</sup> José María Castillo Velasco (1820-1883) era originario de Ocotlán, Oaxaca. Se recibió como abogado en 1844, con especialidad en criminalística. Cuando ocupaba el cargo de secretario de Gobierno del Distrito Federal, en 1856 fue electo diputado del Congreso Constituyente por el Distrito Federal. Formó parte de la Comisión Redactora del proyecto de Constitución. Escribió y dirigió en varias ocasiones *El Monitor Republicano*. Participó en la defensa de la República durante la Intervención Francesa, tomando parte en el sitio de Querétaro. En 1871 ocupó el cargo de secretario de Gobernación. Fue director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de 1879 hasta su fallecimiento en 1883. Cfr. Vid. *Diccionario Porrúa. Historia, Biografía y Geografía de México*, t. I, México, Editorial Porrúa, 5ª edición, 1986, p. 545.

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1964*, México, Porrúa, 1964, p. 604.

<sup>9</sup> Velasco Castillo, José María, *Libertad Municipal*, México, Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez del estado de Jalisco, Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos (IGLOM), 2006, pp. 5-14.

<sup>10</sup> Cfr. Reyes Heróles, Jesús, "La integración de las ideas", en *El liberalismo mexicano*, t. III, FCE, 2ª edición, 1974; "Aspectos sociales del liberalismo mexicano", en *México: Historia Política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1978, p. 85-105.

Y esta raza, a pesar de tanta infelicidad y de tanta miseria, es la que cultiva los campos y provee de soldados al ejército. Por gratitud, pues, por respeto a la justicia, por conveniencia pública, saquemos a estos hombres del estado en que se encuentran y proporcionémosles medios de subsistencia y de ilustración.

Si se estudian sus costumbres se hallarán entre indios instintos de severa justicia y abnegación para cumplir con los preceptos que imponen las leyes.

Para cortar tantos males no hay, en mi humilde juicio, más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él.

Finalmente, Castillo Velasco abordó directamente el debate sobre la propiedad privada: “Por más que se tema a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de casi todos nuestros problemas sociales”.

El presidente del Congreso Constituyente de 1856, Ponciano Arriaga,<sup>11</sup> fue uno de los destacados representantes del liberalismo social. Planteó la necesidad de acabar con la concentración de la tierra. Sus ideas quedaron plasmadas en su voto particular sobre el derecho de propiedad, del 23 de junio de 1856:<sup>12</sup>

Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan [...] una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros Estados soberanos, y aún más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa.

En esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada [...] cuatro o cinco millones de mexicanos [...] viven bajo el yugo del monopolista, que o los condena a la miseria.

El liberal socialista condenó asimismo la explotación de los indígenas:

Los miserables, sirvientes del campo, especialmente los de la raza indígena, están vendidos y enajenados para toda la vida, porque el amo les regala el salario, les da el alimento y el vestido que quiere, y el precio que le acomoda, so pena de encarcelarlos, castigarlos, atormentarlos e infamarlos.

El constituyente potosino reiteró que el hacendado se comportaba como señor feudal:

---

<sup>11</sup> Ponciano Arriaga (1811-1863) nació en San Luis Potosí. En 1831, antes de cumplir veinte años terminó la carrera de abogado, por lo que se le habilitó la edad al titularse. Fue elegido diputado al Congreso de la Unión en 1843 y 1846. Desterrado por Santa Anna debido a sus ideas liberales. Al triunfo de la Revolución de Ayutla, regresó a México para ser electo diputado al Congreso Constituyente de 1856 por los estados de Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Zacatecas y el Distrito Federal. Fue el primer presidente del Congreso y de la Comisión de Constitución. Debido a sus ideas sociales, su agrarismo, su defensa a la libertad de conciencia y al Proyecto de Constitución, se le nombró Padre de la Constitución. *Cfr.* Ramírez Arriaga, Manuel, *Ponciano Arriaga el desconocido*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1965, 540 pp.

<sup>12</sup> Arriaga, Ponciano, “Voto particular sobre el derecho de propiedad. Junio 23 de 1856”, en *El Derecho de propiedad*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 506. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/47/ntj/ntj7.pdf>.

sanciona las leyes y las ejecuta, administra la justicia y ejerce el poder civil, impone contribuciones y multas, tiene cárceles, cepos y tlapixqueras, aplica penas y tormentos, monopoliza el comercio y prohíbe que sin su consentimiento se ejerza o se explote cualquiera otro género de industria [...] Se les impone faenas gratuitas aun en los días consagrados al descanso. Se les obliga a recibir semillas podridas o animales enfermos a cuenta de sus mezquinos jornales [...] Se les obliga a comprarlo todo en la hacienda por medio de vales o papel de moneda que no puede circular en otro mercado [...] En suma, se emplea con ellos, un poder ilimitado, impune, sin responsabilidad de ninguna especie.

Arriaga consideró que: “La Constitución debería ser la ley de la tierra”. Quiso acabar con la injusticia que sumía en la pobreza a los desposeídos y poner límites a la propiedad agraria.<sup>13</sup>

Otro destacado miembro del liberalismo social, también llamado liberalismo agrario o agroindigenismo social, fue Ignacio Ramírez,<sup>14</sup> conocido por su seudónimo de *El Nigromante*. Había causado escándalo con su célebre discurso de ingreso a la Academia de Letrán: “Dios no existe: El hombre se sostiene por sí mismo”,<sup>15</sup> fue vehemente defensor de los indígenas y de las mujeres.

En el periódico de oposición *Themis y Deucalión*, fundado por el propio Ramírez, había publicado desde el 6 de abril de 1850 un artículo titulado “A los indios”,<sup>16</sup> donde denunciaba las injusticias y atropellos en su contra:

Vuestros enemigos os quitan vuestras tierras, os compran a vil precio vuestras cosechas, os escasean el agua aun para apagar vuestra sed [...], os maltratan [los liberales] puros os ofrecen que vuestros jueces saldrán de vuestro seno, y vuestras leyes de vuestras costumbres [...] que tendréis tierra y agua, que vuestras personas serán respetadas, y que vuestros ayuntamientos tendrán fondos para procurar por vuestra instrucción y proporcionarnos otros beneficios [...]

Vosotros podéis hacer mucho, ¿no fuisteis los compañeros de Hidalgo? ¡Volved los ojos al Monte de las Cruces y alentaos!

En el Constituyente, *El Nigromante* declaró que era vano proclamar la soberanía del pueblo mientras no se emancipara al jornalero que vivía en calidad de esclavo del hacendado. Pugnó por suspender la parcelación de las tierras indígenas, debido al abuso de los terratenientes, pues sobre “los bienes comunales la usurpación ha ostentado la

---

<sup>13</sup> 15 leguas cuadradas.

<sup>14</sup> Ignacio Ramírez (1818-1879) nació en San Miguel Allende, Guanajuato. Abogado, en 1845 se inició en el periodismo con la publicación de *Don Simplicio*, en compañía de Guillermo Prieto con el pseudónimo de *El Nigromante*, donde censuraba a los gobiernos conservadores. En 1853 fue encarcelado tras criticar a Santa Anna y liberado hasta el triunfo de la Revolución de Ayutla. Fue diputado al Congreso Constituyente de 1856 por Jalisco y Sinaloa. En 1857 fue electo diputado a la primera legislatura. Al año siguiente, se unió al gobierno constitucional y participó en la redacción de las Leyes de Reforma. Cfr. Maciel, David y Boris, Rosen (comps.), *Ignacio Ramírez El Nigromante. Obras completas*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo A.C., 1984, pp. 400-403.

<sup>15</sup> Altamirano, Ignacio Manuel, “Biografía de Ignacio Ramírez”, en *Obras de Ignacio Ramírez*, t. I, p. 9.

<sup>16</sup> Maciel, David y Boris, Rosen (comps.), *op. cit.*, pp. 400-403.

variedad de sus recursos, comprando jueces y obteniendo una fácil complicidad en autoridades superiores”.<sup>17</sup>

Durante la discusión de la Ley Lerdo de desamortización de fincas rústicas y urbanas que administrasen como propietarias las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República, Ramírez advirtió sobre la inoperancia de la medida:

Aunque los bienes pasan a otras manos, de esto no va a resultar ningún beneficio [...] [...] con la Ley del Gobierno, la expropiación se suspende por un gran número de años y se hace casi imposible, porque se establece que de cierta clase de gentes salgan los compradores, porque los inquilinos, en su mayoría, no tienen fondos con qué hacer las adjudicaciones y porque los retraerá el temor de una revolución que anule las ventas.

[...] nada se ha adelantado [...] no se hace más que beneficiar al clero y aumentar las sumas que invierte en funciones de la Iglesia [...] si antes eran veinte millones hoy serán mucho más. La ley solo se logra abrir al clero un cuantioso crédito para que promueva conspiraciones.

Cuando el clero no debe tener bienes, se le regalan grandes capitales, se les aseguran grandes réditos [...] cuando pesa sobre el país una enorme deuda extranjera.

*El Nigromante*, igual que Melchor Ocampo, consideraron que los bienes de la Iglesia debían ser nacionalizados y no secularizados, Ramírez vio con claridad que no quedarían en manos de los indígenas, Ocampo, señaló que los bienes de la Iglesia eran de la nación, ya que no provenían de trabajo de los clérigos, sino del pueblo.

Tras las exposiciones de Castillo Velasco, Arriaga y Ramírez, un grupo de terratenientes pidió la anulación de sus votos particulares el 10 de julio de 1856. El médico Isidoro Olvera,<sup>18</sup> también liberal socialista, presentó sus razones para aceptar y defender las propuestas de sus compañeros diputados.

En la sesión del 7 de agosto de 1856, Olvera propuso una Ley Orgánica sobre el derecho de propiedad,<sup>19</sup> para acabar con los latifundios por medio de un sistema fiscal, redistribuir la tierra y hacer también un reparto equitativo del agua:

la tierra debe pertenecer a todos los hombres, como un bien patrimonial reconocido universalmente por legítimo [...]

[...] la verdadera propiedad enajenable, no debía ser otra en el estado social que la que se adquiriera inmediatamente por el trabajo de la persona [...]

---

<sup>17</sup> Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956, p. 575.

<sup>18</sup> Isidoro Olvera (1815-1859) fue originario de la Ciudad de México. Estudió medicina en la Universidad de México. En 1854 fue desterrado por sus ideas liberales. Al triunfo del Plan de Ayutla fue elegido diputado al Congreso Constituyente de 1856 por los estados de Guerrero, Jalisco, Estado de México y el Distrito Federal; formó parte de la Comisión de Constitución. Presentó un proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho de Propiedad. Cfr. Payno, Manuel, *et. al.*, *Hombres de la reforma: Melchor Ocampo, Isidoro Olvera, Francisco Zarco, Valentín Gómez Farías*, México, 1957, pp. 17-20.

<sup>19</sup> Olvera, Isidoro, “Proyecto de Ley sobre el Derecho de Propiedad de Isidoro Olvera”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/59/ntj/ntj8.pdf> (Documento PDF consultado el 19 de agosto de 2015).

[...] ni el pueblo, ni los mismos peticionarios creen en la legalidad con que posee una buena parte de los propietarios de la República, porque basta comparar lo que hoy tienen los pueblos con lo que tenían, según la tradición, después de la conquista, para concluir que ha habido en verdad una escandalosa usurpación.

Aludiendo a las verdaderas intenciones de los terratenientes opositores, que verían afectados sus intereses, el constituyente liberal socialista<sup>20</sup> reprochó:

Tampoco puede creerse en la inocencia política con que los peticionarios se presentan a sí mismos y a la clase que pertenecen, pues además de que en las firmas se ven las de algunos que constantemente opusieron y aún oponen, serios obstáculos a la democracia y a la libertad [...] han estorbado en todo adelanto material y moral por correr tras de sistemas rancios e impracticables en nuestro suelo, porque un pueblo que ya quiere regenerarse, ser libre, que tiene un territorio vastísimo [...] ese pueblo, vivo, no puede ser esclavo.

También Francisco Zarco,<sup>21</sup> otro liberal social a quien debemos la crónica de estos célebres debates, llamó a sus compañeros constituyentes a legislar “para el porvenir”, para sacar a México de la pobreza, convertir las tierras ociosas en fecundas, y a los miserables sin tierra en terratenientes, y que las víctimas del peonaje fueran libres.<sup>22</sup>

A mediados del siglo XIX, la población obrera era mayoritariamente rural, el problema fundamental era el de la tierra. Por ello, con respecto al tema laboral, la Constitución del 57 se centró en prohibir la pérdida de la libertad por razón de ningún contrato, como lo refiere la intervención de Ponciano Arriaga:

el espíritu del artículo [5°] es, que jamás pueda obligarse a nadie a trabajar contra su voluntad [...] aún en el caso de que el trabajo sea obligación que resulte de algún contrato, si el obligado a trabajar se niega, no se le puede obligar por la fuerza, y la otra parte tendrá solo derecho a la indemnización.<sup>23</sup>

La Constitución de 1857 prohibió la servidumbre por deudas, pero quedaron pendientes las otras propuestas sociales, no se puso límite a la propiedad. Si las iniciativas del liberalismo social se hubieran incluido en la Constitución, no habrían prevalecido las condiciones que llevaron a la revolución social de inicio del siglo XX.

---

<sup>20</sup> Fue diputado constituyente por Guerrero, Jalisco, Estado de México y Distrito Federal.

<sup>21</sup> Francisco Zarco (1829-1869) nació en Durango. Fue autodidacta. Realizó estudios de derecho y ciencias sociales. Se dedicó al periodismo político en *Album Mexicano*, *El Demócrata*, *La Ilustración Mexicana* y *El siglo XIX*, del que fue su director de 1855 hasta poco antes de morir. Fue desterrado por su oposición al gobierno de Santa Anna. En el Congreso Constituyente de 1856 representó al estado de Durango. Cfr. Raymond C. Wheat, *Francisco Zarco. El portavoz liberal de la Reforma*, Trad. De Antonio Castro Leal, México, Ed. Porrúa, 1957.

<sup>22</sup> Zarco, Francisco, *Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, Secretaría de Gobernación, Vol. I, 1979, p. 808.

<sup>23</sup> Libertad del hombre: debate del artículo 12 (correspondiente al artículo 5° de la Constitución), 18 de julio de 1856. Se alude también a los votos religiosos.

Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga consideraron también indispensable liberar a las mujeres de la esclavitud en que vivían.<sup>24</sup> En este sentido, *El Nigromante* señaló:

el proyecto se olvida de los derechos más importantes, se olvida de los derechos sociales de la mujer [...] no piensa en su emancipación ni en darle funciones políticas [...] Nada se dice de los derechos de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales [...] Algunos códigos antiguos duraron por siglos, porque protegían a la mujer, al niño, al anciano, a todo ser débil y menesteroso, y es menester que hoy tengan el mismo objeto las constituciones, para que dejen de ser simplemente el arte de ser diputado o el de conservar una cartera.<sup>25</sup>

No obstante, en los debates del Congreso de 56 no triunfó el liberalismo social, sus propuestas no se incluyeron en la Constitución del 57. La preocupación central de los constituyentes fue la solución de los problemas políticos; consideraron que los sociales se resolverían por añadidura. Además, los liberales socialistas eran minoría. Los derechos sociales tuvieron que esperar hasta el movimiento revolucionario del inicio del siglo XX.

Las ideas de Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, José María Castillo Velasco e Isidoro Olvera serían retomadas por los liberales socialistas en la Constitución de 1917.

Otras propuestas fundamentales del liberalismo, como el establecimiento de la libertad de cultos, tampoco quedaron en la Constitución del 57. No obstante, la Comisión Redactora encabezada por Arriaga tampoco instauró la intolerancia, por vez primera en la historia del constitucionalismo mexicano. Por ello y por haber decretado la facultad del Estado para legislar en materia de culto religioso (Artículo 123), propuesto por el mismo Arriaga, la Iglesia condenó a la Constitución y excomulgó a todos los que la juraran. Estalló la guerra civil.

Al calor del enfrentamiento armado, las posiciones se radicalizaron, se pasó de la secularización a la nacionalización, del ejercicio del Patronato de 33 a la separación Estado y la Iglesia, y de la libertad de prensa a la libertad de cultos.<sup>26</sup>

Dentro de las etapas del liberalismo en México es menester incluir la legislación del Segundo Imperio,<sup>27</sup> decretada entre diciembre de 1864 y diciembre de 1865. Ésta constituye una tercera reforma y una cuarta etapa del liberalismo que pretendió unir a la reforma liberal con la idea de monarquía, a la reforma de 33 y la de 59. Maximiliano presentó un proyecto de concordato a Roma, ejerció el patronato y ratificó todas las Leyes de Reforma de Juárez. Inspirado en el socialista utópico Leopoldo Von Stein,

<sup>24</sup> Maciel, David, *Ignacio Ramírez. Ideólogo del Liberalismo social en México*, México, UNAM, 1980, pp. 148-149.

<sup>25</sup> Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 249.

<sup>26</sup> Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859; la Ley de Matrimonio Civil del 23 de julio de 1859; la Ley Orgánica de Registro Civil del 28 de julio de 1859; el Decreto de secularización de cementerios del 31 de julio de 1859; Decreto de supresión de festividades religiosas del 11 de agosto de 1859; la Ley sobre libertad de cultos del 4 de diciembre de 1860; el Decreto de expulsión del 21 de enero de 1861; el Decreto de hospitales y establecimientos de beneficencia del 2 de febrero de 1861, y el Decreto de excaustración de monjas y frailes. *Cfr.* Galeana, Patricia y Salvador Valencia Carmona, *Juárez jurista*, México, IJ-UNAM, 2007, 224 pp.

<sup>27</sup> *La legislación del Segundo Imperio*, México, INEHRM, 2016, 524 pp.

Maximiliano abolió al peonaje. Por todo ello, paradójicamente, dio un espaldarazo al liberalismo mexicano.<sup>28</sup>

Al triunfo de la república en 1867, la Iglesia quedó derrotada políticamente, al haber apoyado a la Intervención Francesa y al Imperio mexicano. Se superó el proyecto conservador de nación: la opción monárquica y la república centralista; se suprimió el Estado confesional y se consolidó al Estado laico, con lo que inició el largo proceso de secularización de la sociedad.

En 1873 se dio la quinta etapa del proceso liberal, conforme al esquema planteado. Sebastián Lerdo de Tejada dio rango constitucional a las Leyes de Reforma y aplicó la reforma radicalmente. Expulsó incluso a las Hermanas de la Caridad, excluidas de la secularización por Juárez.

Finalmente, como última etapa de nuestro esquema, se dio el liberalismo “conservador” del régimen del general Porfirio Díaz. Bajo el lema poca política y mucha administración, se dejaron de aplicar las Leyes de Reforma. El liberalismo dejó de ser revolucionario y reformista, en vez del cambio buscó la permanencia y se convirtió en el liberalismo conservador del poder. En él culminó el liberalismo económico, dándose todo el apoyo al capital.

La concentración del poder y de la riqueza fue la causa fundamental de la Revolución Mexicana. En ella, el liberalismo del siglo XX retomó al liberalismo social del siglo XIX: tanto los magonistas, como los zapatistas y villistas, también los maderistas y carrancistas, así como los constituyentes del 17. La revolución social del inicio del siglo XX acabó con el régimen dictatorial e intentó saldar la deuda con los campesinos indígenas, restituyéndoles sus derechos y sus tierras.

En 1900, un grupo de jóvenes liberales encabezados por Camilo Arriaga crearon el Club Liberal Ponciano Arriaga en San Luis Potosí. Lo primero que le echaron en cara a la dictadura porfirista fue el incumplimiento de las Leyes de Reforma. Del Club surgió el Partido Liberal, integrado por Ricardo y Enrique Flores Magón, entre otros.

El programa del Partido Liberal fue publicado el 1° de julio de 1906 en una separata de *Regeneración*, el periódico de combate magonista, con un tiraje de 250 mil ejemplares. Fue el programa más radical de la Revolución Mexicana. En materia política plantearon establecer un régimen parlamentario. Su programa social incluye la enseñanza laica; el reparto de tierras a quien lo solicite; crear un banco agrícola, jornada laboral de ocho horas; salario mínimo; pago en efectivo; higiene laboral; y el reconocimiento al trabajo doméstico de las mujeres, entre otros temas de vanguardia.

Ante la persecución de que fueron objeto los magonistas por la dictadura porfirista, pasaron del liberalismo social al anarcosindicalismo y después al anarquismo, se separaron así del proceso revolucionario mexicano.

Las ideas de los miembros del Partido Liberal influyeron en las huelgas de Cananea y Río Blanco. De hecho, el proceso que conocemos con el nombre de la Revolu-

---

<sup>28</sup> Galeana, Patricia, *Las Relaciones Estado-Iglesia durante el Segundo Imperio*, México, Ed. Siglo XXI, 2016.

ción Mexicana inició con los levantamientos magonistas de 1908 y el lema: “Tierra y Libertad”.

La revolución maderista retomó el principio básico del liberalismo clásico: la lucha contra el poder absoluto y por la democracia.<sup>29</sup> Ante la cerrazón del gobierno porfirista, Madero llamó a las armas. En el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, señala que se restituirían sus tierras a los pueblos:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdos de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la república.

Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.<sup>30</sup>

Madero no pudo consolidar a su gobierno. Sin embargo, formó una Comisión Nacional Agraria que fraccionaría las tierras ociosas, que se venderían a pequeños propietarios que las pagarían a veinte años, con interés de 6%.

Al sentirse traicionado por Madero, Emiliano Zapata en el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, cita al gran Juárez en su artículo 9º, señalando que se seguiría su ejemplo para la expropiación de tierras:

Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización según convenga; pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos que escarmentaron a los déspotas y conservadores, que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso.<sup>31</sup>

Derrocado el régimen democrático de Francisco I. Madero por la contrarrevolución, Venustiano Carranza encabezó la segunda etapa de la Revolución para restablecer el orden constitucional roto por el cuartelazo y la usurpación de Victoriano Huerta.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista era un liberal juarista, al igual que el estadista oaxaqueño, luchó por establecer un Estado de Derecho. Es necesario recordar que como gobernador de Coahuila, Carranza había emprendido medidas de corte social: la Ley de Catastro para regularizar el registro de la propiedad del 10 de enero de 1912, la Ley de Accidentes de Trabajo del 23 de enero de 1913, para que los patro-

---

<sup>29</sup> Galeana, Patricia, “El Liberalismo y la formación del Estado Mexicano”, *op. cit.*, p. 99.

<sup>30</sup> Madero, Francisco, I., *Plan de San Luis. Documentos Facsimilares*. México, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial, 1976, 31 pp.

<sup>31</sup> H. Cámara de Diputados LX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa (compiladores), *Documentos para la Historia de México Independiente. 1808-1938*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 836.

nes se responsabilizaran de los accidentes de trabajo de sus empleados; así como la Ley de educación, para mejorar las condiciones materiales de las escuelas.

Si bien el Plan de Guadalupe del Primer Jefe fue eminentemente político: de desconocimiento del usurpador y restablecimiento del orden constitucional, en su discurso de Hermosillo, Carranza anunció las adiciones que haría a este plan para incorporar las reformas sociales:

El Plan de Guadalupe no encierra ninguna utopía, ninguna cosa irrealizable, ni promesas bastardas hechas con intención de no cumplirlas [...] es un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y sin demandas al mejor postor [...] terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar [...] la lucha social, la lucha de clases [...] y no es sólo repartir las tierras y las riquezas naturales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales [...] es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la economía nacional.

El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar.

Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social.<sup>32</sup>

En el Pacto de Torreón, entre constitucionalistas y villistas, firmado el 8 de julio de 1914, se incluyeron demandas sociales en su octava cláusula:

Octava. Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que las causas de las desgracias que afligen al país emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, las Divisiones del Norte y del Noreste se comprometen solemnemente [...] a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario [...]<sup>33</sup>

Posteriormente, el 12 de diciembre, Carranza expidió las Adiciones al Plan de Guadalupe desde Veracruz, incorporando las demandas sociales en su artículo 2º:

El primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor [...] todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige

---

<sup>32</sup> “Un discurso trascendental del señor Carranza en el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, 24 de septiembre de 1913”, en Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, México, FCE, 2ª edición, 2000, pp. 59-64.

<sup>33</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana, Tomo III, México, 1997, p. 287.

como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias [...] y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.”<sup>34</sup>

Venustiano Carranza puso en marcha las reformas anunciadas en la legislación preconstitucional desde enero de 1915 con la Ley Agraria, la del Municipio Libre y la del Divorcio. Con ella derrotó políticamente a los convencionistas, les quitó sus banderas a villistas y zapatistas. El 14 de septiembre de 1916, el Primer Jefe convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857 y añadirla al texto constitucional. Así, Carranza retomó el liberalismo social pendiente.

La Constitución de 57 preveía en el artículo 136 la inviolabilidad de la Constitución. Por ello subsistió a la guerra civil, a la Intervención Francesa y al Segundo Imperio. La Constitución de 57 fue la bandera de la revolución constitucionalista, no obstante era necesario reformarla, para incorporarle la legislación social preconstitucional.

Hay quienes han considerado que existió una tensión entre liberalismo y socialismo en el Constituyente de 1917. Esto se debe a que ignoraran al liberalismo social de 1857. Aún los renovadores, que eran el grupo moderado cercano al Primer Jefe, estaban convencidos de que era indispensable hacer reformas sociales, por ello se había hecho la revolución y habían perdido la vida más de un millón de personas.<sup>35</sup>

Luis Cabrera fue el autor de la Ley Agraria de 1915, que establecía la repartición de propiedades. Con esta ley se logró restituir tierras arrebatadas a sus verdaderos dueños e impulsar la Comisión Nacional Agraria (CNA). Si bien Cabrera no fue constituyente, debido a que se encontraba como comisionado en Estados Unidos para resolver el conflicto diplomático originado por la expedición punitiva, dicha ley fue la base del artículo 27 de la Constitución.

Los jacobinos se identificaron aún más que los renovadores con el liberalismo social de Arriaga y Ramírez. Estos constituyentes de 17 representaban al liberalismo radical. Alfonso Cravioto, diputado por Hidalgo, fue miembro del Club Liberal Ponciano Arriaga. Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Esteban Baca Calderón y Cándido Aguilar fueron simpatizantes del magonismo.

---

<sup>34</sup> Carranza, Venustiano, *Plan de Guadalupe. Decretos y acuerdos 1913-1917*, México, INEHRM, 2013, pp. 38-41.

<sup>35</sup> De acuerdo con estudios de Manuel Gamio y Gilberto Loyo se estima que las pérdidas de la Revolución mexicana oscilaron entre 1.9 y 3.5 millones, comparado con los 15.2 millones de habitantes que tenía el país en 1910, de acuerdo con los cálculos de Antonio García Cubas. Vid. Rabell Romero, Cecilia, “Cambios demográficos y Revolución”, en Villegas, Gloria y Javier Torres Parés, *Diccionario de la Revolución Mexicana*, UNAM, 2010, pp. 703-704.

Durante el Congreso Constituyente, Múgica, quien fuera impulsor del Partido Liberal, como presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, reivindicó al liberalismo social decimonónico. Este tuvo una importante influencia en la Constitución que estableció por vez primera los derechos sociales de los trabajadores del campo y el reparto de la tierra. Finalmente, se igualó jurídicamente a la propiedad comunal y al ejido con la propiedad privada. La Constitución de 1917 dio respuesta a la demanda concreta de tierra; reconoció el derecho de propiedad de las comunidades bajo el régimen de bienes comunales, y bajo el régimen del ejido las devolvió a los antiguos pueblos.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 retomó lo planteado no sólo por Andrés Molina Enríquez,<sup>36</sup> de que el problema de México era la concentración de la tierra en pocas manos, sino las ideas de Arriaga, Ramírez, Isidoro Olvera y José María Castillo Velasco, en el Constituyente de 1857.

Los constituyentes del 17 coincidieron con el apotegma de Ponciano Arriaga: toda constitución es letra muerta mientras el pueblo tenga hambre:

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo [...] Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien Constituciones y millones de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad [...] Una sociedad basada sobre el privilegio de la minoría y la explotación de la mayoría es inadmisibile.<sup>37</sup>

Si bien muchos jacobinos eran originalmente carrancistas, como el caso de Múgica, coincidieron en una posición más radical que apoyó Álvaro Obregón. Hay quienes afirman que tal alianza fue propalada durante el propio gobierno de Obregón. Sin embargo, desde las Juntas Preparatorias, Múgica, cabeza del grupo jacobino, se opuso al ingreso de los renovadores al Congreso. Diputados cercanos a Obregón, como Rafael Martínez de Escobar, se opusieron a que fueran aceptadas las credenciales de los llamados renovadores, entre los que se encontraban Félix Palavicini, José Natividad Macías y Gerzayn Ugarte. Argumentaba que los renovadores habían legitimado a la dictadura de Victoriano Huerta al permanecer en el Congreso y habían aceptado la renuncia de Madero. Al concluir el Congreso, 98 diputados suscribieron un manifiesto en el que acusaron a los renovadores de obstruccionismo.

Hubo también continuidad entre las ideas de los liberales Arriaga y Ramírez y el anticlericalismo de los jacobinos de 1917. Los de 57 se enfrentaron a una Iglesia que desafiaba a la autoridad civil, desconociendo su soberanía; que condenó a la Constitu-

---

<sup>36</sup> Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909, p. 361.

<sup>37</sup> Vid. Arriaga, Ponciano, "Voto particular sobre el derecho de propiedad", *Op. cit.*

ción y que excomulgó a quienes la juraron, que patrocinó la guerra y posteriormente apoyó la Intervención Francesa. De ahí que, para no quedar en la indefensión frente al poderoso aparato eclesiástico supranacional, el artículo 123 de la Constitución de 57 facultó al Estado para legislar en materia de culto religioso.

Los constituyentes de 17 se enfrentaron a la Iglesia que apoyó a la dictadura porfirista y a la contrarrevolución huertista que combatió a la Revolución. De ahí que modificaron la libertad de enseñanza de la constitución de 57, estableciendo la educación laica en el artículo 3° y desconocieron la personalidad jurídica de la Iglesia en el artículo 130 de la Constitución. Consideraron indispensable acabar con el monopolio de la enseñanza por parte de la Iglesia. Al respecto, Francisco Múgica señaló:

si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros nuevos postreros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarían a la pérdida total de su nacionalidad.<sup>38</sup>

Al estar por cumplirse el Centenario de la Constitución de 1917 que reformó a la Constitución de 1857, es necesario rendir un homenaje a los constituyentes que supieran culminar la obra de la Revolución Mexicana, estableciendo por vez primera en el mundo los derechos sociales en una Constitución. Evidentemente se habían planteado estos derechos desde las revoluciones europeas de 1848, particularmente en Francia. Ese mismo año se había proclamado el Manifiesto Comunista. También en México se habían planteado reformas sociales en 1857; sin embargo, no fue sino hasta 1917<sup>39</sup> cuando éstas quedaron plasmadas en la Constitución, misma que ha tenido un siglo de vigencia.

En conclusión, la Constitución de 1917 reformó a la Constitución de 1857, incorporando las propuestas del liberalismo social que habían quedado pendientes y agregando otras más, de acuerdo con las necesidades de la época, como fueron los derechos sociales de los trabajadores, no sólo del campo, sino de la ciudad.

---

<sup>38</sup> Carabés, Jesús, *et. al.*, *Fundamentos jurídicos de la educación en México*, México, Editorial Progreso, 3ª edición, 2000, p. 67.

<sup>39</sup> La Constitución de Weimar, que hizo otro tanto, se promulgó en 1917.

# Derechos fundamentales

EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ

Profesor definitivo por oposición de Derecho Constitucional, Teoría General del Estado y Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la UNAM. Imparte cátedra en el Colegio de Veracruz. Ha sido investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, senador y diputado federal y local. Actualmente es Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz.

## DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES COMO CONCEPTOS JURÍDICOS

El *Illuminismo* del siglo XVIII fue el caldo de cultivo de los derechos humanos como producto filosófico pero sus antecedentes se remontan muy lejos en el tiempo. La libertad, por ejemplo, ha sido considerada un derecho merecedor de la más alta protección desde la Antigüedad, si bien restringido a las personas no sujetas a la condición de esclavitud. La evolución moral y jurídica ha permitido suprimir a la esclavitud como institución regulada por el Derecho, pero no puede negarse que la protección frente a detenciones arbitrarias ya existía en Roma mediante el interdicto denominado *De homine libero exhibendo* que de acuerdo con un comentario de Ulpiano contenido en las Pandectas, era un remedio *instituido para proteger la libertad personal a fin de que ninguna persona libre natural fuere detenida*.<sup>40</sup> La protección abarcaba a toda persona libre independientemente de su edad o sexo.

En la Edad Media encontramos la institución inglesa del *habeas corpus*, la cual existía varios siglos antes de la emisión de la ley que reguló su procedimiento en 1679. El recurso de *habeas corpus* surgió desde el siglo XII en las ordenanzas de Clarendon en materia procesal penal (*Assize of Clarendon*) de 1166 y luego se garantizó en la Carta Magna. Esta última se suscribió en 1215 por el rey inglés Juan Sin Tierra presionado por los nobles de su reino. Su artículo 39 rezaba: *Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni se usará la fuerza contra él sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino*.

En la península ibérica, en el Reino de Aragón hacia 1428 existía la “*Manifestación de personas*”, que tenía por objeto:

---

<sup>40</sup> Véase Hanisch E., Hugo. *La defensa de la libertad en el derecho romano*. Universidad de Chile. [www.rehj.cl](http://www.rehj.cl) › rehj › artículo › viewFile. También <https://es.wikipedia.org> › wiki › Hábeas

“librar a la persona detenida en sus cárceles [en las de los jueces reales] de la opresión que padeciese con tortura o [de] alguna prisión inmoderada”. Esta institución tiene gran semejanza con el *habeas corpus* del derecho inglés y “consistía en que el Justicia de Aragón podía ordenar a un juez o a cualquier otra autoridad que le entregara —manifestara— a un aforado detenido con el fin de que no se cometiera ninguna violencia contra él antes de dictarse la sentencia, y solo tras dictarse esta y haberse cerciorado de que la misma no estaba viciada, el Justicia devolvía al reo para que cumpliera su castigo”.<sup>41</sup>

El *habeas corpus* se institucionalizó formalmente mediante la *Habeas Corpus Act* de 1679. La burguesía inglesa continuó consignando garantías de sus derechos a través de normas emitidas por el Parlamento, como el *Bill of Rights* de 1689, un siglo anterior a la *Declaración* francesa de los derechos del hombre y del ciudadano. En el *Bill of Rights* se disponía la prohibición de sancionar a cualquier persona por el hecho de formular reclamaciones al rey por agravios sufridos.

En América del Norte un documento vital en la historia de los derechos humanos fue la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 en la que se declara que “todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden ser privados o postergados”, tales conceptos son teóricamente admirables pero pese a ellos Virginia mantuvo sin pudor la esclavitud.

La sistematización de las ideas a partir de las cuales se habían forjado tales instrumentos normativos, su armonización, coherencia y justificación, ocurren en la Francia del siglo XVIII en el campo de la filosofía a partir de cuestionamientos acerca de la naturaleza esencial del hombre y su condición frente al poder público. La burguesía emergente, frente a la nobleza que le cerraba el paso a las posiciones de poder, aspiraba a la igualdad y a la libertad que el sistema estamental le negaba y, por supuesto, a que estas condiciones consideradas inherentes a la naturaleza humana se convirtieran en derechos efectivos jurídicamente reconocidos por el poder público. La seguridad personal ante las acciones del gobierno y la protección de la propiedad privada, formaron parte también de los derechos que el Estado estaría obligado a respetar; todo ello sujeto a las limitaciones que solamente la ley puede establecer a tales derechos en razón de que estos no se ejerzan en perjuicio de otras personas o de la colectividad. Ese es el origen y la esencia de los derechos humanos: *la protección de la persona respecto de los actos de las autoridades*.

Inicialmente fueron exigencias dirigidas a contener el poder de la autoridad pública y se les considera *derechos humanos de primera generación*. Más adelante se extendieron a obligaciones positivas del Estado a fin de tomar medidas de protección de las personas frente a actos de otras que las hicieran víctimas de su poder económico o social. Las normas estatales, entonces, no tendrían que detenerse ante el derecho individual, sino compensar las desigualdades derivadas de esas diferencias económicas o

---

<sup>41</sup> Véase *Fueros de Aragón* en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Fueros\\_de\\_Arag%C3%B3n](https://es.wikipedia.org/wiki/Fueros_de_Arag%C3%B3n)

sociales. Así surgen las garantías clasistas o grupales en los campos del derecho laboral o agrario, por citar algunos ejemplos.

Posteriormente se conciben los derechos humanos como aspiraciones a una vida en la que el respeto a la dignidad personal no quede en el ámbito de la eliminación de abusos cometidos directamente por el poder público o por quienes disponen de mayor fuerza en la sociedad y se amplíe a acciones de políticas gubernativas que hagan posible el acceso a satisfactores imprescindibles para una vida plena, tales como la educación o la salud, luego extendidas al goce de un medio ambiente sano, a la alimentación, al agua y otros.

La imposición de límites al poder del Estado para obligarlo a respetar los derechos humanos es la idea central del *constitucionalismo* como doctrina jurídica la cual, posteriormente, busca emplear este poder para corregir desigualdades sociales.

De todo lo dicho hasta aquí se desprende que desde el punto de vista estrictamente filosófico podrían ser usados como equivalentes los conceptos de *derechos naturales*, *derechos humanos* o *derechos fundamentales*.

En el terreno jurídico existe una corriente que busca equiparar los conceptos de derechos humanos y derechos fundamentales. Al respecto Aguilar Cavallo sostiene que:

Desde la perspectiva interna de los estados debería ponerse fin a esta distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos, con el objetivo de adoptar una visión integradora de estos derechos. En primer lugar porque [...] todos los derechos humanos son derechos fundamentales. Y, en segundo lugar, porque esta distinción contribuye a generar más perjuicios que beneficios para el cumplimiento de los objetivos de valor constitucional como es la salvaguarda de la integridad de la persona humana, individual y colectivamente considerada.<sup>42</sup>

Esta solución resulta cómoda porque evita entrar al análisis de distinciones sutiles que además carecen de un punto de referencia común en las distintas doctrinas jurídicas derivadas de concepciones teóricas y de expresiones constitucionales diferentes, pero quienes se han adentrado en la posibilidad de distinguir estas dos expresiones han partido de consideraciones formales derivadas principalmente del derecho constitucional alemán el cual ha tenido influencia sobre tratadistas españoles y, simplificando estas posiciones, podríamos señalar que los derechos humanos son un género que comprende nociones filosóficas y jurídicas en tanto que los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos que se encuentran positivamente expresados en las normas constitucionales. Particularmente interesante es la exposición que sobre este punto de vista hace la profesora María Isabel Garrido Gómez cuando señala:

---

<sup>42</sup> Aguilar Cavallo, Gonzalo, *Derechos fundamentales-derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI?* Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Nueva serie. Año XLIII. No. 127. Enero-abril, 2010, pp. 15-71.

Cuando hablamos de derechos humanos esgrimimos una pretensión moral fuerte que debe atenderse para hacer posible una vida digna [...] la voz derechos humanos es vaga en alto grado, lo que representa una nota de la función histórica que pretende erigirse en criterio que mida la legitimidad de un modelo político y, por consiguiente, que justifique la obediencia a sus normas [...] Más, cuando hablamos de derechos fundamentales, la expresión es más precisa, siendo los derechos que se recogen en las Constituciones de los Estados y son apoyados por el ordenamiento jurídico y el sistema de garantías correspondiente.<sup>43</sup>

Otra corriente adopta un criterio formal distinto y considera derechos fundamentales los consagrados en normas constitucionales de los Estados-Nación y derechos humanos aquellos contenidos en instrumentos de carácter internacional. A esta posición se adhiere en el ámbito doctrinario latinoamericano William Ruperto Durán Ribera al afirmar:

Es posible sostener que bajo la expresión “derechos fundamentales” se designa a los derechos garantizados por la Constitución y que en cambio, la denominación de “derechos humanos”, hace referencia a derechos garantizados por normas internacionales.<sup>44</sup>

## CRITICA DE LA DISTINCIÓN ENTRE DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Si aceptamos la diferencia basada en la inclusión en normas constitucionales, es decir la positivización de un derecho para que sea fundamental, encontramos un primer problema consistente en que se estaría estableciendo una clara distinción jerárquica entre las normas escritas en la Constitución y otras normas que también pueden contener derechos humanos y, otro más porque en los propios textos constitucionales existen disposiciones que se encuentran en el catálogo de los derechos humanos y que por distintos motivos habría que considerar como expresiones de derechos que no son fundamentales, ya sea porque difícilmente pueden enlazarse a una concepción filosófica de derecho natural, como en el caso del derecho a poseer armas, y porque las propias constituciones pueden hacer una distinción, como lo hace la mexicana, estableciendo derechos cuya protección merece mayor cuidado, al extremo de no poder suspenderlos ni en circunstancias de extrema gravedad que pueden dar lugar a un estado de excepción.

La que podríamos denominar *suspendibilidad*, abre la posibilidad de introducir un nuevo criterio de diferenciación entre derechos humanos y derechos fundamentales. Al respecto debemos partir de algunas inconsistencias teóricas que presenta la doctrina

---

<sup>43</sup> Garrido Gómez, María Isabel, *Derechos fundamentales y estado social y democrático de derecho*, Madrid, Diles, 2007, p.p.18-25. Tomado de Aguilar Cavallo, Gonzalo. *Op. cit.* En el trabajo de Aguilar Cavallo se citan varias opiniones de otros autores que mantienen la misma posición.

<sup>44</sup> Durán Ribera, William Ruperto. *La protección de los derechos fundamentales en la doctrina y jurisprudencia constitucional, Ius et Praxis*, vol. 8, núm. 2, 2002, p.p. 177-194, especialmente 178. Tomado del artículo de Gonzalo Aguilar Cavallo, *Op. Cit.*

de los derechos humanos al establecer principios que corresponden a un ámbito filosófico o moral pero que no encuentran pleno sustento en la realidad jurídica. Basta analizar el texto de nuestra Constitución para percatarnos de esta anomalía entre las consideraciones teóricas y los efectos jurídicos concretos. En el artículo primero se proclaman características que se estiman inherentes a todos los derechos humanos y se expresan como principios que rigen a los mismos, entre estos: la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad. De acuerdo con estos principios no existe ninguna diferencia esencial entre los derechos humanos y no puede establecerse una jerarquía o predominancia de unos respecto de otros. No obstante, del texto constitucional resulta evidente que hay un tratamiento diferenciado de los derechos establecidos en él puesto que según el artículo 29, que trata de la suspensión de los derechos humanos por condiciones excepcionales, encontramos que hay un grupo de tales derechos que no puede restringirse ni suspenderse ni aun en condiciones extremas. Estos derechos son: a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad, los derechos de la niñez, los derechos políticos, las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar cualquier creencia religiosa o ninguna; el principio de legalidad y de no retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; tampoco se admite la suspensión de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Pese a esa larga lista, todavía quedan algunos derechos humanos que sí podrían ser materia de suspensión tales como la libertad personal, la de trabajo y, según el criterio interpretativo empleado, las de expresión e imprenta, las de asociación, reunión y libre tránsito. Siendo esto así, queda claro un tratamiento diferenciado entre los derechos humanos a los que se alude en el artículo primero.

Si partiéramos de distinguir entre derechos humanos y derechos fundamentales considerando que estos últimos son solamente los que se establecen en el texto de la Constitución, entonces todos aquellos consagrados en nuestra Norma Suprema tendrían que ser considerados derechos fundamentales y la distinción entre los que se pueden suspender o restringir y los que no son susceptibles de estas medidas tendría que obedecer a una clasificación con denominaciones diferentes. Ello obliga a hacer abstracción de los principios teóricos generales, los cuales sucumben ante la evidencia de que en la propia Constitución aparecen dos niveles de derechos humanos: unos que por ningún motivo pueden suspenderse, los cuales ya hemos indicado, y otros que sí pueden ser objeto de esa suspensión, los cuales tendríamos que concluir que tienen un nivel jerárquico inferior. A los primeros podríamos válidamente denominarles *derechos fundamentales* puesto que el no poder suspenderlos implica que se estima que su ausencia destruiría el orden jurídico, el cual hasta en las condiciones más extremas debe seguir existiendo. En tanto que los segundos aun siendo derechos humanos, pueden ser sacrificados, por lo menos temporalmente, justo para poder preservar el referido orden jurídico en su conjunto.

Un punto muy delicado de esta apreciación es que los derechos de las generaciones posteriores a la primera resultan de una categoría inferior puesto que una mínima par-

te de ellos queda en el catálogo de los derechos fundamentales, como son los derechos de la niñez y la protección de la familia, pese a la declaración del artículo primero en cuanto a la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Llama la atención que ningún derecho laboral queda comprendido entre los que no pueden ser suspendidos.

Con base en lo expuesto, habría que considerar que unos derechos tienen nivel jerárquico superior o se consideran como protectores de valores de mayor importancia que otros y en consecuencia no pueden ser suspendidos en ningún caso.

Evidentemente, el listado contenido en el artículo 29 correspondería a los que en esta interpretación tienen que ser entendidos de modo indiscutible como *derechos fundamentales*. Procede, consecuentemente, revisar los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de verificar si a la luz de este criterio, pertenecen o no a la categoría de derechos fundamentales.

Del artículo primero se observa como fundamental el derecho a la no discriminación; no obstante, algunos de los posibles motivos de discriminación de los enunciados en el precepto podrían dar lugar a dudas, por ejemplo, la manifestación de ideas garantizada por el artículo sexto, al igual que la prohibición de la censura no aparecen en el catálogo del artículo 29, lo cual permite concluir que son derechos que pueden suspenderse en casos de grave peligro para la sociedad. Esta conclusión parece chocar con el derecho a no ser discriminado por las opiniones expresadas. Para resolver esta antinomia tendríamos que determinar la interpretación aplicable para ese efecto, en primera instancia habría que resolver en favor de la que mejor proteja el derecho de la persona si nos atenemos al principio de interpretación *pro personae* consagrado en el artículo primero. Esta aproximación se sostendría partiendo de la idea de que el referido principio de interpretación mantiene su vigencia aun en el estado de excepción que supone la aplicación del artículo 29; por el contrario, si se considera que el principio de interpretación *pro personae* no se encuentra entre los derechos no susceptibles de suspensión es factible, en caso de duda, interpretar la norma en un sentido que favorezca la eficacia de la acción de la autoridad frente a la pretensión personal. Este enfoque partiría de la premisa de que, por definición, el estado de excepción tiene el propósito de salvaguardar a la colectividad puesto que las hipótesis que darían lugar a la aplicación del artículo 29 implican un “grave peligro o conflicto” para la sociedad en su conjunto, de tal manera que la *ratio essendi* del régimen excepcional es la protección del todo, aun a costa del sacrificio de las partes, sacrificio que no puede llegar al extremo de su supresión o afectación de enorme gravedad, pero evidentemente sí supone limitaciones importantes; tan es así que la libertad, la cual como hemos visto, desde el punto de vista filosófico tiene título de derecho fundamental, es un derecho que puede ser suspendido en circunstancias excepcionales.

El problema se complica si se introduce un cuestionamiento adicional: ¿es la interpretación *pro personae* un derecho humano en sí mismo o se trata de una “garantía judicial” comprendida entre las que no pueden suspenderse según el propio artículo 29.

Estas dudas tendrían que resolverse eventualmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que corresponde verificar de oficio la validez y constitucionalidad

de los decretos emitidos por el Ejecutivo. Así, del criterio de la Corte dependería saber si se acoge a una interpretación extensiva de los derechos humanos aun en condiciones de crisis o si, por el contrario, considera que en tales condiciones se tiene que dar preferencia a interpretaciones restrictivas de los derechos a salvaguardar para facilitar la acción de la autoridad que debe hacer frente “rápida y fácilmente a la situación” según dispone el propio artículo 29.

La definición de los derechos que alcanzan la condición de fundamentales por estar incluidos entre los no susceptibles de suspensión, tiene por tanto, un carácter teórico indicativo con base en el cual la doctrina puede formular algunas sugerencias interpretativas como las planteadas en los párrafos anteriores, siempre en el entendido de que los márgenes de interpretación son amplios y la tendencia más garantista o más proclive a la concepción colectivista de cada integrante de la Suprema Corte habrá de determinar la lista definitiva de tales derechos.

Otro de estos problemas atiende al cuestionamiento relativo a la libertad de expresión que no está explícitamente mencionada en el artículo 29. Si el criterio judicial priorizara la atención de la emergencia sobre una extensiva protección de los derechos humanos, diríase que la regla general sería que los derechos no citados clara y explícitamente en la lista de los no suspendibles pueden considerarse no fundamentales y, consiguientemente, susceptibles de suspenderse.

Si ese fuera el caso, la libre manifestación de las ideas podría ser suspendida y por tanto, no tener la condición de fundamental. Esta conclusión choca frontalmente con enfoques fundados en consideraciones históricas y filosóficas que han apreciado a la libre expresión como sustento esencial de una sociedad libre y democrática. Empero, una consideración que pudo haber tomado en cuenta el Constituyente al no incluir expresamente la libertad de expresión, fue el papel que en la actualidad juegan métodos de comunicación como las redes sociales que igual pueden ayudar a coordinar acciones positivas, como servir para esparcir rumores que dificultan la atención del problema y, en esa tesitura, permitir el control oficial de dichos medios. Para impedir excesos en controles de esta índole, se prevé la intervención oficiosa de la Suprema Corte.

El punto dudoso en este análisis es el uso de un concepto no clarificado en términos constitucionales como *derecho* propiamente dicho que es la *libertad de pensamiento*. Esta libertad no es susceptible de regulación jurídica y en todo caso es imposible suspender a nadie la libertad de pensar. El Derecho garantiza la libertad de expresar o manifestar el pensamiento pero no puede permitir o prohibir pensar. Nuevamente aparece la posibilidad de hacer una interpretación extensiva según la cual donde la Constitución dice *libertad de pensamiento* debe entenderse la libertad de expresarlo, pero si no se adopta esa postura y se sigue el criterio de no extender la protección a derechos que no están expresamente plasmados en el artículo, la pretendida prohibición de suspender la libertad de pensamiento y de conciencia resulta una declaración inútil y carente de sentido jurídico. En cambio, la prohibición de suspender la profesión de la creencia religiosa de alguien sí es sostenible en la medida en la que esta consiste en actos externos.

Un aspecto interesante de los derechos que no pueden ser suspendidos es el relativo a la protección a la familia y a los derechos de la niñez. Se trata de expresiones un tanto imprecisas que por lo mismo abren diferentes posibilidades de interpretación. Si acudimos a las referencias existentes en la Constitución a la familia, resultaría complicado extender la imposibilidad de suspensión a cualesquiera de las disposiciones existentes en la ley que, de acuerdo con el texto del artículo 4º constitucional, deben proteger la organización y el desarrollo de la familia. Sin embargo podría considerarse que todos los derechos derivados de prestaciones sociales provenientes de los vínculos de familia no podrían ser materia de suspensión durante un estado de emergencia.

La redacción de textos constitucionales que aluden a temas tan delicados como la suspensión de garantías, debería hacerse con mucho mayor cuidado porque, por ejemplo, el derecho a disfrutar de una vivienda digna está atribuido a la familia en el artículo 4º y como en el artículo 29 la referencia es genérica a la protección de la familia, tendría que quedar incluida en dicha protección la de su vivienda, pero entonces también podría surgir un conflicto cuando por las medidas del estado de emergencia se hiciese necesario desalojar a personas de sus viviendas; en esa circunstancia surgiría la posibilidad de considerar que dicha medida resultase inconstitucional.

En cuanto a los derechos de la niñez estos se expresan también en el artículo 40, cuya parte final se refiere a las políticas públicas dirigidas a la niñez para hacer efectivos sus derechos, lo cual implica que si por alguna circunstancia en la situación de emergencia se tuviera que suspender alguna de estas políticas, ello sería violatorio de lo previsto en el artículo 29, consecuentemente los derechos de la niñez constituirían derechos fundamentales a la luz de la teoría que venimos siguiendo. También debería interpretarse que el derecho a la educación como derecho de la niñez, no podría ser suspendido.

Otro problema surge de la expresión *derechos políticos* que están referidos de manera muy laxa en el artículo 29. Una interpretación amplia de dichos derechos podría oponerse radicalmente al propósito de un precepto diseñado para contender con circunstancias anómalas que ponen en peligro a la sociedad, incluso una de ellas puede ser la perturbación grave de la paz pública. Si se extiende la noción de derechos políticos a los de asociación y reunión, los cuales incluyen las posibilidades de manifestaciones públicas, entonces tendrían que considerarse tales derechos como fundamentales y no susceptibles de suspenderse, lo que difícilmente se comparece con las necesidades derivadas de un estado de emergencia. Podría decirse que en rigor los mencionados derechos contenidos en el artículo 9º no son exclusivamente derechos políticos, pero la realidad es que el propio artículo considera que dichos derechos tienen finalidades políticas y que cuando así ocurre sólo pueden ser ejercidos por los ciudadanos. En este caso parecería más adecuado acogerse a la protección de las necesidades públicas y aplicar el criterio basado en una de las principales características de los estados de emergencia que es la posibilidad de implantar un toque de queda, el cual por definición afecta el derecho de reunión o manifestación pública.

Ahora bien si por derechos políticos se entienden solamente los de votar y ser votado o el de poder ejercer cargos públicos, eso también sería muy difícil compatibilizar

con la razón de ser del estado de emergencia. Supongamos que una grave catástrofe natural condujera a la necesidad de suspender una elección. Ello podría suscitar graves controversias políticas que tendrían que ser resueltas en última instancia por la Suprema Corte.

Por lo demás, parecería no existir adicionales dificultades en los casos de otros derechos fundamentales no *suspendibles* como el derecho a la vida, que se reitera en el mismo artículo 29 al impedir que pueda suspenderse la prohibición de la pena de muerte o el derecho a la integridad personal que supone que no se puede atacar físicamente contra la persona, mutilarla o causarle algún otro tipo de daño, lo cual está reiterado también en el impedimento de que se suspenda la prohibición de la tortura.

Uno de los principales problemas de este análisis es que cualesquiera otros derechos de carácter colectivo o social no quedan considerados como derechos fundamentales. Ello produce una especie de minusvaloración de los derechos económicos, sociales y culturales. Como ejemplo podemos señalar que se puede suspender el derecho a las autonomías de las comunidades indígenas; se puede también suspender el derecho a la libertad de trabajo, lo cual haría de esta un derecho no fundamental. Igualmente quedaría abierta la posibilidad de suspender las limitaciones que se establecen a la propiedad privada en el artículo 27 en un estado de emergencia o eventualmente desconocer como fundamentales derechos laborales como el de recibir un salario remunerador, la jornada máxima de trabajo, la asociación sindical, la contratación colectiva. Así los derechos de las clases desfavorecidas quedan excluidos de la prohibición de su suspensión y por ello podría pensarse que no son *fundamentales*.

El derecho a las garantías judiciales establecidas para la protección de los derechos humanos está considerado como no susceptible de suspenderse y de acuerdo con la premisa que hemos establecido se trataría de un derecho fundamental. De este planteamiento surge la duda sobre si el acceso al juicio de amparo respecto de los actos derivados del decreto de suspensión de derechos humanos puede quedar o no suspendido con motivo del estado de excepción. Para resolverla debe tomarse en cuenta que el propio artículo 29 previene que los decretos expedidos por el Ejecutivo para la atención de la emergencia deben ser revisados de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en consecuencia si esta ha efectuado dicha revisión y determinado que un decreto de los expedidos por el Ejecutivo es constitucional, debería entenderse que no procede el juicio de amparo en su contra.

## LAS CATEGORÍAS BÁSICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU CARÁCTER FUNDAMENTAL

A pesar de que el criterio anteriormente señalado responde sólidamente a una caracterización basada en el tratamiento jurídico constitucional de los derechos humanos, evidentemente plantea una posición polémica que obligaría a explorar algunas otras posibilidades de distinción, si es que ésta debe existir, entre los derechos humanos y los derechos fundamentales. Para ese efecto podemos acudir a criterios histórico-filosóficos surgidos de las categorías básicas que estableció el iusnaturalismo: libertad,

igualdad, seguridad y propiedad. Esta última, que era una reivindicación particularmente burguesa, inspira cierto grado de desconfianza en torno a la validez de incorporar entre los *derechos humanos* protegidos frente cualquier pretensión de limitarlos, a un conjunto de intereses económicos específicos que sí deben quedar sujetos a límites en atención a la satisfacción de necesidades colectivas. De cualquier modo la seguridad jurídica como valor a preservar comprende el aseguramiento de derechos que impidan la desposesión de bienes sin la justa compensación, cuando la privación de la propiedad se realiza en función de la utilidad pública.

Podríamos entonces ensayar la idea de que los derechos fundamentales son los que comprenden, en primer término y de modo genérico, los valores esenciales que obligan al Estado a abstenerse de violentar al individuo en su aspiración de libertad y de igualdad al tiempo que le imponen el deber de otorgar al gobernado los instrumentos que le aseguren el goce de esos derechos básicos. Por supuesto, la libertad y la igualdad tienen un conjunto de ramificaciones específicas que atienden a distintas necesidades de los individuos. Cada una de ellas puede ser objeto de protección en el plano constitucional y cumplir el requisito para ser considerado derecho fundamental a la luz de la teoría de la positivización a la que ya hemos aludido.

A continuación procederé a analizar cada categoría básica y sus manifestaciones específicas en nuestro sistema constitucional.

### **La libertad como derecho fundamental**

Filosóficamente la libertad es facultad y potencialidad, pero en los hechos no nacemos con ella. En la primera etapa de la vida la libertad tiene limitaciones físicas e intelectuales, de modo que es una facultad natural que se va desarrollando de hecho y consecuentemente, en principio, es ajena a cualquier consideración normativa. Se manifiesta como la posibilidad de actuar de acuerdo con el entendimiento y la voluntad sin ninguna cortapisa. En su dimensión absoluta se traduce en el derecho del más fuerte.

A esa libertad fáctica se opone la de los demás; por eso, como concepto jurídico implica necesariamente una limitación para hacer posible la vida en común. Visto así, realmente el Derecho no “garantiza” la libertad, su misión es acotarla para compatibilizar la de todos y como derecho humano *fundamental* implica que las limitaciones sean las mínimas posibles y estén previstas en la ley, la cual debe ser producto de la razón.

Este concepto ha sido fundamental en el desarrollo del liberalismo que informa al Estado de Derecho y su esencia supone un equilibrio entre los deseos individuales y la necesidad de respetar al prójimo. Constituye un derecho fundamental que se desenvuelve en diversas expresiones específicas a las que aludiremos en la sección referente a los derechos fundamentales en el constitucionalismo mexicano.

### **La igualdad como derecho fundamental**

La igualdad, a diferencia de la libertad, no es un hecho natural, es más, durante mucho tiempo se consideró la desigualdad como natural. La igualdad es una exigencia ética,

una aspiración que debe hacerse realidad por medio de las normas jurídicas frente a las cuales todos debemos ser iguales. Se trata de un valor a realizarse a través de un deber ser, primero ético y luego jurídico. A diferencia de tales facultades humanas ya analizadas, la igualdad *no es un hecho dado*. Se trata de una noción valorativa, de un propósito a ser alcanzado como producto de la cultura, de la evolución social y de las pretensiones sociales y económicas de grupos humanos afectados por el tratamiento desigual consagrado en el propio Derecho. Esto último no debe soslayarse: el valor filosófico de la igualdad fue impulsado no sólo por consideraciones religiosas de raíz cristiana, o si se prefiere, por valores filosóficos acuñados por los estoicos, sino por intereses materiales concretos de una clase burguesa oprimida por las leyes que autorizaban tratamientos jurídicos desiguales a las personas.

La igualdad humana no se da en la naturaleza, no es una condición *natural*, por el contrario, lo natural es la desigualdad, nacemos a partir de un proceso biológico idéntico pero a la vez somos todos diferentes. Cada ser humano es distinto de otro, somos desiguales en sexo, características físicas, cargas genéticas, aptitudes, temperamentos y por supuesto, ambientes naturales y sociales que nos marcan de distinta manera. En diversos momentos de la humanidad estas desigualdades naturales se han considerado incluso útiles y beneficiosas para la vida colectiva; la división legal en castas, clases raciales y sociales hasta hace muy poco tiempo era la norma establecida y en muchos casos socialmente justificada y aceptada. El mismo descomunal talento de Aristóteles no daba para entender que detrás de las justificaciones de que unos nacen para mandar y otros para obedecer, porque así funciona la sociedad, se esconde la dominación del fuerte sobre el débil y se entroniza el abuso y la explotación.

Las concepciones morales de justicia, equidad, respeto al prójimo, y las necesidades materiales de los desfavorecidos confluyeron para sostener que si bien la desigualdad *es*, la igualdad *debe ser*. Así, la *igualdad* como derecho humano no es *reconocida*, esa sí es creada, generada, establecida por las normas jurídicas. El Derecho cumple la función de instrumento igualador y evoluciona desde una apreciación de que todos debemos recibir igual trato por la ley, prohibiendo originalmente que esta admitiera diferencias de origen para privilegiar a unos a costa del sufrimiento de otros, hasta autorizar que la propia ley introdujera fórmulas jurídicas que fueren condiciones de igualdad a través de tratamientos desiguales.

Las desigualdades injustas son combatidas mediante la consagración de la *igualdad* como derecho, independientemente que surjan de la realidad. Pese a que se establezca la igualdad formal, las desigualdades reales siguen existiendo y entonces el Derecho debe intervenir para introducir tratos diferentes o desiguales para compensar las diferencias. Es lo que conocemos como “dar trato desigual a los desiguales”. La igualdad pretende, como derecho fundamental, evitar el abuso de unos sobre otros. Impedir ese abuso es el propósito común de acotar la libertad y establecer la igualdad.

## La seguridad jurídica como derecho fundamental

El Estado de Derecho descansa sobre un valor fundamental: el de la seguridad jurídica, sin la cual nadie tiene certeza sobre sus demás derechos. En el constitucionalismo un principio esencial que otorga seguridad a los gobernados frente a la autoridad se enuncia mediante la fórmula: “La autoridad solo puede hacer aquello que la ley le permite. Los particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe”. Dicho de otro modo: para el gobernado “lo que no está prohibido, está permitido”, en tanto para quien gobierna “lo que no le está expresamente permitido, le está prohibido”. El principio de seguridad jurídica permite a los integrantes de una sociedad democrática saber a qué atenerse; contar con que el poder público no podrá hacer nada para lo que no esté expresamente facultado por la ley, pero también que la propia ley dará atribuciones a la autoridad para salvaguardar los valores que más interesa preservar a las personas: su vida, su integridad personal, su libertad y su patrimonio. La seguridad jurídica ha evolucionado para comprender, además de la protección del gobernado frente al poder público, también frente a otros poderes o vicisitudes de la vida social.

### LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INTEGRALMENTE CONSIDERADOS EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

El Derecho Constitucional mexicano ha estado comprometido intensamente con los derechos fundamentales desde sus orígenes.<sup>45</sup> En los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos, documento fundador de nuestra esencia constitucional, se proclama la igualdad de todos ante la ley, se proscribe para siempre la esclavitud y la distinción de castas “quedando todos iguales y sólo distinguiré a un americano de otro el vicio o la virtud”; se protege el derecho de propiedad y la inviolabilidad del domicilio; en su punto 18 dice textualmente: “Que en la nueva legislación no se admita la tortura”. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814 se garantizan explícitamente la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. También se establecía la presunción de inocencia respecto de los inculpados y la garantía de audiencia y se consagraba el derecho de petición y la libertad de opinión.

La Constitución de 1824 no tenía un catálogo específico de derechos individuales, algunas garantías de libertad, seguridad jurídica y protección de la propiedad se establecían en un capítulo referente a las reglas a las que debían sujetarse la administración de justicia en todos los estados y territorios. Se prohibía la confiscación de bienes, la retroactividad de la ley, la aplicación de tormentos, la detención sin elementos de

---

<sup>45</sup> Empleo aquí el concepto de *derechos fundamentales* como derechos consagrados en favor de la persona en nuestros textos constitucionales con independencia de las características teóricas de tales derechos.

prueba o indicios y la declaración autoincriminatoria. Se imponía como obligación al Congreso General y a los estados proteger la libertad de imprenta.<sup>46</sup>

Incluso la Constitución centralista conservadora de 1836 incluía algunas garantías a partir de la prohibición al Congreso de proscribir a ningún mexicano, privar de su propiedad directa o indirectamente a nadie, dar efecto retroactivo a las leyes o privar o suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las Leyes Constitucionales de ese año.

El proyecto de Constitución de 1842 por primera vez tuvo un capítulo denominado de garantías individuales. En el voto particular relativo al mismo proyecto suscrito por Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Muñoz Ledo, se encuentra el primer antecedente de nuestro moderno amparo protector de los derechos humanos. El acta de reformas de 1847 que restableció el régimen federal disponía que por medio de una ley se asegurarían los derechos del hombre y se fijarían las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.

La Constitución de 1857 puso en primer plano los derechos humanos bajo el nombre usado en ese tiempo de derechos del hombre. La Sección I del Título I llevaba justamente la denominación *De los derechos del hombre*, cuyo artículo 1º establecía “*El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.*” Resulta evidente la influencia del iusnaturalismo en los constituyentes de 1857.

El texto original de la Constitución de 1917 consagró los derechos humanos bajo la denominación de *garantías individuales*, concepto que ha sido sustituido a partir de las reformas de 2011 por el de *derechos humanos* los cuales, de acuerdo con el criterio que estima a los derechos fundamentales como los *constitucionalizados*, permiten hacer coincidir ambas categorías. Con base en la explicación efectuada al analizar los derechos fundamentales en sus manifestaciones genéricas referiremos sus expresiones específicas más importantes contenidas en el texto actual de nuestra Norma Suprema.

## Libertad

La libertad se desenvuelve en distintas expresiones constitucionales que representan derechos fundamentales, a saber:

El artículo primero, que prohíbe la esclavitud y garantiza la libertad a cualquier esclavo que entre en el territorio nacional tuvo una gran importancia histórica en tiempos en que existía la esclavitud jurídicamente regulada en otros países. Hoy debería considerarse aplicable a las modernas formas de esclavitud, como la trata de personas.

---

<sup>46</sup> Para un muy interesante análisis del desarrollo en las constituciones estatales de las garantías individuales véase *La protección de las garantías individuales en las primeras constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, por Óscar Castañeda Batres en la obra *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*; editado por Mariano Galván Rivera en 1828. Reimpresión publicada por Miguel Ángel Porrúa. México, 1988.

El artículo 2° contiene un derecho fundamental colectivo de libertad que garantiza a los pueblos y las comunidades indígenas la libre determinación para resolver sus cuestiones internas bajo la figura de *autonomía*, que significa la posibilidad de aplicar las normas que tradicionalmente consideran válidas, siempre en el marco de la Constitución, sin violar el orden jurídico fundamental que comprende los derechos humanos, la unidad de la nación y sus instituciones de gobierno.

El artículo 4° establece la libertad para decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos. En primer término, el Estado no puede imponer restricciones a la procreación y la planeación familiar no debe comprender medidas forzosas para reducir el número de hijos. Por otra parte, debe considerarse que la Constitución no impone la obligación de continuar un embarazo no deseado por la mujer.

El artículo 5° garantiza la libertad de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que a cada quien le acomode, siendo lícitos. Para preservar la libertad se prohíbe que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El artículo 6° contiene las libertades de expresión y de libre comunicación a través del acceso a todas las tecnologías existentes o por existir. La libertad de expresión nos garantiza la posibilidad de dar a conocer nuestros pensamientos por medio de la palabra hablada o escrita, o mediante señas, símbolos, imágenes u obras de arte, sin que ninguna autoridad nos lo impida.

El artículo 7° alude a la libertad de difundir los productos del pensamiento cualquiera que sea el medio de difusión masiva de las ideas, como la radio, televisión, internet, y cualesquiera otros procesos tecnológicos que hagan posible reproducir textos escritos, imágenes e incluso objetos. En sus orígenes se entendía que este derecho se esgrimía frente a la autoridad que podía intentar acallar la expresión de sus opositores, pero la realidad actual se recoge en este precepto al señalar que también los particulares, para proteger algún interés, tienen la posibilidad de impedir la difusión de ideas que les perjudiquen mediante el empleo de métodos indirectos como la concentración del papel y el control de la distribución de impresos o del acceso a aparatos de comunicación o a frecuencias de radio y televisión; incluso, entre las formas de control indirecto podría haber la presión o influencia sobre medios de comunicación con la amenaza de dejar de comprarles publicidad, por ejemplo.

En el artículo 8° se protege una forma específica de libertad para dirigirse a la autoridad mediante el derecho de petición el cual deriva de la reacción del pensamiento liberal contra el absolutismo, que imponía a los súbditos el deber de callar y obedecer. Este derecho surge de la idea de que la autoridad está para servir a la sociedad y no a la inversa, pero ello tampoco implica que se ofenda a los servidores públicos, por eso lo que se les solicite debe ser de manera pacífica y respetuosa, además de hacerse por escrito para que quede constancia. Ahora, por los medios electrónicos, como internet,

se puede cumplir también este requisito. La autoridad está obligada a contestar, y si no lo hace en un tiempo razonable los peticionarios pueden pedir amparo para que el Poder Judicial obligue a los funcionarios a contestar.

El artículo 9° se refiere a dos libertades esenciales: la de asociación y la de reunión. La primera consiste en la posibilidad de formar sociedades para efectuar cualquier propósito permitido por la ley. La libertad de reunión consiste en que la gente pueda juntarse públicamente, también sin necesidad de pedir autorización.

En el artículo 11 se consagra la libertad de tránsito, que nos permite movernos sin ninguna restricción por todo el territorio nacional y establecer nuestro domicilio donde nos parezca más conveniente, sin requerir permiso de la autoridad para entrar o salir de la República o para trasladarnos dentro de ella.

El artículo 24 garantiza a todos la libertad de practicar la religión que prefieran o de no practicar ninguna.

La libre competencia se garantiza en el artículo 28 como una fórmula que permita a la economía funcionar adecuadamente en beneficio de toda la sociedad, por eso se prohíben los monopolios, pero también contiene previsiones para la seguridad económica colectiva al plantear la posibilidad de que la autoridad establezca controles de precios de artículos básicos y sancione el acaparamiento de los mismos.

## Igualdad

En cuanto a la igualdad, el derecho a la no discriminación, contenido en el último párrafo del artículo primero, recoge en forma genérica el derecho a no ser excluido de la prestación de un servicio o del acceso al trabajo por cualquiera de las condiciones ahí señaladas. La mera separación de las personas, como en el transporte público por razón de género, no significa necesariamente discriminación en el sentido de este precepto, pues su propósito es impedir que se menosprecie, se ofenda o se rechace de manera insultante a alguien. Esta garantía opera frente al Estado o ante particulares, pues las leyes pueden prohibir a estos realizar prácticas discriminatorias.

El artículo 4° proclama que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

El principio de igualdad de todos los seres humanos, que impera en nuestro orden jurídico, obliga a prohibir la admisión de diferencias por virtud de las cuales se reconozca a los miembros de un sector, como la aristocracia, una dignidad o condición superior a la de los demás, que es justamente lo que implican los títulos de nobleza como *príncipe, conde, duque o marqués* proscritos por el artículo 12.

El artículo 27 está concebido originalmente como una garantía de igualdad que debía evitar el desequilibrio en la propiedad de la tierra al establecer límites a la extensión de la misma que puede adquirir una persona, buscando evitar la concentración de la propiedad rural que precipió el estallido de la Revolución Mexicana.

Las disposiciones que exigen a la autoridad que los impuestos sean proporcionales y equitativos, también responden al derecho fundamental de igualdad.

## Seguridad

Los derechos humanos económicos, sociales y culturales son tan fundamentales como los de la primera generación y responden al valor de la seguridad frente a las condiciones del medio natural y social. Algunos derechos vinculados a la seguridad también comparten características de otros derechos fundamentales como es el caso del derecho a la educación, contenido en el artículo 3° que, además de asegurar un servicio vital que debe dar el Estado, al mismo tiempo genera condiciones de igualdad.

El artículo 4° garantiza varios de los derechos económicos, sociales y culturales como son: a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; a la protección de la salud; a un medio ambiente sano; al agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; a una vivienda digna y decorosa; a la identidad y a ser registrado de manera inmediata al nacimiento; al acceso a la cultura y al ejercicio de los derechos culturales y a la cultura física, así como a la práctica del deporte.

Una demanda del liberalismo individualista del siglo XVIII frente a los gobiernos despóticos era la de garantizar a todas las personas la posibilidad de poseer armas para su defensa. Esa aspiración se recogió en esta antigua garantía individual por virtud de la cual todos los habitantes, independientemente de cualquier condición, pueden poseer armas para su seguridad y legítima defensa. Este derecho se concede solo para el domicilio del gobernado, esto es, el lugar donde reside en forma permanente. Un vehículo o una habitación de hotel donde se encuentra transitoriamente no quedan incluidos en esta garantía.

En cuanto a la seguridad de las personas el artículo 11 contiene las previsiones en materia del derecho de asilo y de refugio concedido a quienes son perseguidos en otros países o afectados por algún desastre.

En este mismo rubro nuestra Constitución señala en los artículos del 13 al 23 la prohibición de juzgar a cualquier persona con base en leyes expedidas específicamente para ese propósito o por tribunales igualmente establecidos para esa finalidad concreta. También se prohíbe dar efecto retroactivo a la ley en perjuicio de persona alguna, así como privar a alguien de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Se prohíbe también la extradición de reos políticos y de personas que en su país de origen hubieran tenido el carácter de esclavos. La extradición consiste en la entrega, por parte de un país a otro, de una persona que ha cometido un delito en este último. Por reo político se entiende un acusado o condenado como delincuente por oponerse al gobierno de su país o por las ideas que sostiene.

La autoridad no debe *molestar* a ninguna persona, es decir, interferir en su actividad normal, distraerla de sus tareas habituales u obligarla a hacer algo que de otra manera no hubiera hecho, sin basarse en una orden escrita fundada en una ley y que explique las razones por las cuales pretende afectar a la persona. También se garantiza

la protección de los datos personales que se encuentren en poder del gobierno o de particulares. Se precisan las condiciones que debe cumplir la autoridad para detener a una persona, así como los requisitos para realizar un cateo. Asimismo se prevé que no podrán violarse las comunicaciones privadas de las personas salvo que lo ordene un juez con base en la ley.

También corresponden a garantías de seguridad las que prohíben hacerse justicia por propia mano, al tiempo que se garantiza a todos el derecho de acceder a los tribunales. Se establecen condiciones que deben ser cumplidas para poder privar de la libertad a alguien mientras dura un proceso penal y también se obliga al Estado a proporcionar defensores públicos a quienes sean acusados. Se otorga una serie de garantías a las personas sujetas a procedimientos penales para que puedan defenderse debidamente a partir del principio de la presunción de inocencia y se señalan tiempos límites para que concluyan los procedimientos evitando que se alargue la prisión de manera indebida. Las garantías de seguridad jurídica se extienden también en favor de las víctimas de los delitos.

Para proteger la seguridad de las personas se prohíben las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Se contempla asimismo el principio denominado *non bis in ídem* según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

La seguridad colectiva es el valor a preservar en varias disposiciones del artículo 27 en el que se aseguran los derechos sobre el territorio nacional y sus recursos naturales para los mexicanos. Estas previsiones se han visto debilitadas por la suscripción de tratados internacionales que obligan a reconocer derechos igualitarios a extranjeros para proteger sus inversiones en el país.

Otras vitales garantías de seguridad se contienen en el artículo 123 en tanto que el trabajo constituye el medio de acceso a los satisfactores sin los cuales cualquier libertad en abstracto es ilusoria. Estas tienden a crear condiciones de verdadera igualdad entre quien requiere de trabajar para vivir y su empleador que, por definición, se encuentra en posición de ventaja. De ahí que constituyan derechos fundamentales: el que limita la jornada de trabajo, el que tiende a garantizar un salario remunerador, el que asegura un tiempo de descanso, así como la asociación sindical, la contratación colectiva, la huelga y la estabilidad en el empleo, entre otros.

## CONCLUSIÓN

Ante la confusión teórica existente lo más aconsejable parece ser: reservar la expresión *derechos humanos* para conceptos filosófico-jurídicos no necesariamente establecidos en disposiciones positivas, y considerar derechos fundamentales aquellos contenidos en la Constitución y en instrumentos internacionales o legales que amplíen dichos derechos en el marco constitucional. Al mismo tiempo debe aceptarse que sí se establece una jerarquía entre ellos y que el denominado principio de *indivisibilidad* es relativo. En ese contexto los derechos fundamentales han informado el contenido de

nuestras Constituciones desde la de Apatzingán y siguen ocupando un lugar central en nuestro constitucionalismo, quedando pendiente la tarea de reforzar el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Cavallo, Gonzalo, *Derechos fundamentales-derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI?* Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Nueva serie. Año XLIII. No. 127. Ene-abril, 2010, p.p. 15-71.
- Álvarez Ledesma Mario I. “*Acerca del concepto derechos humanos*”, Mc Graw-Hill, México, 1998,151 págs.
- Bobbio Norberto, “*Estado, gobierno y sociedad*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, 243 págs.
- Bobbio Norberto, “*El tiempo de los derechos*”, Fundación Sistema. Madrid, 1991, 256 págs.
- Carbonell Miguel y Caballero González Edgar S., “*La Constitución interpretada*” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con jurisprudencia*. Editorial Tirant Lo Blanch, México. 2015.1086 págs.
- Cerdas Cruz Rodolfo y Nieto Loaiza Rafael, Compiladores, *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos y Comisión de la Unión Europea. Primera Edición. San José. 1994, 337 págs.
- Contreras Nieto Miguel Ángel, “*El derecho al desarrollo como derecho humano*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, Segunda edición, 2001, 382 págs.
- Dworkin Ronald, “*Virtud soberana: la teoría y la práctica de la igualdad*”, Paidós. Barcelona. 2003,532 págs.
- García Ramírez Sergio, “*Votos particulares en la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Primera edición. México, 2014, 576 págs.
- Ferrajoli Luigi, “*Los fundamentos de los derechos fundamentales*”, Editorial Trotta, Cuarta edición, Madrid. 2009, 391 págs.
- Ferrajoli Luigi, “*La democracia a través de los derechos*” *El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Editorial Trotta, Madrid, 2014. 259 págs.
- Herrera Ortiz Margarita, “*Manual de Derechos Humanos*”, Editorial PAC, Tercera edición, México, 1998, 650 págs.
- Klatt Matthias y Maister Moritz, “*The Constitutional Structure of Proportionality*”, Oxford University Press, First edition, Oxford, United Kingdom, 2012, 184 págs.
- Lara Ponte Rodolfo, “*Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*”, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1993, 238 págs.

- Ordóñez Cifuentes José Emilio Rolando, “*La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio*”. *Los problemas de la definición conceptual*. Colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de Derechos Humanos de Guatemala. Primera edición. México, 1996, 194 págs.
- Peces-Barba Gregorio, “*La dignidad de la persona desde la filosofía del derecho*”, Dykinson, Madrid, 2004, 82 págs.
- Sánchez Rodríguez Luis Ignacio y González Vega Javier, “*Derechos humanos. Textos internacionales*”, Editorial Tecnos, 2ª edición, Madrid, 1991, 746 págs.

# Un análisis de la evolución del artículo 3º Constitucional. Elementos para la exégesis del derecho de la Educación en México

CÉSAR K. BECKER CUELLAR

Director general de Gabinete Consultoría y Estrategia, es licenciado, maestro y doctor en Derecho. Ha sido rector de la Universidad Latinoamericana, coordinador ejecutivo de Asuntos Jurídicos de la SEP, director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, coordinador académico de la División de Educación Continua de la Facultad de Derecho de la UNAM, director general de Talleres Gráficos de México, subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la SEGOB, secretario de Educación Pública del Estado de Tlaxcala, director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del IFE, subprocurador federal del Consumidor, entre otras responsabilidades y docente en diversas instituciones de educación superior.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, hasta la fecha, el artículo 3º ha tenido diez reformas y adiciones. Casi todas de gran trascendencia, mismas que han marcado hitos en la historia educativa de nuestro país.

Varias de estas reformas tienen que observarse vinculadas con las de otros artículos, dentro de las que destacan los artículos, 1º, 31, 73 y 130. Es decir algunas están relacionadas directamente con el contenido educativo del artículo tercero, otras, son consecuencia de las reformas cuyo objeto principal son los contenidos de los otros artículos modificados.

Pretendo realizar un análisis de los conceptos o instituciones emanadas de la evolución histórico-jurídica de artículo tercero constitucional, que perfilan las características de Derecho educativo Nacional: Este ensayo solo analizará los conceptos surgidos de la norma constitucional, vale mencionar que otras han venido gestándose de las normas secundarias.

Sin embargo, es necesario anotar que grandes transformaciones o proyectos yuxtapuestos, como los denomina Latapí, en el servicio público educativo no siempre han tenido una correspondencia con cambios en la constitución.

Tengamos a la vista las diez reformas o adiciones y repasemos los principales rasgos de las mismas. expresados en las respectivas exposiciones de motivos

Realizar este repaso a través de los textos de las exposiciones de motivos nos ofrece una fuente importantísima de ideas en torno a los grandes procesos de transformación de nuestro país.

Para este trabajo y, bajo mi responsabilidad y entender, he seleccionado los párrafos que nos conducen a encontrar los motivos de cada reforma, por un lado y por el otro, compartir con los legisladores que cuando se trata de interpretar una norma la primera fuente es ni más ni menos la exposición de motivos y el texto normativo propuesto, lo que hacemos en este trabajo, aunque resumidamente, espero que ayude a los estudiosos del Derecho educativo nacional.

Hay que tener presente que el sistema educativo nacional en su realidad diaria amalgama normas fundamentales, normas secundarias, federales, generales, locales, proyectos educativos, —muchos de ellos vueltos tradiciones o costumbres en todo o en parte—, voluntades que diario se expresan como vocación e ideal, al tiempo que deformaciones, derivadas de la injerencia de intereses políticos o económicos personales y de grupo, de todos los órdenes, ajenos a la vocación educativa.

Los contenidos de las reformas pueden inscribirse tanto dentro de la denominada parte dogmática, como en la programática.

Si vemos a la luz de las teorías constitucionales pocos asuntos de tal relevancia como el educativo adquieren la categoría de una decisión política fundamental (Schmitt), concepto que, a lo largo de nuestro devenir histórico ha venido perfeccionándose.

Si observamos el desarrollo del Derecho educativo nacional a lo largo de la historia, no podemos menos que coincidir con Héller (Cit. García Pelayo p.88), en su teoría de la relación dialéctica entre normalidad y normatividad. Es decir que el legislador abreva de las necesidades y aspiraciones sociales para convertirlas en Ley, y una vez aplicándose ésta, se transforma la realidad, una realidad distinta a la original, apareciendo lo que se denomina normalidad normativizada, y así, sucesivamente, dialécticamente, se dan en el devenir histórico esas influencias entre la realidad (Normalidad) y la normatividad.

La constitución del Estado más que proceso es producto; más que actividad, forma de actividad, forma abierta a través de la cual pasa la vida, normativización de un proceso constantemente actualizado, pero con cierta objetividad frente al proceso mismo (Heller, citado por García Pelayo. op. cit. p 87).

No se puede pretender que el perfil de la educación en México, provenga únicamente de estas reformas y hacer caso omiso a los grandes esfuerzos que la sociedad mexicana imprimió al deseo de impartir educación, al menos desde nuestra independencia u olvidar las raíces que vienen del México precolombino y de la colonia.

## A PROPÓSITO DEL SUBTÍTULO DE ESTE TRABAJO COLECTIVO “LA CONSTITUCIÓN NOS UNE”

Este propósito del presente trabajo colectivo bien puede ser apoyado con la teoría de la integración de Rudolf Smend (García Pelayo. p. 84.), cuando nos dice que “*la Constitución no solo es norma, sino también realidad integradora*” y nos dice:

Esta integración está constituida por una muchedumbre inabarcable de procesos, que puede ordenarse en tres grupos compuestos de fenómenos dominados por ciertas notas comunes. Tales grupos son la integración personal, la integración funcional y la integración real (*Ídem*. p 82).

Quiero referirme particularmente a esos factores de integración funcional que nos destaca el autor, como *al que pertenecen todas las especies de formas de vida colectiva de una comunidad, y en particular todos los procesos cuyo sentido es producir una “síntesis social”* (*Ídem* p. 83).

Que más oportuno que vincular con estas ideas, las reformas y adecuaciones que ha sufrido el artículo tercero constitucional marco normativo de la Ley fundamental de la Educación.

Así, el proceso reformador de la Constitución a lo largo de la vigencia de la misma, constituye en sí, uno de esos procesos que genera integración del Estado Mexicano y ni más ni menos, la materia a que se refiere es también fuente de integración: La educación; proceso que produce a su vez —histórica, social y valorativamente— múltiples procesos de integración de los mexicanos, individual y colectivamente.

## LA TRASCENDENCIA DE QUE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA SE ENCUENTRE EN EL ARTÍCULO TERCERO

A mi entender, ha sido un acierto que el legislador de 1946, ubique en el artículo tercero Constitucional, el sentido que le da a la Democracia, el numeral, ni más ni menos, dedicado a la educación.

Pues es con ella que lograremos arribar a una verdadera cultura democrática, al respecto valdría la pena preguntarnos si, planes, programas, métodos, prácticas y ambientes educativos, se enderezan a cumplir este desiderátum fundamental del Estado Mexicano.

Pero la visión de los redactores de 1946 llegó a más, cuando refirió el criterio Democrático, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el contante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Es decir, los anhelos de vivir en democracia no se agotan con los procesos electorales, los trasciende, hasta lograr elevar el nivel de vida del pueblo en los aspectos económicos sociales y culturales, por cierto, el acceso igualitario a la educación con calidad es un medio para mejorar económica, social y culturalmente.

Reforcemos estas ideas con la aportación que el premio Nobel de Economía Josef Stiglitz, nos dice al respecto:

Pero la educación importa a la calidad de vida independientemente de los ingresos y productividad de la gente. La educación está fuertemente relacionada las evaluaciones de la vida de las personas, inclusive después de generar el incremento de ingresos que acarrea. Más aún, la gente mejor educada tiene un mejor estatus de salud, menor desempleo, más relaciones sociales y mayor involucramiento en la vida cívica y política (Stiglitz).

## ANÁLISIS DE REFORMAS CONFORME SE HAN SUCEDIDO HISTÓRICAMENTE

### Contenido original de artículo tercero en la constitución de 1917:

ARTÍCULO 3.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

De este primer contenido aparecen los siguientes conceptos que abordaremos a lo largo del trabajo: La enseñanza es libre. La educación será laica en los establecimientos oficiales, igualmente la primaria que se imparta en establecimientos particulares.

Prohibió las corporaciones religiosas, a los ministros de los cultos establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Sujetó a la vigilancia oficial a las escuelas primarias oficiales.

### Paralelismo con las corrientes ideológicas actuantes y los acontecimientos históricos

#### *La corriente Vasconcelista-humanista*

Como se ha señalado el más fuerte impulso a la educación popular se dio a partir de la fundación de la Secretaría de Educación Pública en 1920, Con José Vasconcelos al frente, encabezó un gran esfuerzo por prestar la educación a los grandes grupos de la población, es por cierto el primer gran intento igualitario de llevar la educación y la cultura a todos los rincones del país, en esa época se escribieron las brillantes páginas de la historia de México, y por tanto de su educación con las misiones culturales, la educación Rural y la alfabetización, junto con un ambicioso programa de divulgación de la cultura con la impresión y distribución de libros de lecturas de la literatura universal, la construcción de escuelas y la creación de bibliotecas, entre otros. Como dijo Latapí refiriéndose a los proyectos educativos en la historia Nacional:

Del Vasconcelista quedan valores fundacionales, como la vinculación con la soberanía y la independencia, su sentido nacionalista, su carácter popular y laico y su profundo cometido de integración social (Latapí p. 22).

Estas acciones se realizaron con apoyo en el texto original de la Constitución de 1917.

### *La educación socialista*

Tal vez, el mayor acontecimiento que, con contenido ideológico y derivado de las fuerzas actuantes dentro de la política nacional, se puede observar, fue la primera reforma constitucional al artículo 3º, al disponer que la educación fuera Socialista y las previsiones que, durante mucho tiempo se mantuvieron, referidas a la educación Normal, es decir la formación de los formadores, así como aquella educación destinada a obreros u campesinos.

Lo que tenemos que entender como producto de las alianzas y la organización, con las dirigencias de esos sectores, durante y después de la Revolución de 1910 y el gran compromiso de carácter social que provenía del movimiento revolucionario.

Así pues, repasemos algunas de las ideas expresadas en la exposición de motivos, en este sentido, de la primera Reforma al artículo tercero que apareció publicada en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 1934

[...]reforma del artículo 3º de la Constitución Federal, a fin de que se establezca en términos precisos el principio de que la educación primaria y la secundaria se impartirán directamente por el Estado, o bajo su inmediato control y dirección, y en que, en todo caso, la educación en esos dos grados deberá basarse en las orientaciones y postulados de la doctrina socialista que la Revolución Mexicana sustenta.

[...]porque no hay revolución alguna, cualquiera que sea el grado de intensidad que alcance, que no tenga que traducirse en una reforma escolar. Consecuentemente se proclamó que, aparte del carácter confesional de la enseñanza, debía afirmarse la orientación filosófica que ha informado en materia económica y social toda la obra del movimiento revolucionario, orientación que prepare a los hombres para una mejor adaptación a la estructura de la sociedad que se está forjando.

[...]que se ha inspirado en la extensión de la cultura a las masas proletarias del país, por obras de la escuela rural, tuviese una orientación firme y concreta en el orden económico y social, ya que para ser la escuela del pueblo no basta la obligatoriedad y su gratuidad, sino, fundamentalmente, que esté en armonía con las demandas e intereses de las clases

Debemos mencionar que autores como Latapí mencionan que no se definió cabalmente lo que sería la educación socialista y sus implicaciones en un país capitalista, al respecto dice:

Contenía un concepto de Educación Socialista muy impreciso (Latapí pp. 27 y 28).

Del texto del proyecto de reformas al artículo 3° de la Constitución General de la República destaquemos estos párrafos:

ARTÍCULO 3°.- Corresponde a la Federación, a los Estados y a los municipios, la función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación de todos sus tipos y grados.

La educación que imparta el Estado, será socialista, excluirá toda enseñanza religiosa y proporcionará una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica.

### *Educación tecnológica y capacitación para el trabajo*

Otro cambio significativo, que sin embargo deja subsistentes muchas instituciones y programas del vasconcelismo, es la preponderancia que tiene lugar, en los regímenes de los Generales Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas a la educación Tecnológica y a la capacitación de los trabajadores.

Provenía de la urgente necesidad de fortalecer el desarrollo económico nacional y las acciones para crear la economía mixta a partir de bases propias, para lo cual la educación era un pilar fundamental.

La creación de instituciones, y programas específicos como el Instituto Politécnico Nacional, los, inicialmente, Institutos tecnológicos regionales, las escuelas pre vocacionales, las vocacionales, las secundarias técnicas, los bachilleratos tecnológicos, son una muestra de este despliegue a lo largo del tiempo, mismos que continúan hasta la fecha,

Este tema evoluciona también, sin perjuicio de las reformas para consolidar la Autonomía de las Universidades y los compromisos programáticos a nivel constitucional para apoyar el desarrollo de la Investigación de La Ciencia y la Tecnología.

La referida reforma de 1934, que estableció la educación Socialista nos aporta estas ideas en torno a la Educación Tecnológica y la capacitación para el trabajo:

[...] con preferencia a las enseñanzas de tipo universitario, destinadas a preparar profesionistas liberales, deben estar colocadas las enseñanzas técnicas que tiendan a capacitar al hombre para utilizar y transformar los productos de la naturaleza, a fin de mejorar las condiciones materiales de la vida humana, y de que, comprendiendo que la investigación científica es una actividad fundamentalmente necesaria para el progreso del país que el Gobierno no puede desentenderse del cultivo general de las ciencias, se ayudará a la creación y sostenimiento de institutos, centros de investigación, laboratorios, etc., en forma que eleven continuamente el nivel de la ciencia de México, para una mayor difusión de ella y para realizar los trabajos que aporte nuestro país al desarrollo de la cultura.

## Segunda reforma que apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946

### *La unidad nacional*

Otro acontecimiento histórico que nos muestra estos paralelismos, es, en 1946 y al final de la segunda guerra mundial, las reformas al artículo tercero, consecuencia, entre otras, de las características del régimen del General Manuel Ávila Camacho en cuanto a la denominada Unidad Nacional. Esta reforma establece la estructura básica del artículo 3º, en estudio, que ha venido siendo objeto de otras reformas y adiciones diversas que otorgan el perfil constitucional de la Educación sus elementos y del Sistema Educativo Nacional.

A la segunda reforma Constitucional hay corrientes, como ya se dijo, que la significan como la de Unidad Nacional, promovida como lema del General Manuel Ávila Camacho en un ánimo conciliatorio de todas las fuerzas políticas. Del contenido del mismo se elimina la mención a la educación socialista, pararemos a ver las argumentaciones respectivas

Tomemos pues, algunas ideas de la exposición de motivos de esta segunda reforma:

Es natural [...] que, a cada instante de hondas definiciones, haya correspondido en la historia de nuestra patria un intenso examen de los principios que rigen la educación;

Pero acontece que la redacción del artículo (El 3º de 1934) que menciono ha servido para desviar el sentido de su observancia, para deformar parcialmente su contenido y para provocar, en algunos medios, un desconcierto que procede afrontar con resolución, eliminando en su origen las tendenciosas versiones propaladas con la intención de estorbar el progreso que ambicionamos.

[...] revisar el artículo constitucional relativo [...] debe buscar el afianzamiento de la trayectoria emancipadora que México ha seguido, desde sus luchas de Independencia, y que revelan, como etapas inolvidables, lo mismo la evolución decisiva de la Reforma que el movimiento glorioso de la Revolución iniciada en 1910. Cualquier enmienda que afectara la dignidad de esa trayectoria contrariaría el ascenso de la comunidad nacional en su noble empeño de conseguir un estado de positiva libertad y de completa cohesión humana.

En momentos en los que es menester prepararnos a vencer los obstáculos del periodo de postguerra [...] las tareas educativas son de importancia suprema ya que la escuela es el laboratorio del porvenir y de ella dependerá el éxito con que arrosten las próximas promociones todas las experiencias que les plantea un mundo en trance de urgente reconstrucción.

[...] eludir, así, los errores de interpretación que han deparado pretexto a las controversias y a los enconos y haya adoptado un criterio en el que los postulados de la Revolución Mexicana no sólo se manifiesten coherentemente sino rebasen el marco estrecho que limita el artículo en que me ocupo, pues, en la obra de redención cultural que nos interesa, no puede haber preferencia exclusiva para el camino intelectual de la formación del hombre, la cual requiere ante todo un acertado equilibrio de los valores espirituales y materiales y

no se alcanzaría, de manera adecuada, sin un desarrollo congruente del conocimiento, el sentimiento y la voluntad.

De ahí también la necesidad de extender la acción normativa de los preceptos encauzadores de la enseñanza a un campo que el texto de 1934 no enfoca concretamente: el de la educación para la defensa de la unidad nacional y el de la educación para el orden de la convivencia internacional.

La conflagración que hemos atravesado atestiguó dolorosamente que la organización y la conservación de la paz no podrán lograrse sin dos condiciones complementarias: la existencia de unidades nacionales invulnerables a la corrupción de corrientes tiránicas y agresivas, como el nazi fascismo, y el sentido universal de una democracia que haga imposible la acumulación de todo el poder de un pueblo en las manos de un dictador.

[...] el siguiente proyecto de enmienda [...]

### ARTÍCULO 3º

I.- La educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la injusticia;

II.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Será 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.

c) 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 razas, de sectas, de grupo, de sexo o de individuos [...]

La tercera reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 1980

### *La constitucionalización de la autonomía universitaria*

A propósito de la elevación a rango constitucional la autonomía universitaria nos aporta en su exposición de motivos las siguientes consideraciones:

Invocar a la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tienen desde hace 50 años a nivel nacional estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerla al alcance del pueblo.

La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines [...]

Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores tanto académicos como administrativos. El Gobierno de la República está persuadido de que estas precisiones auxiliarán a que las universidades cumplan cada día mejor sus finalidades y se superen académicamente para que México pueda lograr su independencia científica y tecnológica.

Se adiciona con una fracción VIII el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo, para quedar como sigue:

#### ARTÍCULO 3° [...]

VIII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico; como del personal administrativo se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación.

### **La cuarta reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992**

Nos aporta conceptos que sintetizamos y cuyo principal objeto fue la reforma al artículo 130 Constitucional, en materia de culto religioso, de ella tomamos los temas atinentes al artículo tercero, que, por referirse esencialmente a la laicidad, uno de los temas que abordamos en lo particular en este trabajo, con el propósito de analizar los grandes temas de la evolución histórico-constitucional de la educación, por lo que lo abordaremos, con mayor detalle, en ese apartado, es decir en el la Laicidad.

Además de ratificar que la educación será laica y ajena a cualquier doctrina religiosa, como se ve en el apartado correspondiente; sujeta a las disposiciones legales el reconocimiento de validez de estudios, por lo que substituye la discrecionalidad para ello. Los particulares podrán impartir educación en todos sus niveles. Se elimina la prohibición a las corporaciones religiosas de impartir educación primaria secundaria y normal.

Confirma que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados previa autorización expresa del poder público, la cual podrá ser negada o revocada sin que proceda juicio o recurso alguno, y deberá hacerse con apego a los fines y criterios determinados y cumpliendo con los planes y programas oficiales.

### **La quinta reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 1993**

En esta reforma, como lo señala la exposición de motivos, se hace explícito el derecho humano a recibir educación, retomando el espíritu del 57 de incorporar dentro del capítulo de los derechos del hombre, al de la educación, como se llamaba el título y sección correspondiente.

Además de hacer obligatorias la educación primaria y la secundaria el Estado deberá proporcionar educación preescolar y otros tipos y modalidades educativos que se requieran para el desarrollo del país, incluidos la investigación científica y tecnológica y la difusión de la cultura. Destaca aquí, la eliminación de sujetar a un régimen especial la educación destinada a obreros y campesinos, para incorporarlos a la generalidad de oportunidades educativas que ofrece el sistema educativo nacional.

Se mantiene la facultad del Estado de otorgar o retirar, sujetándose a los planes oficiales, el reconocimiento de validez oficial de estudios para los particulares que impartan educación. Lo anterior en los términos que la Ley establezca, implicando la posibilidad de recurrir jurídicamente los actos que se deriven del ejercicio de estas facultades, eliminando pues, la imposibilidad de recurrirlos judicialmente.

Los temas específicos de Obligatoriedad de la educación primaria y secundaria, de ratificación de laicidad y gratuidad; las facultades del ejecutivo federal para determinar planes y programas, con las consultas respectivas, se abordan en sus apartados correspondientes.

De la exposición de motivos:

Pero correspondió a la generación liberal consolidar el avance más significativo en nuestra concepción educativa al establecer tanto la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria, como el laicismo de la escuela pública. En 1857 se incluyó por primera vez en la Constitución, bajo el título de los derechos del hombre, un artículo específicamente dedicado a la educación. Esta inclusión reflejaba la certeza liberal de que la instrucción de los ciudadanos era el medio más eficaz de vencer obstáculos para el progreso nacional en todos los órdenes.

Esta iniciativa de reforma buscar precisar una garantía individual que se encuentra implícita, con cierta ambigüedad, en el artículo tercero, hoy vigente: la del acceso a la educación. A diferencia de los demás derechos garantizados por la llamada parte dogmática de la Constitución, la educación no aparece como un mandato a la autoridad para que ejecute o permita que se efectúe una conducta determinada. Tampoco se señala quién es el beneficiario de la obligación que tiene el Estado. Así pues, conviene establecer explícitamente en el artículo tercero el derecho de los mexicanos a recibir educación. De este modo, el Estado, además de procurar la impartición de la educación en los términos de esta iniciativa, deberá abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos, que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación.

En las reformas introducidas en 1934, se consideró que la educación de todo tipo y grado que se impartiera a obreros y a campesinos debería quedar, por ese solo hecho, sometida a un régimen jurídico particular. Con el ensanchamiento de las oportunidades de educación, a través de la multiplicación de instituciones de enseñanza media superior, institutos tecnológicos y universidades, tanto obreros y campesinos, como sus hijos, han tenido acceso creciente a la educación que se imparte a todos los sectores sociales. En consecuencia, se propone hacer partícipes a los obreros y campesinos de las condiciones de igualdad jurídica que, en este sentido, disfrutaban los demás miembros de la sociedad.

#### Texto del decreto:

La educación que imparta el Estado —federación estados, municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida.
- b) Será nacional, en cuanto, sin hostilidades ni exclusivismos, atender 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
- c) 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 razas, de religión, de grupos, de sexos o individuos;

Las partes correspondientes, a los temas específicos, sí fueron abordados, se analizan en sus apartados correspondientes.

### **La sexta reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre de 2002. Educación preescolar**

El propósito fundamental de esta reforma es hacer obligatoria la educación preescolar, incorporándola a la educación básica. Este es el primer texto constitucional que incorpora el concepto de “Educación básica”, que comprende la Preescolar, la Primaria y la Secundaria. Las justificaciones de esta medida las advertimos en las partes de la exposición de motivos que aparecen, tanto en este apartado como en el del tema específico de “Obligatoriedad”.

Por consecuencia, también se modificó la fracción primera del artículo 31, para ampliar la obligación de los mexicanos en hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas a obtener la educación preescolar, además de la primaria y secundaria que ya formaba parte del texto.

De la exposición de motivos tomamos los siguientes párrafos:

En resumen, consideramos necesario que la educación preescolar adquiera el carácter obligatorio con el pleno sustento constitucional, por las siguientes razones:

La educación preescolar, como lo muestran varios estudios, es un factor decisivo en el acceso y sobre todo en la permanencia de los alumnos que ingresan a la escuela primaria. Las deficiencias o limitaciones del contexto familiar para promover ambientes estimulantes a favor del desarrollo del niño, se ven compensadas en preescolar, constituyéndose en una estrategia en pro de la equidad educativa.

El desarrollo del niño se determina en los primeros años de vida, de ahí la importancia de la educación preescolar para promover ese desarrollo.

La educación preescolar forma parte de lo que se ha denominado educación básica y que, en nuestro país, como lo establece la Constitución Política, sólo la educación primaria y la educación secundaria son obligatorias. Conceder el mismo carácter obligatorio a la educación preescolar es congruente con las tendencias que en el nivel mundial se han establecido para avanzar en la universalización de la educación básica.

Proyecto de decreto:

ARTÍCULO 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

ARTÍCULO 2º.- Se adiciona el artículo 31 para quedar como sigue:

ARTÍCULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley [...]

### **Séptima reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. Derechos humanos**

Los procesos legislativos que condujeron a la reforma séptima, de 2011, en materia de derechos humanos cuentan con múltiples iniciativas de diputados de diversos partidos: PAN, PRD, PRI y en conjunto, diputados de varios. En este resumen sólo se incluyen párrafos e iniciativas que se refieren al artículo 3º en esta materia. Por la naturaleza de los Derechos Humanos, varias iniciativas propusieron modificar el artículo primero de la Constitución. Así, veamos:

DIPUTADA GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, 25 DE ABRIL DE 2007

Los Derechos Humanos, según lo define la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, constituyen el “conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado”.

La educación es la base del Estado, base sobre la cual se desarrollan las prácticas sociales e institucionales que sustentan la conducción de un país; que permite desarrollar el potencial humano de todas las personas y aspirar así a mejores condiciones de vida; es por eso que la educación es una de las mayores responsabilidades del Estado. Consecuente con ello, la propuesta descrita busca apuntalar el respeto a los derechos humanos al incluirlo como base de la educación del Estado.

ARTÍCULO 1.- [...] Los derechos humanos son reconocidos por esta Constitución y su protección se realizará en los términos establecidos en la misma.

ARTÍCULO 3º.- [...] La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

DIPUTADA, GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, 25 DE ABRIL DE 2007

En ese sentido proponemos modificar la denominación del Capítulo I del Título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para denominarlo “De los Derechos Humanos y las Garantías Individuales”, con objeto de incluir el reconocimiento y protección de los derechos humanos, concepto que amplía los derechos que la Constitución reconoce bajo el término de “garantías individuales”.

Nuestra Carta Magna no menciona en su capítulo primero el concepto de “derechos humanos” como tal, sino el de garantías individuales; por esa razón, en algunos sectores de la doctrina prevalece la idea de que los derechos humanos vigentes en nuestro país son

sólo aquellos que se encuentran previstos por nuestro texto fundamental en sus primeros veintinueve artículos; es decir, el relativo al de las garantías individuales. Algunos autores han venido señalando que las garantías individuales son la medida en que la Constitución protege los propios derechos humanos.

Se propone la reforma al artículo 3° de nuestra Ley Fundamental, con el objeto de que en materia educativa el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género se conviertan en instrumentos esenciales en el desarrollo educativo del educando; de igual manera, y siendo congruentes con la composición multicultural de nuestro país, se incluye además la diversidad de los derechos culturales.

#### Capítulo I De los Derechos Humanos y las Garantías Individuales

ARTÍCULO 1°.- [...] Los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano forman parte integral de esta Constitución, los cuales complementan y adicionan las garantías y derechos en ella reconocidos. En caso de contradicción, dichos derechos serán interpretados de acuerdo con lo que sea más favorable para la persona humana.

ARTÍCULO 3°.- [...] La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género, la diversidad cultural y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

#### DIPUTADO, GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, 16 DE ENERO DE 2008

Se cambia la denominación del Título Primero, Capítulo I, referente a las Garantías Individuales y se sustituye por el término “De los Derechos Humanos”.

De forma genérica el motivo de la presente iniciativa, que no es otro que el de profundizar en la constitucionalización de los derechos humanos y fortalecer el sistema de la defensa de los mismos.

Reconocer y fundamentar los derechos humanos que se establecen en la propia ley suprema y el orden jurídico nacional e internacional.

Desde su promulgación, la Carta Magna ha concebido el tema de los derechos fundamentales del hombre bajo la idea de las “garantías individuales”, siguiendo la tradición jurídica nacional, con excepción de lo dispuesto en la Constitución de 1857, que empleó la idea de los “derechos del hombre”.

#### ARTÍCULO 3°

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado [...]

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia, en la justicia y el respeto a los derechos humanos.

C. 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 y respeto a los derechos humanos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos [...]

DIPUTADOS DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, 24 DE ABRIL DE 2008.

Como parte de estas propuestas que ahora se recogen en la iniciativa y que están dirigidas a fortalecer el respeto a los derechos humanos en la Constitución se plantearon las siguientes reformas:

ARTÍCULO 3° [...]

Son obligaciones del Estado promover, impulsar y financiar la ciencia, tecnología e innovación para contribuir al desarrollo nacional y regional del país, y mejorar la calidad de vida de la población y el medio ambiente.

Los principios y criterios que regirán el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación serán:

a) Preservar y enriquecer los derechos y valores humanos que sustenta y garantiza esta Constitución [...]

### **Octava reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* publicada el 9 de febrero de 2012. Educación media superior**

Cámara de diputados iniciativa del H. Congreso de Jalisco, 21 de octubre de 2003

Sin embargo, no es suficiente que sólo en algunos estados se considere la obligatoriedad de la educación media superior. Resulta necesario el impulso de esta reforma en todas las entidades de la República para el crecimiento simétrico en materia educativa del país.

En consecuencia, la presente iniciativa propone que la educación media superior tenga carácter obligatorio y gratuito en todo el territorio nacional, a fin de acrecentar las posibilidades de sostener y profundizar nuestro desarrollo como sociedad y país, así como de participar creativamente en el orden internacional.

ARTÍCULO 3°.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, estados y municipios— impartirá educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior son obligatorias. [...]

DIPUTADA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, 30 DE NOVIEMBRE DE 2004

A pesar de ese crecimiento de matrícula entre los ciclos escolares comprendidos del 2000 al 2004, la participación de la población mexicana entre los 16 y los 18 años en este tipo educativo es aun relativamente baja, pues representa 46.8% y se compara desfavorablemente con la de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

[...]ya no podemos quedar rezagados en torno a la necesidad de establecer hasta la educación media superior como obligatoria y por lo tanto gratuita.

Esta educación desarrollará en el alumno habilidades de investigación, de comunicación y de pensamiento que enriquecerán su capacidad para tomar decisiones responsables y resolver problemas de acuerdo con las necesidades del desarrollo sustentable. Estas destrezas intelectuales posibilitarán la inserción de sus egresados en el ámbito laboral y representarán una garantía para el aprovechamiento de aprendizajes ulteriores, de naturaleza formal o informal. La escuela media superior será para sus alumnos un espacio de convivencia juvenil ordenada, plural y respetuosa que fomentará el aprendizaje en conjunto y la discusión en un ambiente de libertad y rigor académico. Estará cumpliendo la importante función de formar ciudadanos que valoren el carácter multicultural de nuestro país, y contribuyan a profundizar la democracia. La educación habrá alcanzado una alta valoración social dentro del conjunto del sistema educativo nacional.

ARTÍCULO 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria, secundaria y media superior conforman la educación básica y media superior obligatoria.

ARTÍCULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

INICIATIVA DEL H. CONGRESO DE SONORA, 22 DE NOVIEMBRE DE 2007

ARTÍCULO 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, la primaria y la secundaria conforman la educación básica, y con la media superior, conforman la educación obligatoria.

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo a la educación inicial y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación; apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

ARTÍCULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar en los términos que establezca la ley.

DIPUTADA GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, 2 DE FEBRERO DE 2010

El país requiere de nuevas políticas y estrategias que estimulen la búsqueda de opciones educativas para 14 por ciento de niños en edad de cursar la primaria que no lo hacen; para 22 por ciento de los jóvenes que no llegan a la secundaria, por tanto, mucho menos a la educación media superior siendo una base muy importante en el trayecto educativo y para el casi 45 por ciento de los que no llegan al nivel superior.

Considero que la incorporación a conformar la educación básica obligatoria de la educación media superior debe partir del reconocimiento de su valor estratégico para la for-

mación de los profesionistas, técnicos y científicos que nuestro país demanda; por ello es pertinente [...]

Estamos a tiempo de generar las condiciones desde el sistema educativo para que nuestro país cuente con un instrumento eficaz de combate a la pobreza y la inequidad y se generen los adecuados y necesarios recursos humanos para lograr cada vez mayor competitividad entre nuestros jóvenes.

ARTÍCULO 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria, secundaria y media superior conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

IV.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita

DIPUTADO GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, 20 DE ABRIL DE 2010

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública, la educación media superior: Propicia en el educando el desarrollo equilibrado de sus facultades, la integración de su personalidad y el uso práctico del conocimiento. Le capacita asimismo para ubicarse eficientemente en el marco de su propia circunstancia y en la realidad nacional.

Sirve como antecedente de estudios posteriores, proporcionando este ciclo los elementos necesarios para este fin; es decir, el estudiante adquiere no sólo los conocimientos, sino también los medios y procedimientos que presupone adquirir dichos conocimientos, esto es, aprende a aprender.

Con la cobertura actual de educación superior, sólo se podría atender al 30 % de los egresados de la educación media superior.

La propuesta de ampliar la obligatoriedad de la educación a 15 años, con una currícula cualitativamente diferente que transforme las habilidades y capacidades del alumno, es una propuesta que atiende una demanda social, ya que año con año miles de jóvenes no logran ingresar a alguno de los sistemas de educación media, y quienes lo logran se enfrentan a un sistema heterogéneo, que no forma parte de un sistema integral.

Establecer la obligatoriedad de la educación media superior exige al Estado mexicano impulsar una reforma profunda de ese nivel, con atención en la calidad, en la equidad y en la cobertura.

Pero, ¿por qué se justifica la obligatoriedad de la educación media superior? Principalmente por tres causas:

- a) La educación superior es un bien público dado que el acceso a la misma responde a un interés general, y porque sus resultados generan un bienestar para todos los sectores sociales y un efecto multiplicador en la economía;
- b) El Estado mexicano tiene capacidad para promover el crecimiento sostenido de la cobertura en la educación media superior (primero) y luego superior, de una manera gradual y con criterios de equidad, calidad y pertinencia; y

- c) El establecimiento de una política del Estado en materia educativa que abarque la universalización de la cobertura de la educación media superior.

Así, resulta necesario e imperioso que el actual gobierno asuma su responsabilidad de brindar más educación y de mayor calidad, en respuesta a los niveles de desarrollo que reclama la sociedad y que todos aspiramos lograr. Debemos generar las condiciones necesarias para que en el mediano plazo se establezca la obligatoriedad de la educación media superior.

ARTÍCULO 3º.- Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, la primaria y la secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación.

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todas las personas, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de personas.

ARTÍCULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Transitorios

[...]

Segundo. La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes para iniciar un proceso tendiente a la transformación estructural y laboral de la educación media superior, así como para la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, a fin de establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de este tipo de educación [...]

Tercero. La obligatoriedad de la educación media superior se implementará a partir del ciclo 2011-2012, creciendo de manera gradual, hasta universalizar la obligatoriedad en todo el país para el ciclo 2014-2015.

Quinto. Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación media superior en los términos establecidos en el presente decreto.

## Novena reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. Creación del Servicio Profesional Docente y del Instituto Nacional para la evaluación de la Educación en busca de la calidad y la igualdad en la educación

Veamos los siguientes párrafos de la exposición de motivos.

En la reforma que tuvo lugar en 1993 quedó establecido el derecho de todo individuo a recibir educación. Para satisfacer ese derecho el Estado queda obligado a impartirla en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. También se elevó a rango constitucional la facultad del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal. En el año 2012 quedó establecida la obligatoriedad de la educación media superior.

La educación que el Estado proporciona ha de estar a la altura de los requerimientos que impone nuestro tiempo y que la justicia social demanda: una educación inclusiva que conjugue satisfactoriamente la equidad con la calidad en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

### *El imperativo de la calidad.*

Todos los párrafos sobre este tema los he trasladado al específico de la calidad pues en, junto con la igualdad, son los propósitos fundamentales de esta Novena reforma y merecen ser estudiados en lo particular.

### *El magisterio y su alta contribución*

El magisterio mexicano es la profesión que guarda mayor cercanía con la sociedad. Los maestros han desempeñado un papel preponderante en la construcción del México de hoy y su contribución seguirá siendo decisiva para el porvenir. La sociedad mexicana del siglo XXI sabe del arduo esfuerzo que implica la edificación de la Nación, aprecia las aportaciones del magisterio en el proceso de creación de las instituciones y su impulso al desarrollo social. Reconoce la importancia que la figura del maestro ha representado para la vida del país, el enorme significado que tiene en la atención educativa que se presta a los niños y a los jóvenes y en el proceso de fortalecimiento de la identidad nacional y de la formación de ciudadanos.

El Sistema Educativo Nacional ha debido contender con adversidades de diversa índole. En primer lugar, con una exigente tasa de crecimiento poblacional y con patrones de distribución de alta complejidad. Esta circunstancia propició que el sistema generara mecanismos de atención que, si bien han tenido un carácter remedial, no siempre han alcanzado los niveles de calidad exigibles. Una segunda adversidad han sido las prácticas indebidas y frecuentemente lesivas a la dignidad magisterial. Adicionalmente, el acelerado avance en los conocimientos científicos tecnológicos y las exigencias de la convivencia en la comunidad escolar y del desarrollo económico y social, han significado nuevas demandas a las escuelas y al que hacer de los maestros [...]

Estas consideraciones obligan a cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial. El acceso de los maestros y su promoción a puestos directivos y de supervisión en el sistema educativo público deben corresponder a las cualidades que para ello se requieren, así como al desempeño y mérito profesional de quienes ejercen.

Existen diversas condiciones que deben reunirse para mejorar el servicio educativo. Desde luego influyen factores externos como la pobreza y la falta de equidad. También es necesario tomar en cuenta los factores propios de las escuelas, en particular cuando se ubican en zonas marginadas. En este sentido, la evaluación debe reconocer las dificultades del entorno y las condiciones de la escuela en la que el maestro se desempeña.

Por ello, sería injusto señalar que los bajos resultados educativos obedecen a un sólo factor como frecuentemente se ha señalado de manera equívoca. El magisterio ha expresado inconformidades —con argumentos fundados— por las evaluaciones que carecen de una valoración integral de su desempeño y desconocen la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función docente tiene lugar.

La autoridad tiene la delicada encomienda de facilitar y apoyar el ejercicio de los cientos de miles de docentes que cumplen con su responsabilidad. Bajo la premisa de una evaluación justa y técnicamente sólida será posible conciliar la exigencia de la sociedad por el buen desempeño de los maestros, con el justo reclamo del magisterio y de la sociedad que exigen la dignificación de la profesión docente. La creación de un servicio profesional docente responde a esta exigencia.

Actualmente, la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no corresponde a un procedimiento que otorgue seguridades suficientes de que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas para esas funciones. Por ello la necesidad de incorporar dentro de un servicio profesional docente a quienes desempeñen funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior que imparte el Estado. Al hacer alusión a funciones de supervisión, se considera a quienes cuentan con el nombramiento de supervisor, inspector, jefe de zona o de sector de inspección o cualquier otro cargo equivalente que efectivamente realice funciones de supervisión.

Ese es el propósito en el que se inspira un servicio profesional docente que fije las reglas de aplicación nacional para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado, mediante mecanismos que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de quien aspira o se encuentra dentro del servicio.

### *El imperativo de una reforma constitucional*

La sociedad mexicana reconoce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos. Sin embargo, en la actualidad no existe base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal de la educación pública respecto de los demás trabajadores del Estado. Por ello, la reforma objeto de la presente Iniciativa diseña una política de Estado sustentada en la fuerza de una disposición constitucional que en materia de ingreso, promoción y permanen-

cia en el servicio, permita superar inercias y fijar con claridad las responsabilidades que el Congreso Federal, los congresos de los estados y las autoridades educativas deben asumir, sin detrimento alguno de los derechos laborales que, en su calidad de servidores del Estado, se les otorgan en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

La ley protege los derechos de todos los trabajadores incluidos los del magisterio. Quien ejerce la docencia en la educación básica y media superior que el Estado imparte tendrá garantizada su permanencia en el servicio en los términos que establezca la ley. Para ello, se deberá atender a las obligaciones inherentes de la función que realiza, que derivan de los fines de la educación que la Constitución establece. En este sentido, habrá que construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración integral del desempeño docente y consideren la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función tiene lugar. Una evaluación sólida y confiable para el magisterio también servirá para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos a los maestros.

La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. Cuando se encuentren fortalezas habrá que desarrollarlas y encontrar los medios para compartirlas con otros maestros; en los casos en que haya debilidades los maestros deberán, prioritariamente, encontrar el apoyo del sistema educativo para superarlas. En tal sentido, será preciso reforzar el acompañamiento que los docentes requieran en las escuelas, así como los demás elementos que favorecen su formación continua.

El artículo 3º constitucional prevé en lo esencial la organización del Sistema Educativo Nacional. Dada la relevancia del papel que el Instituto ha de desempeñar y la importancia de que la evaluación educativa goce de la plena confianza de los actores educativos y de la sociedad, es necesario conferirle la jerarquía que le corresponde. Por ello, la propuesta de reforma objeto de esta Iniciativa consiste en elevar a rango constitucional la autonomía del Instituto.

La autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación le permitirá constituirse en una entidad confiable que informe objetivamente, asesore y fije directrices que las autoridades tendrán que considerar para la elaboración de las políticas educativas. En este sentido, también permitirá que en la toma de decisiones se brinde la debida consideración a la evidencia y a los análisis técnicos de un órgano experto.

Esta Iniciativa no pierde de vista que el federalismo es la forma de organización que se ha determinado como idónea para el funcionamiento del sistema educativo. El federalismo en la educación permite atender de mejor manera la diversidad y las necesidades locales y el principio de unidad esencial que el Sistema Educativo Nacional debe compartir.

La propuesta de reforma constitucional contenida en esta Iniciativa no es ajena a los principios que rigen el federalismo educativo y a la gran diversidad que caracteriza al país. La propuesta da fundamento para establecer en la legislación secundaria reglas y procedimientos obligatorios, de carácter nacional, confiables y de validez general para el ingreso, la promoción, la permanencia y la evaluación.

## EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

El cumplimiento de la obligación de ofrecer una educación de calidad requiere que el acceso de los maestros al sistema público y su promoción y permanencia se realicen a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación.

En este orden de ideas, y considerando lo que se ha expuesto anteriormente, se propone modificar el artículo 3º constitucional, para establecer a nivel nacional las bases de creación de un servicio profesional docente que esté integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado. En este sentido, la reforma propone que la ley reglamentaria del artículo 3º constitucional fije los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio.

Los criterios para determinar la promoción deben corresponder, de manera efectiva, al mérito del maestro en su desempeño individual, además de asegurar la satisfacción de los requerimientos del perfil respectivo. Estos criterios deberán igualmente servir para el establecimiento del sistema de reconocimiento que resulte idóneo para el desarrollo profesional docente.

El diseño del sistema de reconocimiento para docentes en servicio debe basarse en un proceso de medición y evaluación justo y adecuado; los reconocimientos deben considerar la contribución de los docentes para mejorar el aprendizaje de los alumnos; deben reconocer y apoyar al docente en lo individual, al equipo de maestros en cada escuela y a la profesión en su conjunto, además de abarcar diversas dimensiones de motivación para el propio docente; deben considerar incentivos económicos y otros que muestren el aprecio social a los maestros, así como ofrecer mecanismos de retroalimentación y acceso al desarrollo profesional.

## EL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La evaluación tiene una elevada importancia y es un instrumento poderoso para el mejoramiento de la educación. Evaluar es medir, analizar e identificar fortalezas y debilidades para producir un diálogo fructífero tendiente a la calidad y la equidad.

En la presente Iniciativa se propone que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tenga las atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en el ámbito de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ese propósito es necesario dotar al Instituto de las facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema; emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y generar directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad.

Las tareas que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación lleve a cabo permitirán apreciar el desempeño de la autoridad y generar un orden en el desarrollo de la evaluación. En su calidad de máxima autoridad en esta materia el Instituto debe tener la capacidad para asegurar que se produzca ese orden. También debe propiciar la necesaria coordinación y colaboración con las autoridades, con la finalidad de nutrirse del quehacer educativo que a éstas corresponde, así como de generar buenas prácticas en la evaluación que las auto-

ridades lleven a cabo. Especialmente importantes serán los mecanismos de coordinación formales que aseguren el trabajo conjunto y armónico, mutuamente enriquecedor, del Instituto y la Secretaría de Educación Pública, para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

El funcionamiento del sistema educativo debe hacer de la evaluación una práctica cotidiana, con la obligación de todos de hacer suyos los criterios emitidos por una autoridad constitucionalmente investida.

Por su parte, la evaluación individual de los elementos que integran el Sistema Educativo Nacional debe continuar como una función ordinaria de las autoridades, propia de su operación, que no puede separarse de su diario quehacer. Sin embargo, la práctica de esas evaluaciones debe obedecer a criterios técnicos idóneos que el Instituto brinde en el ejercicio de sus funciones.

El constituir al Instituto como la máxima autoridad en la materia requiere de las más altas capacidades técnicas, de un órgano de gobierno apropiado, con profesionales cuyo nombramiento asegure la idoneidad de su integración y de las bases necesarias para su debida operación.

Adicionalmente a los dos ejes rectores de la presente Iniciativa, un servicio profesional docente y la previsión del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano constitucional autónomo, [...] deberán prever al menos la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa y el fortalecimiento de la formación continua de los maestros, así como la expedición de normas que permitan fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, establecer las escuelas de tiempo completo, impulsar el suministro de alimentos nutritivos y prohibir en las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos, llamados “chatarra”.

Proyecto de texto:

ARTÍCULO 3° [...]

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II., el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria de este artículo fijará los términos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.

El texto definitivo agregó: *Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo*, se me dirá que no hemos

incorporado los textos definitivos de las reformas, y que esta redacción es producto del proceso parlamentario, efectivamente, lo anoto por la importancia que tiene.

IX.- El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y [...]
- e) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

### **Decima reforma, publicada el 29 de enero de 2016. En materia de la reforma política de la Ciudad de México**

Como ya se mencionó, diversas reformas están relacionadas con las referidas a otros artículos y su propósito fundamental no está en lo educativo, sino son consecuencias de otras reformas, como es el caso de esta décima, que fue realizada en materia de la denominada reforma política de la Ciudad de México.

Respecto al artículo tercero, se refiere a la mención expresa en el acápite, a la ciudad de México como obligada a impartir educación; consecuentemente en las fracciones III y VIII se menciona a las entidades federativas, y la ciudad de México es así considerada como una de ellas, para emitir su opinión ante los Planes y programas que determine el Ejecutivo Federal, (Fr III) y por el Congreso de la Unión cuando expida en las leyes necesarias para unificar y coordinar la educación en toda la República, y distribuya la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

A este respecto, valga la oportunidad para recordar el compromiso de transferir la operación de la educación, hoy, básica y media superior obligatorias, a la responsabilidad de las autoridades de Ciudad de México.

Tomemos los párrafos atinentes del texto reformado del decreto:

#### **ARTÍCULO 3º**

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias [...]

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preesco-

lar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo [...]

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Materia de otros estudios son, sin duda, los dos grandes ejes, de la novena reforma, a saber: El Servicio profesional docente y El Sistema Nacional de Evaluación para posteriormente, abordar las otras implicaciones de esta esperada transformación del Sistema Educativo Nacional.

### *Concurrencia descentralización, federalización*

Todo un estudio jurídico constitucional merecerá el tema de la concurrencia, de las autoridades centrales de la federación y las autoridades de las entidades federativas. en materia educativa. El primer concepto que debemos de tener en cuenta es que siendo una facultad concurrente dentro del sistema de distribución de competencias federación estados, lo que se regula es “el sistema educativo nacional” en el que tienen facultades y obligaciones, tanto la Federación como las entidades federativas.

Desde la reforma de 1934, aparece la facultad a cargo del Congreso para reglamentar este artículo, y fundamentar las bases de la concurrencia en la materia, cuando señala:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá la Ley Reglamentaria destinada a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones a los funcionarios públicos que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

La concurrencia tiene que estudiarse básicamente a través de dos artículos constitucionales, el mismo tercero y el 73, que, al otorgarle facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes desarrolla temas específicos en esta materia, claro está, también han venido siendo muy importantes los convenios que suscriben las autoridades centrales de la Federación con las de los Gobiernos de las entidades federativas.

El constituyente de 17 dispuso en el mencionado artículo 73, que el Congreso tiene facultad, en su fracción XXVII:

Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entretanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.

En la reforma de 1946, y las sucesivas este párrafo se ha mantenido, si acaso se cambió la mención a “Ley reglamentaria” por “Leyes necesarias” a partir de la reforma de 1946. Y así se mantiene, como podemos advertir, hasta el texto vigente:

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan [...]

Aunque no aparecen en el texto constitucional no podemos dejar de mencionar los procesos de descentralización y de Federalización educativas, por la extensión de este trabajo no podemos profundizar en asuntos que abordan la distribución de competencias y las formas organizativas que han estado vigentes en el sistema educativo nacional.

Baste decir que, a raíz de la Federalización educativa y la suscripción del acuerdo para la modernización de la Educación Básica de 1992, las esperanzas que se tenían cifradas en este proceso y manera de organización, distan, en los resultados, de las ambiciosas expectativas de mejoría de la calidad educativa en general, de la participación entusiasta y creativa de los subsistemas estatales.

Las autoridades centrales perdieron gran parte de la rectoría del sistema, se dedicaron a centralizar funciones generales, a la ministración de recursos y abandonaron completamente un seguimiento real de lo que sucedía en el sistema educativo de los estados. Las autoridades locales, más que una oportunidad de desarrollo regional, vieron sus responsabilidades educativas con indiferencia, aunque es justo reconocer, ha habido casos de valiosas aportaciones y acciones positivas de algunos subsistemas estatales, mismos que debieron de tomarse en cuenta mediante mecanismos de creatividad colectiva, como se realizó al principio de estos procesos. Este tema todavía está

por investigarse y evaluarse para corregir los rumbos, sin perder de vista que se trata de un sistema nacional educativo, y que no es de la exclusiva responsabilidad de las autoridades centrales de la Federación.

## UNIFICACIÓN Y DIVERSIDAD EN CONTENIDOS Y MÉTODOS

Es necesario destacar que, desde los albores de éste país como nación independiente, se advirtió la necesidad de una educación unificada en sus contenidos así se desprende, entre otros asuntos, del informe que rindió la comisión de diputados para organizar la educación en la ciudad de México (1823).

A lo largo de la historia de la educación, este es un tema que va desde la necesaria integración nacional de planes y programas, hasta el propósito de no descuidar los contenidos regionales o estatales que den identidad a las múltiples comunidades que integran el gran mosaico cultural que es México.

Este camino se da a partir de las facultades que tenían las entidades federativas para hacerse cargo de la Educación y los múltiples esfuerzos que a este respecto se dieron, hasta el momento histórico, crucial de la fundación de la Secretaría de Educación Pública, en el que la federación, realiza un despliegue nacional, preponderante, por ampliar la educación primaria y la alfabetización, entre otros esfuerzos.

En la reforma de 1993 se señaló:

[...] faculta expresamente al Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio que deberán ser observados en toda la República en los ciclos de educación primaria, secundaria y normal. La trascendencia de esta iniciativa radica en que asegurará que los mexicanos de todas las regiones geográficas, de todas las procedencias sociales y de todas las condiciones económicas, compartirán una misma educación básica, sin mengua de la inclusión de los acentos locales y regionales que, a propuesta de los gobiernos de los estados, aprobará la propia autoridad educativa nacional [...]

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

Facultad que es ratificada en los Textos propuestos de la sexta y octava reformas en los términos anteriores y así sucesivamente La modificación que sufren, respectivamente, son las referencias a la educación preescolar y media superior que se hacen obligatorias.

### La obligatoriedad

Del concepto de obligatoriedad en la educación se desprenden dos grandes principios, a saber, la obligación del Estado, —Federación, entidades federativas y municipios—

de impartirla, en los términos y con los contenidos, que señala la propia constitución y, por otra parte, el derecho y la obligación de los mexicanos, de hacer que sus hijos o pupilos, concurren a recibirla. Sin dejar de observar que, ha evolucionado a su exigibilidad por la vía jurisdiccional.

Este segundo aspecto, es decir la obligación y derecho para padres y tutores de hacer que sus hijos y pupilos reciban la educación obligatoria también se ha visto reflejada en las correspondientes reformas al artículo treinta y uno constitucional, dentro de las obligaciones de los mexicanos mismo que ha evolucionado, a la par del tercero agregándose los niveles educativos que han venido haciéndose obligatorios.

Como anotaremos la evolución del derecho educativo mexicano, a partir de los propósitos programáticos constitucionales, es notoria en cuanto a las metas cuantitativas que ha venido fijándose el constituyente permanente, pues la obligatoriedad de la educación para que el Estado la imparta de manera gratuita, primero, se fijó la ambiciosa meta de alcanzar el 100 % de la educación primaria, después la secundaria, posteriormente la preescolar y relativamente, de manera reciente la educación media superior, consagrándose estos compromisos en sendas reformas constitucionales.

Lo anterior sin perjuicio de la misma Constitución de diversas disposiciones señaló que el estado impartiría otros tipos y modalidades educativos

Estos avances, han sido y seguirán siendo significativos desde el punto de vista cuantitativo, pero hoy día y para el futuro del desarrollo del país el verdadero reto, ya ineludible, es la calidad. De ahí la significación de las reformas del 2013.

Desde la redacción del original artículo 31 se desprende la obligación para los mexicanos padres o tutores de hacerlos concurrir a obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública en cada estado.

Así las reformas de 1934 señalaron:

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

Las correspondientes de 1946 ratificaron la obligatoriedad:

[...]

VII.- La educación primaria será obligatoria [...]

Repasemos, al efecto, algunos párrafos relativos a la obligatoriedad, de las exposiciones de motivos de las diversas reformas. Para motivar la quinta reforma en 1993 la exposición de motivos explicó:

Al expedir el presidente Benito Juárez la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal. Dicha ley establecía la obligatoriedad de la educación primaria y, bajo ciertas condiciones, su gratuidad. Estas disposiciones fueron recogidas por la legislación de la mayoría de los Estados de la República, y se conjugó así la fuerza de la soberanía estatal con el principio de la unidad nacional.

En el curso de ese Congreso Constituyente se debatió dónde debería incluirse el precepto de primaria obligatoria, bien el capítulo de garantías individuales o sí bien en el de obligaciones de los gobernados. La decisión del Constituyente fue que, en el capítulo segundo, De los mexicanos, se incluyera como obligación para éstos el hacer que sus hijos o pupilos, menores de 15 años, concurrieran a las escuelas públicas o privadas, para cursar la educación primaria elemental. Esta decisión significa que, en la percepción del Constituyente, era en los padres en quienes recaía la obligación de hacer que sus hijos estudiaran la primaria. Cada día es más numeroso el acervo de estudios, investigaciones y pruebas científicas que ratifican la importancia formativa de los primeros años del ser humano. En ellos se determina fuertemente el desenvolvimiento futuro del niño, se adquieren los hábitos de alimentación, salud e higiene y se finca su capacidad de aprendizaje. En particular, la motivación intelectual en la edad preescolar —cuatro y cinco años— puede aumentar las capacidades del niño para su desarrollo educativo posterior. Una fuerte evidencia empírica comprueba que la educación preescolar reduce significativamente la reprobación y la deserción en los grados iniciales de la primaria, señaladamente en el primero, y permite ingresar al siguiente ciclo con una disposición mejor formada para la concentración y buen desempeño en las labores escolares.

Por otra parte, la experiencia internacional revela que una escolaridad adicional, que comprenda la secundaria, impulsa la capacidad productiva de la sociedad; fortalece sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas; contribuye decisivamente a consolidar la unidad nacional y la cohesión social; promueve una más equitativa distribución del ingreso al generar niveles más altos de empleo bien remunerado y elevar los niveles de bienestar; mejora las condiciones de alimentación y salud; fomenta la conciencia y el respeto de los derechos humanos y la protección del ambiente; facilita la adaptación social al cambio tecnológico y difunde en la sociedad actitudes cívicas basadas en la tolerancia, el diálogo y la solidaridad.

Conviene señalar que, en los términos de esta iniciativa de reforma, si bien se precisa la obligación que tiene el Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, la obligación de los padres de hacer que sus hijos la cursen sólo se aplica a los dos últimos ciclos citados. Esto es no será obligatorio que los niños cursen la educación preescolar. Entre las razones para esta limitación sobresale la potestad que deben conservar los padres ya sea de dar directamente en el hogar una instrucción inicial a los niños, o bien, de hacer que la reciban en los planteles adecuados. Con todo, deberá ser un decidido propósito de política educativa promover la educación preescolar.

La incorporación en el texto constitucional de la obligación del Estado de impartir educación preescolar, significará un impulso a ese ciclo formativo. En la actualidad, se atiende casi al 68 por ciento de la población de cuatro y cinco años de edad y conviene tener en cuenta que, en 1970, el porcentaje de atención era menor al 12 por ciento.

La obligatoriedad de la secundaria impondrá esfuerzos complementarios que podemos y debemos realizar, Es necesario hacer efectivo el acceso universal a la primaria, elevar sustancialmente el promedio nacional de alumnos que la concluyen y promover la calidad de los conocimientos que en ella se imparten.

La unidad nacional se verá fortalecida por el acceso de los mexicanos a un mismo conjunto básico de conocimientos en la educación primaria y secundaria. Para lograr ese propósito, en el marco del Pacto Federal, es conveniente reconocer una autoridad única nacional encargada de normar el conjunto básico de conocimientos y vigilar que se observe su enseñanza en todo el país.

El carácter nacional de la educación primaria y secundaria sirve para fomentar la calidad de la enseñanza, precisando claramente los atributos y características que debe cumplir. Asimismo, al implantarse planes y programas similares para toda la República, permitirá que los hijos de familias que mudan su lugar de residencia puedan continuar sus estudios sin contratiempos.

En congruencia con la obligatoriedad de la secundaria, la iniciativa de reforma incluye una modificación a la fracción I del artículo 31, a fin de que los padres hagan que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria, en los términos que establezca la ley. Se corresponsabiliza así a los padres para que sus hijos ejerzan su derecho a la educación [...]

ARTÍCULO 3º.- Todo mexicano tiene derecho a recibir educación. El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a quien la solicite. La educación primaria y la secundaria son obligatorias [...]

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señalada por el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; [...]

ARTÍCULO 2º.- Reforma el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

ARTÍCULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

### *La sexta reforma hace obligatoria la educación preescolar*

Señala también que el Estado tiene la responsabilidad de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, considerándose sólo a éstas dos últimas como obligatorias.

El niño, como sujeto activo de su propio desarrollo, construye conocimientos a partir de experiencias significativas que amplían y enriquecen su marco conceptual, capacitándole para enfrentarse con situaciones nuevas, de las cuales aprende.

El papel del preescolar en esta nueva concepción mantuvo con un alto grado de ambigüedad y la educación inicial prácticamente no fue mencionada, aunque quedó claro que las primeras experiencias y relaciones humanas estructuran la personalidad del niño, constituyen una influencia decisiva en su éxito escolar y en sus posibilidades de integrar aprendizajes futuros.

Dado el papel tan importante que el preescolar desempeña en el desarrollo educativo posterior de los alumnos, ha sido una reiterada demanda de los maestros el que se establezca la obligatoriedad de una atención a este nivel hasta por tres grados. Conscientes, sin embargo, de las dificultades reales de expansión y cobertura, en el corto plazo, que afectan a los grupos más desprotegidos del país, no se puede establecer de una sola vez como prerequisite de la primaria.

La obligatoriedad de la educación preescolar establecería el compromiso del Estado para ampliar la cobertura de tal forma que la población de 4 y 5 años tuviera la oportunidad de acceder a este servicio garantizando su permanencia y la calidad. Dicha obligatoriedad se aplicaría también para los padres de familia. Al respecto, se plantea adicionar el artículo 31 de la Constitución para que los mexicanos tengan la obligación de hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas para cursar la educación preescolar, primaria y secundaria.

Dadas las diversas condiciones socioeconómicas y geográficas de las Entidades Federativas, situación que impide aplicar políticas uniformes, se considera necesario que sean éstas las que determinen, durante los próximos ciclos escolares, la posibilidad de atender a la población de 3 años de edad.

Para este propósito y con el fin de evitar que se profundicen las desigualdades y desequilibrios regionales que ahora se observan entre las Entidades Federativas con distintos niveles de desarrollo económico y educativo, el Gobierno Federal, en cumplimiento de la función compensatoria que le reserva la legislación vigente en materia educativa, deberá realizar las adecuaciones correspondientes en razón de la propuesta contenida en la presente reforma.

Con base en este planteamiento, la educación preescolar se constituiría en un prerequisite para ingresar a la educación primaria, situación que sería procedente una vez que las Entidades Federativas cuenten con la estructura y las condiciones necesarias para ofertar el servicio a toda la población en edad de cursar el nivel.

Por otra parte, el mandato constitucional de la obligatoriedad de la educación preescolar exigiría de los responsables de conducir y aplicar las políticas educativas el diseño de estrategias para ampliar la cobertura y garantizar la calidad del servicio educativo. En esta última, la oferta pedagógica de la educación preescolar ha de estar en función de las características, condiciones e intereses de los diferentes sectores de la población a quien está dirigido dicho servicio, como salud, alimentación, empleo, cuidado de los niños, entre otros, de lo contrario muchos padres de familia se mantendrán ajenos de mandar a sus hijos a los planteles de este nivel como ha ocurrido en diversas localidades de sectores rurales.

En resumen, consideramos necesario que la educación preescolar adquiera el carácter obligatorio con el pleno sustento constitucional [...]

## Laicidad

Otro tema que no puede pasar inadvertido es el carácter laico de la educación y las diversas fricciones que han ocurrido, principalmente con los representantes de la Iglesia Católica, desde las ásperas y violentas como el movimiento cristero, pasando por los entendimientos de tolerancia, hasta llegar a las reformas al artículo 130 Constitucio-

nal y su impacto en el propio tercero, como veremos, para afirmar el laicismo de la Educación pública y la supresión de la negativa a las corporaciones religiosas, a los ministros de cultos y a las asociaciones o sociedades de carácter religioso de intervenir en los planteles en los que se imparta educación primaria secundaria y normal.

En la reforma de 1934 la exposición de motivos expresó a este respecto:

De manera fundamental se estatuye, igualmente [...] que la educación impartida por el Estado y la que se autorice a la iniciativa privada en los grados de primaria, secundaria, y normal, y la de todo género que se dé a obreros o campesinos, excluya toda enseñanza religiosa y proporcione una cultura basada en la verdad científica. Con esto no sólo se interpreta el sentir de las masas revolucionarias de México [...] sino que se llena la función vital de integrar el espíritu de los hombres en condiciones de que ningún prejuicio oscurezca sus procesos mentales ni supedite su voluntad a ningún fanatismo, y que constituya un positivo factor de actividad, producción y progreso en la marcha de la colectividad mexicana.

En la reforma de 1946 se propuso:

II.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios [...].

La cuarta reforma, publicada el 29 de enero de 1992, que como ya señalamos, tuvo como eje la reforma al artículo 130 Constitucional en materia de cultos religiosos, nos ofrece los siguientes conceptos en su exposición de motivos y en relación con la educación, materia de nuestro trabajo.

De la exposición de motivos de Iniciativa de decreto de reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, he realizado, con gran riesgo de perder la integralidad del documento y la argumentación respectiva, un extracto de las ideas de esa prolija explicación y, claro, seleccionando los párrafos relativos a la materia educativa. Como sigue:

[...] libertad de creencias, separación Estado-Iglesia y educación pública laica son principios que el partido reconoce y sostiene.

[...] Los principios básicos que la guían deben preservarse y refrendarse como parte del acervo cultural y político de la sociedad: respeto irrestricto a la libertad de creencia, Estado soberano clara demarcación entre los asuntos civiles y eclesiásticos, igualdad jurídica de todas las iglesias y agrupaciones religiosas y educación pública laica.

El Constituyente de 1917 no sólo reafirmó los principios de separación de Estado-Iglesia que habían sido fundamentales en la formación y consolidación del Estado mexicano en el siglo XIX, conservando la libertad de cultos y la educación laica entre otros aspectos.

[...] De esta manera, la supremacía del orden constitucional, la secularidad y neutralidad del Estado mexicano frente a todas las iglesias y todas las creencias religiosas particularmente en la educación que imparte [...]

Como garante que es de la libertad de creencias, el Estado no puede, sin perder su neutralidad, fomentar, inducir o promover la enseñanza religiosa. Su función, en materia educativa, es la de garantizar a todos los educandos del país, independientemente de que el centro educativo al que asistan sea público o privado, conocimientos y el que se les inculque el respeto y fomento de nuestros valores, culturas y tradiciones.

La presente iniciativa de reformas a la ley fundamental propone modificar el artículo 3º, para precisar que la educación que imparta el Estado-Federación, estados, municipios, será laica. El laicismo no es sinónimo de intolerancia o de anticlericalismo, ni censura las creencias de una sociedad comprometida con la libertad. Lo que se busca es evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o que siquiera promueva el profesar una religión, pues ello entrañaría lesionar la libertad de creencias de quienes optan por mantenerse al margen de los credos.

Todo aquel particular que desee que los estudios que se realizan en sus centros de enseñanza tengan validez oficial debe ceñirse a los lineamientos públicos que fija la autoridad para la educación de todos los mexicanos. En atención a ello, los programas y planes han de mantenerse ajenos a cualquier credo, han de ser laicos. Este mandato se confirma.

[...] la iniciativa deroga, desapareciendo la prohibición a las corporaciones religiosas o ministros de los cultos de intervenir en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y a campesinos.

[...] Se propone que la educación impartida por los planteles particulares, en contraste con lo relativo a la educación oficial, no exista la obligación de que dicha educación sea por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. Lo anterior, sería sin perjuicio, como ya quedó señalado, de la obligación para los planteles particulares de orientar la educación que imparten en los términos del artículo y de cumplir con los planes y programas oficiales.

Actualmente la Constitución contempla, en su fracción IV, que ni las corporaciones religiosas, ni los ministros del culto podrán intervenir en forma alguna, en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o campesinos.

En cuanto a la prohibición de revalidar los estudios de los seminarios, establecida en el doceavo párrafo del artículo 130, hay una evidente contradicción con la disposición también constitucional de otorgarles calidad profesional a los ministros de culto y no reconocer la profesionalidad de los estudios realizados en instituciones especialmente religiosas. La contradicción podría salvarse sin afectar el lineamiento de la educación, cuando se refiere al tipo de enseñanza que se proporciona y no para el aprendizaje de los servicios ministeriales, estudios que en su naturaleza profesional no religiosa podría reconocerse si se demostrara equivalencia con los criterios establecidos para todas las instituciones de educación superior. Como parte de los cambios que sufriría el artículo 130, se elimina la prohibición a reconocer los estudios profesionales de los ministros, dejando a la ley reglamentaria su regulación de acuerdo con el artículo 3º.

## ARTÍCULO 3°

[...]

I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además [...]

c) 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 razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos [...]

La reforma de 1993 ratifica el concepto de educación laica:

I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios [...]

La redacción de ambos párrafos se mantiene hasta la fecha.

### **Gratuidad**

Para atender la necesidad fundamental de promover la educación popular, desde los principios del México independiente, apareció el concepto de la gratuidad de la educación impartida por el Estado. Adviértase la continuidad de la redacción de 1917, y los proyectos de texto de 1934, 1946, 1993, y 2016. Solamente observemos que, de 1946, a la fecha se generaliza el principio de gratuidad para toda la educación que imparta el Estado.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria (1917). La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente (1934). VIII.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y (1946) IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita (1993); IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita (2016) [...]

Repasemos, en seguida las exposiciones de motivos, la reforma de 1992 señaló:

Al expedir el presidente Benito Juárez la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal. Dicha ley establecía la obligatoriedad de la educación primaria y, bajo ciertas condiciones, su gratuidad. Estas disposiciones fueron recogidas por la legislación de la ma-

yoría de los Estados de la República, y se conjugó así la fuerza de la soberanía estatal con el principio de la unidad nacional.

[...] la convicción de que la educación primaria debía ser un derecho fundamental del pueblo mexicano [...]

[...] en el curso de ese Congreso Constituyente se debatió dónde debería incluirse el precepto de primaria obligatoria, bien el capítulo de garantías individuales o sí bien en el de obligaciones de los gobernados. La decisión del Constituyente fue que, en el capítulo segundo, De los mexicanos, se incluyera como obligación para éstos el hacer que sus hijos o pupilos, menores de 15 años, concurrieran a las escuelas públicas o privadas, para cursar la educación primaria elemental. Esta decisión significa que, en la percepción del Constituyente, era en los padres en quienes recaía la obligación de hacer que sus hijos.

En la reforma de 2013 la gratuidad se ratificó disponiendo que la educación que imparta el Estado será gratuita, principio reforzado en las reformas a la Ley General de Educación.

Aunque estamos estudiando los antecedentes de las reformas a los artículos constitucionales, es de suma importancia para el tema de gratuidad tener en cuenta como el legislador aborda en la Ley este asunto, que debe ser tomado en cuenta con la mayor delicadeza.

ARTÍCULO 6°.- La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias.

Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo a los educandos.

En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos o afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los alumnos, al pago de contraprestación alguna.

## **Educación Pública y educación impartida por los particulares**

Es importante que constitucionalmente se entienda a la educación como un servicio Público, concepto que aparece establecido desde la reforma de 1934 y ha permanecido vigente en todas las reformas.

Se estatuye también, por lo que respeta a las actividades y enseñanzas de la educación no oficial, primaria, secundaria y normal, y de todos los grados que se imparta a obreros o campesinos, que en todo caso se sujetará a las siguientes normas:

- a) la previa y expresa autorización del poder público;
- b) se realice con sujeción a los mismos planes, programas, métodos y orientaciones y tendencias que adopte el Estado;

- c) Que los directores, gerentes y profesores de los repetidos planteles, sean personas que, en concepto del Estado, tenga suficientes capacidad profesional reconocida moralidad e ideología acorde con las orientaciones y tendencias de la educación que imparta el Estado;
- d) Que no podrán en ninguna forma, en tales actividades y enseñanzas los miembros de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades anónimas que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, ni las sociedades o asociaciones ligadas directas o indirectamente con la propaganda en un credo religioso.

Por lo que el texto del numeral estableció:

Los particulares podrán impartir educación en todos sus grados. La educación primaria, la secundaria, y la normal, requiere previa y expresa autorización del poder Público; será científica y socialista, con los mismos planes, programas, métodos, orientaciones y tendencias que adopte la educación oficial correspondiente, y estará a cargo de personas que, en concepto del Estado, tengan suficiente capacidad profesional, reconocida moralidad e ideología acorde con este artículo. Los miembros de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades anónimas que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las sociedades o asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en la educación de que se trata. Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo y grado que se imparta a obreros o campesinos.

El Estado fijará las condiciones que, en cada caso, deban reunir los planteles particulares a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para que pueda autorizar su funcionamiento.

El Estado revocará discrecionalmente, en todo tiempo, las autorizaciones que otorgue en los términos de este artículo, o cuando se viole cualquiera de las normas legales. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

De esta reforma de 1934 debemos destacar que por primera vez se califica al educativo como un servicio público que como sabemos la naturaleza de esa institución es que el Estado presta los servicios públicos y los particulares, lo podrán hacer, con la regulación jurídica de derecho público, exorbitante a las normas del derecho privado, mediante concesión. De ahí inician los conceptos de Autorización, para impartir la educación primaria secundaria y normal, y reconocimiento de validez de estudios para los de educación media superior y superior, concepto, este último que se ha generalizado para que los estudios realizados en Instituciones privadas puedan tener validez en el resto del sistema educativo nacional, y pueda darse el tránsito, revalidación y reconocimiento de estudios en otras instituciones, tanto públicas como privadas.

En la reforma de 1946, se establece sobre este tema:

[...]

III.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autori-

zación expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno

IV.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales.

V.- Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;

VI.- El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares [...]

La cuarta reforma, de 1992, relacionada con las reformas al artículo 130, en materia de cultos religiosos, propuso en su texto legal:

[...]

III.- Los particulares podrán impartir educación [...]

IV.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán orientar la educación que impartan, a los mismos fines que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior [...]

La reforma de 1993 reflexiona sobre este tema:

Consecuentemente, se propone suprimir la última parte de la fracción III del artículo tercero actualmente en vigor. A la vez, se propone que en la fracción que señala que, para poder impartir educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán obtener previamente autorización expresa del poder público, se adicione la mención de que dicha autorización expresa deberá hacer con apoyo en las disposiciones legales aplicables. La reforma en los términos propuestos dará fin al estado de indefensión que actualmente afecta a los particulares que imparten educación.

Con el propósito de otorgar mayor seguridad jurídica a los particulares que concurran a la función educativa, la iniciativa de reforma propone agregar que el reconocimiento de validez oficial que confiere el Estado a los estudios que se realicen en planteles particulares, se otorgará y podrá ser retirado de conformidad con los términos que fije la ley. Al otorgar autorizaciones y reconocimientos, las autoridades educativas continuarán vigilando el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales que correspondan y, a la vez, podrán revocar las autorizaciones cuando haya causa fundada en la ley [...]

VI.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezcan la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a). Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a la que se refiere la fracción III, y
- b). Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley.

Desde proyecto del texto de la sexta reforma de 2002, a la fecha, se señala:

[...]

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley [...]

## La igualdad

La preocupación por la igualdad ha estado presente a lo largo de la conformación del Sistema Educativo Nacional, se advierte tanto en las exposiciones de motivos como en los textos constitucionales, en las normas de las leyes que reglamentan este numeral, en los programas de los gobiernos en materia educativa y en la creación de instituciones que expresamente han sido fundadas para tratar de resolver este problema, revisemos, si no, el objeto del Consejo Nacional de Fomento educativo, la telesecundarias y los esfuerzos de la educación para los adultos, la educación especial, las campañas de alfabetización y los sistemas abiertos, de los que podremos advertir propósitos de acelerar la equidad educativa; Pero es hasta la reforma de 2013, la Novena que el propósito igualitario de hace explícito y es junto, con la calidad, el eje central de la misma

En la exposición de motivos de la reforma de 1993, a propósito del tema de la igualdad se dijo:

En México es inobjetable el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso al sistema educativo nacional sin más limitaciones que satisfacer los requisitos expresados en las disposiciones aplicables.

En la exposición de reforma, se expresó:

De ahí que en el artículo 31 de la Ley General de Educación se afirme que las medidas educativas deberán estar dirigidas “de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan situaciones económicas o sociales de desventaja”.

Es evidente que se requiere una profunda transformación de nuestro sistema educativo para lograr la construcción de un modelo educativo que contemple la integración de la educación media superior que debe conformar la educación básica obligatoria, equitativo y sustentable, que parta de reconocer la pobreza, la desigualdad social y la tremenda concentración del ingreso; de aceptar que la sociedad mexicana ha experimentado tal cantidad de cambios demográficos, económicos y políticos, que resulta impensable que el sistema educativo siga siendo útil sin antes reconocerlos; y que incorpore a nuestra educación las “megatendencias”, que no sólo indican hacia dónde se orientará la civilización en un futuro cercano, sino que ya señalan las fronteras entre tener viabilidad como país o no tenerla.

Un indicador de la enorme desigualdad e inequidad de nuestro sistema se expresa de manera significativa en las condiciones de referencia para la educación media superior. Este nivel educativo que no se volvió obligatorio y se convirtió de facto en el último tramo de escolaridad básica. A 14 años de la obligatoriedad de la educación secundaria, es revelador que de cada 100 estudiantes que ingresan a educación media superior 22 no la finalizan en el tiempo establecido, y de acuerdo con las evaluaciones aplicadas en este nivel se deduce que se tiene un muy pobre desarrollo de las competencias entre la educación media superior.

Del texto propuesto y aprobado, respecto del tema de igualdad veamos el siguiente párrafo:

La educación [...]

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos [...]

Aunque no estamos abordando el texto de las leyes derivadas de los artículos constitucionales es importante tomar en cuenta los siguientes conceptos derivados de la Ley General de Educación para apoyar las políticas de igualdad:

[...]

ARTÍCULO 32.- Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 7° y 8° de esta Ley.

## La calidad

La novena reforma hace de sus propósitos, la igualdad y la calidad educativas, como dijimos arriba, estas preocupaciones por mejorar el Sistema Educativo Nacional no es que no se hayan mencionado con anterioridad en las exposiciones de motivos, pero el mérito trascendente de esta reforma es que eleva a rango constitucional la obligación del Estado, no solo el impartir educación, obligatoria en los niveles ya estudiados, sino que le agrega el compromiso de garantizar su calidad. Repasemos los conceptos que nos allega la respectiva exposición de motivos:

[...]

II.- El imperativo de la calidad [...]

Para que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, resulta imprescindible la calidad educativa. Ésta existe en la medida en que los educandos adquieren conocimientos, asumen actitudes y desarrollan habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en la Ley Fundamental. Así como en la medida en que las niñas y niños tengan una alimentación suficiente, conforme a los estándares internacionales de nutrición sana, y garantía de acceso a la salud; e igualmente se cuente con los nuevos instrumentos del desarrollo científico y tecnológico para su formación.

Si la educación es política de Estado, la calidad de los procesos educativos requiere de los esfuerzos a los que están obligados sus actores: poderes públicos, órganos de gobierno, autoridades, instituciones, maestros, organizaciones gremiales, expertos, padres de familia y la sociedad en su conjunto.

Si bien debe ser una constante la calidad de la educación que se brinda a la niñez y a la juventud, el Estado debe tutelar, de manera prioritaria, a quienes por razones diversas no han sido plenamente incluidos en el Sistema Educativo Nacional o se encuentran francamente marginados. El imperativo de la calidad debe alcanzar a todos los niños y jóvenes en el marco de una educación inclusiva.

[...] Los propósitos de impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación han debido recorrer diversos caminos que van desde las modificaciones al orden jurídico, hasta los acuerdos de voluntades entre el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales y la organización sindical reconocida como titular de las relaciones colectivas de trabajo, en el caso de la educación básica, y de las diversas dependencias y organismos que brindan educación media superior. Por su parte, las decisiones públicas respectivas se han orientado tanto a la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, como al establecimiento de nuevos métodos y procedimientos referidos al funcionamiento del Sistema Educativo Nacional.

Las evaluaciones internacionales en las que nuestro país ha participado han hecho posible la comparación de nuestra realidad con las de otras naciones. Los retos son especialmente serios en la atención a los alumnos que provienen de hogares en condiciones de pobreza.

Hoy se cuenta con información sobre los aspectos en los que se hace necesario emprender nuevos esfuerzos destinados a la adquisición de las fortalezas que se requieren y que la propia educación puede proveer [...] [...] muchos de los problemas y desafíos están estre-

chamente vinculados con las limitaciones del Sistema Educativo Nacional y con factores sociales, culturales y económicos —externos a la escuela— que impactan su funcionamiento y con los que la educación también debe contender a fin de contribuir a superarlos.

El proceso educativo exige la conjugación de una variedad de factores: docentes, educandos, padres de familia, autoridades, asesorías académicas, espacios, estructuras orgánicas, planes, programas, métodos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento y otros. No obstante, es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes y que el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante. En atención a ello, la creación de un servicio profesional docente es necesaria mediante una reforma constitucional; el tratamiento de los demás factores podrá ser objeto de modificaciones legales y administrativas en caso de estimarse necesarias.

Por otra parte, es de reconocerse que el país ha tenido un avance importante en el tema de la evaluación. Las autoridades y los docentes la practican y son parte de ella. La experiencia hasta ahora acumulada debe servir para organizar un sistema de evaluación con las directrices necesarias para el cumplimiento de los fines de la educación. El propósito es que una instancia experta asuma un papel claro como órgano normativo nacional; que ofrezca información confiable y socialmente pertinente sobre la medición y evaluación de alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos, y que por la trascendencia de las funciones que desarrollará, adquiera la más alta jerarquía, goce de autonomía técnica y de gestión. Por ello, se hace imprescindible la creación de un órgano que desde el ámbito constitucional esté investido de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

Por lo expuesto se hace impostergable fortalecer las políticas de Estado ya existentes e impulsar las que sean necesarias para hacer posibles los cambios que la educación requiere. Es con este propósito que se estima necesario elevar a rango constitucional las disposiciones que permitirán dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y aseguren la superación de los obstáculos que lo limitan. Se requiere, en consecuencia, establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente y para la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como máxima autoridad en materia de evaluación.

Del texto del artículo veamos estos contenidos:

[...]

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

b) Será 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;

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos [...]

Solo agreguemos una reflexión complementaria sobre ambos conceptos, calidad e igualdad, si garantizamos y generalizamos la calidad esta será el más poderoso instrumento de igualdad.

## CRITERIOS, VALORES, PRINCIPIOS

Como puede apreciarse de la lectura de las reformas expuestas, existe un riquísimo acervo de ideas, criterios, principios, valores, propósitos que se le han otorgado a la educación, la extensión de este trabajo no nos permite efectuar su estudio detallado, valga solamente hacer esta anotación para recomendar la elaboración de una investigación a la luz de planes programas, métodos y resultados, para determinar el grado de cumplimiento, que se les da.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2014. Secretaría de Gobernación. Página de la Cámara de Diputados.
- García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Manuales de la Revista de Occidente. Séptima ed. 1964. Madrid.
- Hallivis Pelayo, Manuel. *Teoría General de la Interpretación*. Porrúa. Tercera edición 2009. México.
- Latapí Sarre, Pablo (coord.). *Un siglo de Educación en México*. Biblioteca Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México.
- Josef Stiglitz, *Informe de la comisión para la medición del desempeño económico y el progreso social*. [http://www.Stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pgf](http://www.Stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pgf).23.11.11.18:30.4.2Education.82

# La evolución del Derecho Económico constitucional

RUPERTO PATIÑO MANFFER

Profesor titular “C” de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UNAM, institución que lo reconoció con el Pride nivel “C”. Licenciado, maestro y doctor en Derecho, con posgrado en legislación del Comercio Internacional. Fue director de la Facultad de Derecho de la UNAM, coordinador del Programa Universitario de Posgrado en Derecho, jefe de la División de Estudios de Posgrado, investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, académico del CIDE y Universidad Iberoamericana y profesor invitado en numerosas instituciones universitarias de prestigio internacional.

## BREVE EXPLICACIÓN PREVIA

La pretensión original de este trabajo fue exponer, como se menciona en el título, la evolución del derecho económico constitucional; sin embargo, debido a que en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* no existe un apartado o sección que se identifique expresamente como “*capítulo económico*”, se hace necesario identificar aquellos artículos de la Constitución que incorporan principios fundamentales para el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo económico del país; dichos artículos son, en nuestra opinión, el 27 y 28 en el texto original del Pacto Federal (febrero de 1917) y los artículos 25, 26, 27, 28 y 131 del texto constitucional vigente (julio del 2016).

Dadas las limitaciones de espacio autorizadas para formar parte de esta obra colectiva y debido a que evidentemente al momento de estar escribiendo este breve ensayo (julio del 2016) una de las actividades económicas que son fundamentales para el crecimiento y desarrollo económico del país es el comercio exterior, decidimos cumplir la encomienda recibida, analizando el origen y evolución del artículo 131 del Pacto Federal, por considerar que es justamente esta disposición constitucional el instrumento jurídico que le ha permitido al Ejecutivo Federal construir y orientar la política vinculada al comercio exterior con absoluta flexibilidad, tal como lo acreditamos en el cuerpo de este trabajo.

El punto de partida para el análisis de la política económica vinculada al comercio exterior de México lo ubicamos en el año 1950, debido a que es a partir de este periodo, bajo la presidencia del Lic. Miguel Alemán, que el gobierno mexicano inicia la transformación de una economía eminentemente de tipo rural hacia una economía

sustentada en la industrialización del país, y para apoyar este proceso, se diseña como estrategia la política pública que se conoció como “*sustitución de importaciones*” que consiste, básicamente, en un riguroso control de las importaciones de todo tipo de mercancías, materias primas, insumos y bienes de capital, mediante el establecimiento de un mecanismo administrativo consistente en exigir la obtención de permisos para la importación; tasas arancelarias elevadas y fijación de precios oficiales como base gravable para el cobro de los aranceles, provocando con dichos mecanismos un mercado aislado de la competencia internacional, con el que supuestamente se pretendía beneficiar a la producción nacional, ofreciéndole un mercado doméstico sin competencia, en el que los factores de precio y calidad carecían de importancia; el consumidor no tenía opciones para decidir sus consumos y los productores nacionales no tenían incentivos para ajustar sus costos y mejorar su calidad. Al mismo tiempo y como parte de esta política, se diseñaron incentivos para los inversionistas nacionales y se establecieron rigurosas reglas de contención para la inversión extranjera.

Fue al inicio de los años ochenta que se hizo evidente el agotamiento de la política de sustitución de importaciones, situación que forzó al gobierno de México, presidido por el Licenciado Miguel de la Madrid, con la oposición de buena parte de los productores mexicanos, a tomar la decisión de finiquitar dicha política e impulsar un cambio de rumbo fundamental, que a partir de entonces se sustentaría en la apertura del mercado nacional, mediante la derogación de los precios oficiales que se venían aplicando a las mercancías importadas, la eliminación del régimen de permisos de importación y la reducción significativa de los niveles arancelarios, al mismo tiempo que se derogaron las restricciones injustificadas a la inversión extranjera directa y se insertó a la economía mexicana en el mercado internacional, mediante la suscripción de importantes acuerdos comerciales.

Es por estas razones que hemos decidido abordar el tema de este ensayo, analizando el origen y la evolución del artículo 131 constitucional, que ha sido la base jurídica que ha permitido al Ejecutivo Federal conducir con suficiente flexibilidad la política de comercio exterior, mediante el manejo discrecional de los aranceles que se aplican a las mercancías extranjeras que se importan al país, la eliminación de los permisos de importación, y la facultad de investigar y, en su caso, aplicar medidas compensatorias para enfrentar las prácticas desleales de comercio internacional. Incluimos también en este trabajo, un comentario referido a los artículos 89 fracción X y 133 ambos de la Constitución mexicana, porque es la base jurídica que le permite al Ejecutivo Federal consolidar el rumbo de la política comercial, mediante la suscripción de tratados y acuerdos internacionales con todos los organismos y países con los que México mantiene relaciones comerciales.

## ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL

### Antecedentes históricos del artículo 131 constitucional

En relación con el ejercicio de la facultad constitucional que permite el establecimiento de impuestos al comercio exterior, conviene recordar los antecedentes históricos que precedieron al texto del actual artículo 131 de la Constitución mexicana.

A partir de la *Constitución de Cádiz de 1812*, todas las Normas Fundamentales que se produjeron en diferentes momentos de la historia de México, hasta la Constitución promulgada en 1917,<sup>47</sup> en todos los diferentes textos de las diversas constituciones que se conocieron como proyectos o que estuvieron vigentes en nuestro país, las facultades para definir las regulaciones del comercio exterior, establecer aranceles y celebrar arreglos con potencias extranjeras sobre ésta materia, han sido facultades reservadas a la representación popular (Congreso) y no al gobierno, entendiéndose por este último el que se deposita en el Poder Ejecutivo.

Tanto en las Cortes, como en el Supremo Congreso, en el Congreso General o en el Congreso Federal, en todos los casos se consideró como facultad de los representantes del pueblo integrantes del Poder Legislativo, fijar y expedir los aranceles que debían aplicarse al comercio exterior, encomendándose a la rama ejecutiva del gobierno la función de recaudar dichos impuestos.

---

<sup>47</sup> La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, establece en su “artículo 131 Las facultades de las Cortes son: Primera: Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario; Décima tercera: Establecer anualmente las contribuciones é impuestos; Décima séptima: Establecer las aduanas y aranceles de derechos.”

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (Constitución de Apatzingán) se establece: “Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente: Art. 131. Arregalar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones é impuestos, y el modo de recaudarlos: como también el método conveniente para la administracion, conservacion y enajenacion de los bienes propios del estado: y en los casos de necesidad tomar caudales à préstamo sobre los fondos y crédito de la nacion.”

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, se establece: “Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes: 8a Fijar los gastos generales, establecer las contribucionesnecesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, detmirnar su inversión, y tiomar anualmente cuentas al gobierno.”

En las leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1936, se establece: “Art. 44. Corresponde al Congreso general exclusivamente: 3º. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse; 10º. Dar al Gobierno bases y reglas generales para la habilitacion de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas, y formacion de los aranceles de comercio”.

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, se establece: “Art. 66. Son facultades del Congreso: II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse; XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formacion de los aranceles de comercio.”

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, se establece: “Art. 66. Son facultades del Congreso: II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse; XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formacion de los aranceles de comercio.”

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso general constituyente del día cinco de febrero de 1857, se establece: “Art. 72 El Congreso tiene facultad: VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federacion que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo; IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de estado á estado se establezcan restricciones onerosas.”

NOTA: en la transcripción de las disposiciones constitucionales procuramos respetar la ortografía con la que se escribieron y fueron publicadas.

Esta tradición constitucional fue recogida puntualmente por el Constituyente mexicano de 1917, que al redactar el texto definitivo de la vigente Norma Fundamental, incluyó el artículo 131 con el siguiente texto:

ARTÍCULO 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

Para el ejercicio de esta facultad, la Federación está representada por el Congreso de la Unión, según se desprende de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX que establece: “*Art. 73.- El Congreso tiene facultad: XXIX. Para establecer contribuciones: 1º.- Sobre comercio exterior.*”

### **Participación del Congreso de la Unión en el diseño de la política de comercio exterior.**

Con base en lo dispuesto por el artículo 73, fracción IX del texto original de la Constitución correspondía al Congreso de la Unión establecer los aranceles aplicables al comercio exterior, expidiendo, mediante decreto, las tarifas de los impuestos de importación y exportación y, en un artículo transitorio, se autorizaba al Ejecutivo Federal para modificar las tasas arancelarias establecidas por el propio Congreso. Esta autorización, sin embargo, corría el riesgo de ser impugnada por la vía del amparo alegando su inconstitucionalidad, debido al mandato expreso contenido en el artículo 49 que establecía “*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 por el artículo 29.*”

Y en efecto, si se considera que la modificación de las cuotas arancelarias (impuestos) de las tarifas de importación y exportación, establecidas en una Ley expedida por el Congreso de la Unión, es un acto de naturaleza estrictamente legislativa y que en consecuencia, únicamente el Congreso Federal tenía facultades para modificar dichas tarifas, se puede concluir que las modificaciones a las tasas arancelarias que decretaba el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le otorgaba el Congreso, resultaban violatorias de lo dispuesto por el artículo 49 del Pacto Federal. Veamos un ejemplo:

El 13 de noviembre de 1947 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “*Decreto que Establece la Tarifa del Impuesto General de Importación que deroga la del 13 de noviembre de 1929*” y en el artículo 2º Transitorio se dispone: “*Se conce-*

*den facultades el Ejecutivo Federal, hasta el 31 de diciembre de 1948, para reformar en todo o en parte la presente Tarifa del Impuesto General de Importación.*<sup>48</sup>

Resulta evidente que tanto la facultad otorgada al Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión (en el artículo 2º transitorio), para modificar las cuotas de las tarifas de importación y exportación, como el Decreto que, en su caso, expidiera el Ejecutivo Federal modificando dichas tarifas arancelarias, entrarían en conflicto con el mandato establecido en el artículo 49 del Pacto Federal, que prohibía depositar la facultad legislativa en un individuo, en este caso, en el titular del Ejecutivo Federal.

Son estos los motivos que llevaron al Ejecutivo Federal, representado por el entonces presidente Miguel Alemán, a presentar una iniciativa de reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución que fue aprobada por el Constituyente permanente, como lo veremos a continuación.

## **FACULTADES EXTRAORDINARIAS DE NATURALEZA LEGISLATIVA OTORGADAS AL EJECUTIVO FEDERAL**

### **Reforma a los artículos 49 y 131 de la Constitución mexicana**

Fue en el año de 1951 en que, como apoyo al Ejecutivo Federal, para que atendiera situaciones de urgencia, como el desabastecimiento de productos básicos o para impulsar eficientemente la política de sustitución de importaciones que entonces se iniciaba, el Congreso de la Unión reformó el artículo 49 y adicionó un párrafo segundo al artículo 131, ambos de la Constitución Federal.

La adición de un párrafo segundo al artículo 131 constitucional tuvo por objeto, como se desprende de la lectura tanto de su texto como de la exposición de motivos correspondiente, autorizar al Congreso de la Unión para que facultara a su vez al Ejecutivo Federal para que, cuando lo estimara 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, modificara, mediante decretos, las cuotas arancelarias establecidas en las Leyes de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, expedidas por el propio Congreso, así como las medidas de regulación aplicables a las operaciones del comercio exterior. Dichas modificaciones pueden expresarse en 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.

De la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de modificaciones constitucionales en la que se propuso adicionar un párrafo segundo al artículo 131 del Pacto Federal, hemos extraído los siguientes párrafos:<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Cfr. Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de noviembre de 1947, Tomo CLXV, número 11.

<sup>49</sup> *Cfr. Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, correspondiente al 5 de diciembre de 1950. Puede consultarse en la Biblioteca del Congreso de la Unión. México.

El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al Estado mexicano, constituye la causa fundamental que determina el incremento incesante de los gastos públicos, los cuales, dentro de una buena administración financiera, deben cubrirse a través de los tributos y entre estos ocupan sitio preferente los impuestos cuya misión actual no consiste, exclusivamente, en producir ingresos para el Estado, sino, concomitantemente, en realizar fines de carácter extra fiscal: de políticas económicas, social, demográfica, exterior, etc., etc. y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro, o prohibitivas en determinado instante, el Estado puede favorecer, el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, lograr el florecimiento de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola en vez de la industrial o viceversa, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laboral, etc. Asimismo, que en un momento determinado, mediante impuestos elevados o reducidos o la creación o supresión de fracciones en las tarifas de importación o de exportación, por medio de restricciones a unas u otras, así como al tránsito de los productos y aun mediante su prohibición es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios en bien de la población mexicana y del propio país, o bien cubrir un déficit presupuestario. Ahora bien: no pasa inadvertido a ese H. Congreso y a esas HH. Legislaturas de los Estados que la apreciación de las diferentes circunstancias que en cada momento exigen la adopción de determinadas medidas en lugar de otras, para la consecución de los fines que el Estado se propone alcanzar, por las razones, anteriormente expuestas, escapan a ese H. Congreso de la Unión y son, en cambio, clara y fácilmente perceptibles para el Ejecutivo Federal.

Por medio de la adición que se propone al texto constitucional citado, nuestro sistema fiscal, en este punto, dará plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, estando el Estado en posibilidad, tanto material como jurídica, de adecuar los aranceles a las necesidades imperantes en el país en un momento determinado.

Del dictamen elaborado por las Comisiones unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Aranceles y Comercio Exterior, hemos extraído los siguientes párrafos que consideramos de gran interés para comprender el contenido teleológico de la reforma constitucional que comentamos.

Esta adición tiene por objeto capital erigir a la categoría constitucional la costumbre en el Estado Mexicano, establecida por una imperiosa ley de necesidad, de otorgar al Ejecutivo Federal la facultad de cooperar con el Congreso de la Unión mediante ciertas oportunas regulaciones a la mejor eficiencia del sistema fiscal, haciendo factible la adecuada elasticidad de los aranceles como medio de consolidación de la política económica del país y de realizar los esenciales fines de carácter social, demográfico, exterior, etc., encaminados a favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, lograr su florecimiento, equilibrar y estimular la producción, regular el comercio internacional, etc.

De acuerdo con los mandatos constitucionales el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos y fijar los diversos impuestos, expide también las tarifas de exportación e importación a las que debe sujetarse el comercio exterior, pero por los diversos motivos que la iniciativa examina y, muy singularmente, por ser conveniente en la vida económica actual

prestar elasticidad a las bases de imposición para un mejor funcionamiento del sistema fiscal, es indispensable que las cuotas de las tarifas de exportación e importación que expida el Congreso, queden sujetas a las variaciones, modificaciones y supresiones que en un momento dado considere el Ejecutivo necesario que se introduzcan con urgencia y oportunidad, cosa esta que no podría lograrse por la intervención directa de las Cámaras, tanto por la natural lentitud en el desarrollo de la función legislativa, como porque ésta sólo se realiza 4 meses del año según los preceptos de nuestra Carta Magna.

Y como es rigurosamente cierto que, a través de ciertos tributos, el Estado no solo ha de realizar el fin esencial de previsión para que se satisfagan los gastos públicos, sino llenar también otros fines de carácter extra fiscal para, mediante modificación de las tarifas en unos casos y prohibición de importaciones y exportaciones y de tránsito de productos en otros, proteger la economía del país, regular el comercio exterior y tutelar la estabilidad de la moneda y de los precios así como de proteger la producción nacional, se necesita que el Ejecutivo se encuentre constitucionalmente capacitado a fin de dictar todas esas medidas de urgencia.

La adición al artículo 131 que propone el Ejecutivo podría estimarse que no constituye una típica delegación de facultades sino una delegación de autoridad para determinar un hecho o estado de cosas, de los que depende la actuación de la ley; dicho con más propiedad, con la frase de ejecutorias de la Corte de Justicia de los Estados Unidos a propósito de la delegación de facultades que la Constitución de aquel país prohíbe: “El Congreso no puede delegar su facultad de hacer la ley; pero puede hacer la ley delegando autoridad para determinar un hecho o estado de cosas de las que la ley se propone hacer depender su acción. Negar esto, sería parar las ruedas del gobierno.” Podría sostenerse, repetimos, que lo que la propuesta adición al artículo 131 persigue es esa delegación de autoridad para el fin indicado, pero aun cuando con un extremo rigorismo se pensase en lo contrario, o lo que es lo mismo, en que la reforma persigue una delegación de facultad para hacer la ley, esa delegación es plenamente justificada y necesaria. Examinando el fenómeno mismo que nos ocupa y al que pretende dar solución la Iniciativa Presidencial, la Suprema Corte de Justicia, en el Informe de su Segunda Sala en el año de 1949, se produce en los siguientes términos: “por las fluctuaciones tan frecuentes y en ocasiones bruscas de los precios en el comercio internacional hay notoria necesidad de obrar con la mayor rapidez para dictar oportunamente las medidas indispensables a la preservación del valor de nuestra moneda y, en general de la economía del país”. Antes de la reforma que en agosto de 1938 se hizo al artículo 49 constitucional, anualmente se concedía en esa materia facultades extraordinarias del Ejecutivo; pero como a partir de la apuntada fecha quedó terminantemente proscrita la delegación de facultades legislativas, salvo el caso de suspensión de garantías y, por otra parte, el periodo ordinario de labores del Congreso de la Unión sólo comprende 4 meses del año, además de que el proceso legislativo no puede tener la rapidez que requiere la materia arancelaria, se suscitó la cuestión constitucional a propósito del decreto del Ejecutivo de 20 de agosto de 1948. “Ese decreto fue declarado inconstitucional por la Corte frente a la drástica prohibición contenida en el artículo 49 constitucional. Es cierto, por otra parte que con el propósito de no dejar sin posible solución adecuada un problema de tanta urgencia el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos de la Federación para el año en curso,

formuló en la misma el artículo 10 en el que se establece que: a fin de regular el comercio exterior del país con fines de estabilidad monetaria, de impedir la elevación de los precios y de proteger la producción nacional, el Ejecutivo de la Unión, a propuesta de la Comisión de Aranceles, aumentará o disminuirá hasta en un 100% las cuotas de la tarifa de exportación en vigor y hasta en un 50% las de importación. Y en ese propio artículo se autorizó también al Ejecutivo para crear o suprimir fracciones de las tarifas mencionadas, así como para restringir o prohibir la importación, la exportación, o el tránsito de productos, todo con el propósito de realizar aquellos fines. Pero independientemente de la inconveniencia de estar repitiendo año tras año un precepto semejante, bien podría suceder que, por los motivos que se han expresado antes, la Corte se pronunciase por declarar inconstitucional un precepto semejante. De aquí la necesidad de que esa autorización por todos conceptos conveniente y necesaria se encuentre expresamente permitida por un precepto constitucional. Pero las comisiones que suscriben consideran indispensable introducir una reforma al texto de la adición que propone la iniciativa, a fin de que no se realice cercenamiento permanente y definitivo de facultad legislativa atribuida por la ley constitucional al Poder Legislativo, sino para hacer posible una delegación de facultades en materia arancelaria al Ejecutivo por una ley del Congreso, cuando aquella solicite o este considere conveniente y necesario otorgarla, pero sujeta siempre a la revisión y aprobación por su parte de lo que hubiese hecho el Ejecutivo en uso de la facultad otorgada.”

Y como indispensable corolario, ha de modificarse el párrafo segundo del artículo 49, a fin de que en forma indubitable quede establecido que sólo puede otorgarse facultades al Ejecutivo para legislar, en los casos de suspensión de garantías de que habla el artículo 29 y en materia arancelaria en los términos del párrafo que se adiciona al artículo 131...<sup>50</sup>

Conforme al proceso legislativo previsto para llevar a cabo modificaciones constitucionales, se turnó la iniciativa a dictamen de segunda lectura y posteriormente a debate de los señores diputados, habiéndose presentado un voto particular en contra por parte del Diputado Gonzalo Chapela y B., cuyo contenido también puede consultarse en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión correspondiente al 21 de diciembre de 1950.

En el debate correspondiente, intervinieron los diputados Gonzalo Chapela, Alfonso Pérez Gasga, Jaime Robles Martín del Campo, Antonio Rocha, Juan José Hinojosa y Jorge Saracho Álvarez. Al concluir el debate, se recogió la votación en lo general y en lo particular, habiéndose aprobado el proyecto de adición al artículo 131 y la reforma al artículo 49 de la Constitución General de la República por 86 votos a favor y 4 en contra. Se ordenó pasar al Senado para continuar con el proceso legislativo previsto en el caso de reformas constitucionales, habiendo culminado dicho proceso con la adición de un segundo párrafo al artículo 131 constitucional, tal como aparece ac-

---

<sup>50</sup> Cfr. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, correspondiente al 5 de diciembre de 1950. Puede consultarse en la Biblioteca del Congreso de la Unión. México.

tualmente y en la modificación del artículo 49 del propio ordenamiento fundamental, para quedar en los términos que ahora presenta.

La adición de un segundo párrafo al artículo 131 constitucional tiene especial relevancia en cuanto a la tradicional división de poderes, ya que, salvo lo dispuesto en el artículo 29 del propio Pacto Federal (suspensión de garantías), la incorporación del segundo párrafo mencionado, establece las bases constitucionales para que el Ejecutivo Federal se transforme y actúe como legislador ordinario, para crear mecanismos arancelarios y no arancelarios que le permitan orientar e impulsar la política pública referida al comercio exterior. En todo caso el segundo párrafo mencionado debe entenderse como una excepción al principio original de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional que por las mismas razones también fue reformado.

A continuación se transcribe el texto íntegro del Decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 1951.<sup>51</sup>

DECRETO que adiciona el artículo 131 y reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL ALEMÁN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la república y previa aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los Estados, decreta:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona el artículo 131 y se reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 131.-

-----

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

---

<sup>51</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 28 de marzo de 1951, página 2. Poder Ejecutivo; Secretaría de Gobernación. México.

enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

ARTÍCULO 49.- 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.

## TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- La adición al artículo 131 de la Constitución General de la República, entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Nombre y firmas de los legisladores del Congreso Federal y de los Congresos Estatales que intervinieron en el proceso de reforma constitucional.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos cincuenta.- Miguel Alemán.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Adolfo Ruiz Cortines.- Rúbrica.- El Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Encargado del Despacho, Rafael Mancera Ortiz.- Rúbrica.- El Secretario de Economía, Antonio Martínez Báez.- Rúbrica.

## **Análisis de la reforma constitucional**

Como se desprende tanto de la exposición de motivos en que se apoyó la iniciativa de modificaciones constitucionales, como de los dictámenes elaborados por las Comisiones unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Aranceles y Comercio Exterior, y los argumentos expresados por los señores legisladores que intervinieron en el debate, parece evidente que mediante la reforma constitucional se confirmó el principio fundamental de la división de poderes, ratificándose que la facultad de regular el comercio exterior del país mediante la utilización de las medidas arancelarias y no arancelarias, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión y sólo por excepción, cuando el órgano legislativo lo estime conveniente, para los efectos previstos en el propio ordenamiento constitucional, podrá autorizarse al Ejecutivo para que, cuando éste alto servidor público lo estime urgente, sea él y no el Congreso quien defina el tratamiento arancelario y no arancelario que se dará a las operaciones de comercio exterior en nuestro país.

En todo caso, el Ejecutivo Federal queda obligado a informar anualmente al Congreso, el uso que hubiese hecho de la autorización concedida y dicho órgano legislativo debe calificar la actuación del Ejecutivo cerciorándose de que efectivamente la auto-

rización concedida se haya utilizado para enfrentar casos de urgencia debidamente justificados.

Se ha considerado que la intención teleológica que tuvo el Constituyente Permanente al adicionar el párrafo segundo al artículo 131 constitucional, creando un caso de excepción al principio de división de poderes consagrado por el artículo 49 del propio texto fundamental, fue la de permitir que el Ejecutivo Federal tuviera la posibilidad de intervenir con oportunidad en la promoción y defensa de la economía nacional, frente a los vaivenes y cambios imprevisibles que en su tiempo (1951) presentaba el comercio internacional, y para que pudiera apoyar e impulsar la política de sustitución de importaciones, enfrentando con oportunidad los cambios intempestivos de precios y ofertas del mercado internacional. Se deseaba que el Ejecutivo Federal pudiera garantizar a la producción doméstica un adecuado ambiente de seguridad y estabilidad y la posibilidad legal de mantener un margen suficiente de protección y seguridad para impulsar los nuevos proyectos de inversión. Se iniciaba así plenamente la política de **sustitución de importaciones**.

En Todo caso, la intervención del Ejecutivo Federal al hacer uso de esta facultad extraordinaria, debe tener como fin, según lo dispone el propio artículo constitucional, regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Introducir en la Constitución una modificación al principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49, mediante la adición del párrafo segundo al artículo 131, resultó de tal importancia y trascendencia que fue necesario, a juicio del Constituyente Permanente, sujetar dicha excepción a dos condiciones fundamentales: a) la autorización al Ejecutivo Federal quedó sujeta a renovación anual, y b) el Ejecutivo Federal únicamente puede hacer uso de la facultad extraordinaria que se le concedió, cuando lo considere urgente para alcanzar los fines que el precepto constitucional señala, es decir, regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

En efecto, la obligación a cargo del Ejecutivo Federal de informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el uso que hubiese hecho de la autorización concedida, permite al órgano legislativo revisar anualmente el uso que el Ejecutivo Federal hubiese hecho de la misma. Con base en éste conocimiento y previa su aprobación, el Congreso de la Unión debe decidir sobre la pertinencia de prorrogar la misma o simplemente no renovarla y reasumir para si la facultad que originalmente le encomienda el propio artículo 131.

Por otra parte, el elemento urgencia en que debe justificarse y fundamentarse el ejercicio de la autorización concedida, se convierte en una obligación a cargo del Ejecutivo Federal y en razón de dicha obligación constitucional debe, en cada ocasión en la que haga uso de la misma, expresar los hechos y las razones por los que considera urgente adoptar tales medidas. El uso de la autorización concedida sin que se expresen las razones de urgencia por las que considera que es urgente modificar las tasas arancelarias, provocaría que la medida así adoptada careciera de fundamento constitucional,

ya que el Ejecutivo estaría excediéndose en los límites de la autorización concedida por el Congreso.

## DECRETO POR EL QUE SE FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ACTUAR COMO LEGISLADOR

En la misma fecha (28 de marzo de 1951) en que se publicó el Decreto de reformas constitucionales, por el que se faculta al Congreso de la Unión para que este órgano legislativo autorice al Ejecutivo Federal para realizar las actividades legislativas que en el mismo se mencionan, se publicó otro Decreto mediante el cual el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo Federal en los términos y para los efectos establecidos en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional.<sup>52</sup>

Por ser el primer Decreto que expidió el Congreso de la Unión, autorizando al Ejecutivo Federal para legislar en materia de comercio exterior, con base en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, consideramos pertinente transcribirlo íntegramente, para comentarlo a continuación.

DECRETO que faculta al Ejecutivo de la Unión para que pueda crear, suprimir, aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de importación y exportación; señalar precios para la aplicación de éstas; restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL ALEMÁN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

ARTÍCULO 1º.- En los términos de los artículos 49 y 131 constitucionales, se faculta al Ejecutivo de la Unión, para que, durante el ejercicio fiscal de 1951, pueda crear, suprimir, aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de importación y exportación; señalar precios para la aplicación de esas cuotas; restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda y la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio de la Nación.

---

<sup>52</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 28 de marzo de 1951, página 2. Poder Ejecutivo; Secretaría de Gobernación. México.

ARTÍCULO 2º.- Durante el próximo periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo someterá a la aprobación del Congreso de la Unión, el uso que hubiese hecho de las facultades que le concede el artículo anterior.

#### TRANSITORIO

ÚNICO.- Este decreto empezará a regir al entrar en vigor la reforma y adición de los artículos 49 y 131 de la Constitución General de la República.

Fernando Moctezuma, S. P.- Esteban Uranga, D. P.- Melitón de la Mora, S. S.- J. Rodolfo Suárez Coello, D. S.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos cincuenta.- Miguel Alemán.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Adolfo Ruiz Cortines.- Rúbrica.- El Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Encargado del Despacho, Rafael Mancera Ortiz.- Rúbrica.- El Secretario de Economía, Antonio Martínez Báez.- Rúbrica.

#### COMENTARIOS RELACIONADOS CON AMBOS DECRETOS

Como puede observarse, en el Decreto por el que se adiciona el segundo párrafo al artículo 131 constitucional, no se incluye la facultad de “*señalar precios*” para la aplicación de las cuotas (aranceles); sin embargo, en el Decreto por el que se faculta al Ejecutivo para realizar las acciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 131, si se incluye la facultad de “*señalar precios*”, es decir, el Decreto expedido por Congreso para hacer efectiva la autorización que le otorga el segundo párrafo del artículo 131 excede los límites que el Constituyente permanente le autorizó, al otorgarle al Ejecutivo Federal una facultad legislativa que es exclusiva del Congreso, ya que la acción de “*señalar precios*” equivale a determinar la base gravable sobre la que se debe aplicar el impuesto de importación y dicha facultad no se incluyó en el Decreto de reforma constitucional.

En la práctica y durante muchos años, desde 1951 hasta 1983, el Ejecutivo Federal (por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) establecía discrecionalmente la base gravable sobre la que se calculaba el impuesto *ad valorem* o arancel establecido en la Ley del Impuesto General de Importación, generando que el verdadero impuesto a pagar se incrementara notablemente. Con un ejemplo se puede ilustrar la importancia de este tema.

Supongamos que una determinada mercancía extranjera se encontraba gravada con una cuota arancelaria o impuesto *ad valorem* de importación del 25 por ciento, arancel establecido en la Ley del Impuesto General de Importación; en este supuesto, si la mercancía en cuestión había sido adquirida en el extranjero a un precio de mil dólares, al introducirla al país deberíamos pagar 250 dólares por concepto de impuesto de importación que equivale al 25 por ciento *ad valorem*; sin embargo, al llegar a

la aduana mexicana nos enterábamos de que la autoridad administrativa había establecido como precio de dicha mercancía, para los efectos de calcular el impuesto de importación, la cantidad de dos mil dólares, en este caso el impuesto que tendríamos que pagar sería de quinientos dólares, que corresponden al 25 por ciento sobre el precio fijado discrecionalmente por la autoridad administrativa, en estas condiciones la importación de mercancías resultaba en la mayoría de los casos prohibitiva.

En el Decreto expedido por el Congreso de la Unión para facultar al Ejecutivo Federal en los términos del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, se limita la autorización justamente a un año fiscal —1951— limitante que nos parece absolutamente congruente con el fin teleológico de la reforma constitucional, ya que el Ejecutivo Federal está obligado a rendir un informe al Congreso, al enviar el Presupuesto fiscal de cada año, en el que se detalle el uso que hubiese hecho de la autorización concedida, con el objetivo de que sea el Congreso quien autorice en definitiva las acciones realizadas por el Ejecutivo en esta materia; recuérdese que se trata de una facultad originalmente exclusiva del Congreso de la Unión, facultad que no pierde dicho cuerpo legislativo y que únicamente traslada al Ejecutivo Federal para que éste atienda situaciones de urgencia, razón por la que resulta indispensable que la autorización correspondiente la expida el Congreso cada año con vigencia anual.

## LEY REGLAMENTARIA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de enero de 1961, se publicó por primera vez, la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del artículo 131 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,<sup>53</sup> de la que destacamos el artículo 1º, fracciones I y II, porque es la parte que se refiere a la facultad que se concede al Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior. Transcribimos esta parte de la ley mencionada:

ARTÍCULO 1º.- A fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, se faculta al Ejecutivo Federal, en los términos de la presente Ley, para:

- I. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las Tarifas Generales de Importación y de Exportación, y crear otras.
- II. Fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones, y vigilar el cumplimiento de los acuerdos respectivos, a efecto de que no se sobrepasen los límites que se establezcan.

---

<sup>53</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de enero de 1961, página 2; México.

Como puede apreciarse, en esta Ley Reglamentaria se omitió facultar al Ejecutivo Federal para “señalar precios a las mercancías de importación”, así como para regular y aún prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente.

Se incluyó en el artículo 6° la obligación a cargo del Ejecutivo Federal de dar cuenta al Congreso, del ejercicio de las facultades concedidas en la fracción I del artículo 1° debiendo, además, solicitar la aprobación respectiva, obligación que el Ejecutivo Federal debía cumplir al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal de cada año.

Es de observarse que es esta la primera ocasión en que se reglamenta, con vigencia indeterminada y no anual, el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, pues hasta antes de la entrada en vigor de esta Ley, el Congreso de la Unión facultaba al Ejecutivo Federal mediante decretos de vigencia anual, bajo el argumento de que, si el Congreso llegara a no aprobar el informe que el Ejecutivo le rindiera al término de cada año fiscal, el órgano legislativo podría no renovarle al Ejecutivo la autorización otorgada.

Se establece, adicionalmente, que las mercancías cuya importación se encuentre prohibida o sujeta a permiso, sin que exista la autorización correspondiente, serán decomisadas por la autoridad aduanera al introducirse al territorio nacional y pasarán a ser propiedad del Gobierno Federal, quedando fuera del comercio doméstico y, de ser posible, se procurará venderlas fuera del país.

Se trata de una Ley de tan sólo seis artículos, en la que se incluyen facultades al Ejecutivo Federal tanto en materia de comercio exterior, como en materia de finanzas públicas.

La *Ley Reglamentaria del Segundo Párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, estuvo vigente hasta el 20 de enero de 1986, fecha en que entró en vigor la *Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior*, abrogando a su antecesora.

## LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de enero de 1986, esta Ley abrogó a su antecesora, la *Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.<sup>54</sup>

Por el contenido de esta Ley y las acciones de gobierno que regula, se puede considerar como la primera Ley en materia de Comercio Exterior, ya que además de otorgar al Ejecutivo Federal la autorización en las materias a que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, incorpora mecanismos de defensa en favor de la producción nacional contra prácticas desleales de comercio internacional.

---

<sup>54</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 13 de enero de 1986.

Esta Ley se consideró, en su momento, como una preparación del Gobierno Mexicano para su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), pues como se recordará, fue en la década de los años ochenta, bajo la presidencia del Lic. Miguel de la Madrid, que se cambió el rumbo de la política de comercio exterior, al dar por concluida la política de sustitución de importaciones y en su lugar dar paso a una nueva política pública en la materia que consiste, básicamente, en la apertura del mercado nacional a la competencia internacional, mediante la eliminación del sistema de precios oficiales aplicados a la importación de mercancías; la derogación del régimen de permisos previos para la importación; la reducción de los niveles o tasas arancelarias y, especialmente, la negociación internacional con los países miembros del Acuerdo General, iniciada en 1984 y concluida en 1986 con la adhesión de México a dicho acuerdo comercial multilateral.

Las facultades que el Congreso de la Unión le otorga al Ejecutivo Federal mediante la Ley de 1986 se contienen en el artículo 1º, que por su importancia y para mejor comprensión del tema, se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 1º.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés general. Tienen por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito similar en beneficio del mismo, a cuyo fin se faculta al Ejecutivo Federal, en términos del artículo 131 Constitucional, para:

- I. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de exportación e importación y para crear otras. No podrán establecerse cuotas diferentes a las generales establecidas, salvo cuando existan compromisos internacionales que así lo justifiquen.
  - II. Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en:
    - a) Requisito de permiso previo para exportar o importar mercancías de manera temporal o definitiva, inclusive a las zonas libres del país.
    - b) Cupos máximos de mercancías de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del mercado o de los acuerdos y convenios internacionales.
    - c) Cuotas compensatorias, provisionales y definitivas, a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que serán aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía de que se trate.
    - d) Prohibición de importación o exportación de mercancías.
  - III. Restricción de la circulación o el tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes del y destinadas al extranjero, por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria o conservación o aprovechamiento de especies.
- El propio Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiera hecho de las facultades concedidas.

Como puede observarse se trata de una Ley cuyo contenido no se limita a otorgarle al Ejecutivo Federal las ya para entonces tradicionales facultades en materia arancelaria y no arancelaria, como mecanismos especialmente diseñados para impulsar la política de comercio exterior en el sentido que el propio Ejecutivo Federal decida, adicionalmente, se incorporan herramientas jurídicas para permitir la defensa de la producción nacional frente a ciertas prácticas comerciales que se conocen en el ámbito internacional como prácticas desleales de comercio internacional, tipo *dumping* y subsidios.

Ocupa nuestra atención la distribución de competencias que se incluye en el artículo 2º de la Ley que venimos comentando, ya que, como hemos venido explicando en este trabajo, el segundo párrafo que se adicionó al artículo 131 constitucional se refiere, exclusivamente a la autorización que se le otorga al Ejecutivo Federal para intervenir en materias que originalmente son competencia exclusiva del propio Congreso.

Ahora bien, recordemos el texto del artículo 80 constitucional:

ARTÍCULO 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Es importante tener en consideración este mandato constitucional para tratar de analizar el artículo 2º de la Ley que venimos comentando y que para su mejor comprensión incorporamos a continuación:

ARTÍCULO 2º.- Las facultades a que se refiere el artículo precedente se ejercerán en los siguientes términos:

- I. La correspondiente a la fracción I, por Decretos del Ejecutivo Federal que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- II. Las restricciones a que se refiere la fracción II, y la determinación de las cuotas compensatorias señaladas en su inciso c), por acuerdos o resoluciones que expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, los que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Para determinar cuotas compensatorias definitivas y para prohibir la importación o exportación de mercancías, la dependencia mencionada escuchará previamente la opinión de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior.

Cuando se trate de medidas de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria o de aprovechamiento o conservación de especies, también podrá la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial prohibir la importación o exportación de mercancías a petición de la autoridad competente.

- III. Las restricciones para la circulación o tránsito por el territorio nacional de mercancías procedentes del y destinadas al extranjero, podrán ser ordenadas por la dependencia del Ejecutivo Federal que corresponda conforme a las leyes aplicables cuando lo requiera la seguridad nacional, la salud pública, la sanidad fitopecuaria o la conservación o aprovechamiento de especies.

Como puede observarse en el artículo 2º de la Ley que venimos comentando se faculta al Secretario de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía) para establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en: a) determinar en qué casos se requiere obtener permiso para realizar importaciones o exportaciones de mercancías; b) establecer cupos máximos de mercancías de exportación o importación; c) imponer cuotas compensatorias aplicables a las mercancías que se importen en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, y d) prohibir la importación y exportación de mercancías.

Opinamos que algunas de estas facultades que se le otorgan al Secretario de Comercio y Fomento Industrial (hoy, Secretario de Economía), corresponden originalmente al Congreso de la Unión y, con base en el segundo párrafo del artículo 131 del propio Pacto Federal, son delegables exclusivamente en el Titular del Ejecutivo Federal, que lo es, como lo ordena el artículo 80 constitucional, un solo individuo, es decir, el Presidente de la República. Los Secretarios de Estado son colaboradores del Presidente de la República, y en lo que se refiere a las facultades que la Constitución determina que deben ser ejercidas exclusivamente por el Titular del Ejecutivo Federal, no son delegables en ninguno de sus colaboradores.

## LEY DE COMERCIO EXTERIOR

Finalmente, en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 27 de julio de 1993 se publicó la *Ley de Comercio Exterior*, vigente en la fecha en que se escribe este trabajo (julio del 2016).<sup>55</sup>

A pesar de que no se identifica como una ley reglamentaria, sigue siendo, sin duda, reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 constitucional, tal como se desprende de su artículo 4º, que establece:

ARTÍCULO 4º.- El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

- I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;
- IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a tra-

---

<sup>55</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 27 de julio de 1993.

- vés de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;
- V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal, y
  - VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

Llama la atención especialmente la redacción de las fracciones II y III del artículo 4° que transcribimos, porque en ambas fracciones se otorgan facultades para establecer regulaciones y restricciones, inclusive prohibiciones, para la importación y exportación de mercancías, restringiendo al Ejecutivo Federal para que haga uso de estas facultades únicamente en casos de urgencia (fracción II), mientras que al Secretario del Ramo, se le otorgan las mismas facultades, sin limitar su ejercicio a situaciones de urgencia. Aparentemente la facultad otorgada por el Congreso de la Unión al Titular del Poder Ejecutivo resulta más restrictiva que las que se otorgan al Secretario del Ramo, siendo, como lo son, exactamente las mismas facultades que esencialmente son de naturaleza legislativa. Es por esta razón, su naturaleza legislativa, que se consideran facultades extraordinarias para legislar que únicamente podría ejercer el Titular del Poder Ejecutivo y no sus colaboradores.

En el mismo orden de ideas conviene analizar la facultad que el Congreso de la Unión le otorga directamente al Secretario del Ramo (hoy Secretario de Economía), contenida en el artículo 5°, fracción VII que establece:

ARTÍCULO 5°.- Son facultades de la Secretaría:

- VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones...

Las cuotas compensatorias comparten la naturaleza jurídica de los aprovechamientos, en los términos del artículo 3° del *Código Fiscal de la Federación*;<sup>56</sup> tienen como objetivo evitar que se dañe a la producción nacional mediante importaciones de mercancías que se realizan en condiciones de discriminación de precios (*dumping*) o que han sido beneficiadas con subsidios en su país de origen o de procedencia.

Las cuotas compensatorias no deben confundirse con las cuotas a que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, ya que dicho precepto se refiere a las cuotas de las tarifas de importación y exportación establecidas en la *Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación*, es decir, se refiere a los aranceles o

---

<sup>56</sup> Cfr. Ley de Comercio Exterior, artículo 63, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 27 de julio de 1993.

impuestos que se aplican al comercio exterior. Las cuotas compensatorias no tienen la naturaleza jurídica de impuestos ni siguen para su creación un procedimiento similar al procedimiento legislativo propio de los gravámenes.

Consecuentemente, la creación por parte del Congreso de la Unión de las cuotas compensatorias, no debe considerarse como una derivación del segundo párrafo del artículo 131 constitucional y, dada su naturaleza fiscal —aprovechamientos— todos sus elementos constitutivos del hecho generador de la obligación de pago del aprovechamiento, deben estar contenidos en una Ley, como lo es la *Ley de Comercio Exterior* que venimos comentando. A esta condición se le identifica como “reserva legislativa”.

## CONCLUSIONES

Hasta aquí hemos comentado el origen y evolución del artículo 131 de la Constitución mexicana que ha sido el fundamento jurídico constitucional del que se derivan facultades extraordinarias para legislar en favor del Titular del Ejecutivo Federal, permitiendo a dicho alto funcionario diseñar y ejecutar con oportunidad las políticas públicas referidas al comercio exterior de México, que es, sin duda, una de las principales palancas del desarrollo económico del país.

Ahora bien, es necesario reconocer que a partir de la adhesión de México al GATT en 1986 y de la entrada en vigor del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* en 1994, el diseño y ejecución de la política pública referida al comercio exterior ya no depende exclusivamente del gobierno de México, puesto que al asumir compromisos internacionales con nuestros principales socios comerciales, las políticas públicas referidas a esta importante actividad económica, deben ceñirse a los compromisos internacionales derivados de los acuerdos y tratados firmados por México, compromisos de los que destacan, por ejemplo, la imposibilidad de incrementar los aranceles a las mercancías importadas al país, salvo en el caso de salvaguardas, que para su establecimiento se requiere agotar un procedimiento de investigación administrativa complejo y otorgar, cuando menos, una compensación, que es una medida con vigencia limitada.

Para concluir este breve ensayo sólo llamaremos la atención acerca de la importancia que han adquirido los tratados y acuerdos internacionales suscritos por México, ya que, derivado de dichos compromisos internacionales el Congreso de la Unión se ve forzado frecuentemente a modificar la legislación nacional para armonizarla con el derecho internacional. Esta situación no tendría nada de particular, si en la suscripción de los tratados y acuerdos internacionales interviniera, para su aprobación, el Congreso de la Unión, ya que es esta autoridad legislativa la que tiene competencia constitucional para establecer las normas jurídicas aplicables al comercio exterior y en general a la economía del país. Y es el Congreso de la Unión, además, quien tiene competencia constitucional para armonizar el derecho nacional con el derecho internacional; a esta autoridad legislativa es a quien corresponde asegurar la armonía y congruencia de la legislación nacional con el derecho internacional, como sucede en la mayoría de los Estados con los que México mantiene relaciones diplomáticas y comerciales.

La ausencia del Congreso de la Unión en la aprobación de los tratados y acuerdos internacionales y la participación únicamente del Senado en esta importante actividad legislativa, ha convertido al Presidente de la República, con apoyo únicamente del Senado, en el más importante legislador del país, dejando al Congreso de la Unión la responsabilidad de modificar el derecho nacional para adecuarlo al derecho internacional, sin tener ninguna posibilidad de participar en la construcción de la política pública de comercio exterior, que no se limita, evidentemente, a la importación y exportación de mercancías, puesto que incluye el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual, las medidas en materia de inversión, entre otras importantes actividades económicas. Es necesario, en nuestra opinión, regresarle al Congreso de la Unión la facultad de intervenir en la aprobación de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal, tal como lo dispuso el Constituyente de 1917 al aprobar el texto del artículo 133 del Pacto Federal, que en su versión original es del tenor siguiente:

ARTÍCULO 133.- (versión original) Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, 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 (resaltado añadido).<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 5 de febrero de 1917, 4<sup>ª</sup>. Época, número 30. México.

# El desarrollo agrario en México

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

Investigador titular C de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, institución que le ha reconocido con el PRIDE nivel “D”. A su vez, el Sistema Nacional de Investigadores le ha conferido el grado de investigador nacional nivel 3. Docente de la división de posgrado de la Facultad de Derecho y ENEP Acatlán de la UNAM. Autor de varias decenas de libros y artículos académicos y se han publicado 8 obras en su honor. Es economista, maestro y doctor en Derecho.

Los temas del agro: su tenencia, su organización, su aprovechamiento y su normativa, han sido atendidos de diversas maneras en el tiempo y en el espacio, según relata la historia.

## LA SITUACIÓN DEL AGRO ENTRE LOS AZTECAS

En el México precolombino se hizo distinción entre la tierra del rey: *Tlatocalalli*, las tierras de los nobles: *Pillali*; las tierras del pueblo: *Altepetlalli*; las tierras de los barrios: *Calpullalli*; las tierras para la guerra: *Mitlchimalli*, y las tierras de los dioses: *Teotlalpan*; consecuentemente, la regulación jurídica de las tierras no era uniforme, sino distinta para cada tipo de tierras, según fuera la calidad de sus poseedores. De igual modo, los trabajadores del campo tuvieron diferente carácter: los esclavos, o trabajadores forzados no remunerados; los *macehuales*, eran peones del campo remunerados; en tanto que los *mayerques* eran aparceros.<sup>58</sup>

## LA CONDICIONES DEL CAMPO DURANTE LA COLONIA

La situación del agro, a raíz del descubrimiento de América, cambió radicalmente, al asumir los monarcas españoles la propiedad de todas las tierras con apoyo en las bulas expedidas en 1493 por el Papa español Alejandro VI (Rodrigo Borgia), mediante las cuales les donó:

(...) todas las islas y tierras firmes descubiertas y por descubrir, halladas y por hallar, hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y construyendo una línea del Polo Ártico, que es el Septentrión, hasta el Polo Antártico, que es el Mediodía, ora se hayan hallado islas y tierras

---

<sup>58</sup> Véase: Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, 8a. ed., México, Porrúa, 1964, p. 9.

firmes, ora se hayan de encontrar hacia la India o hacia cualquier parte, la cual dicha línea diste de las islas que vulgarmente llaman Azores y Cabo Verde cien leguas hacia el Occidente y Mediodía, así que todas sus islas y tierra firme halladas y que se hallaren, descubiertas y que se descubrieren desde la citada línea hacia el Occidente y Mediodía.

Las citadas bulas alejandrinas, que conllevaban el dominio o derecho de propiedad, de *La Corona* sobre la totalidad de los territorios descubiertos y conquistados, fueron modificadas mediante el *Tratado de Tordesillas* celebrado el siete de junio de 1494 entre los Reyes Católicos y el rey Juan II de Portugal que variaron la línea marcada en las mencionadas bulas, a efecto de que Brasil quedase bajo el dominio del monarca portugués.

De esta suerte, las tierras del dominio de la Corona, también conocidas como tierras realengas, se distribuían entre los batalladores súbditos a través del otorgamiento de privilegios conocidos como mercedes o gracias.

Mas no fueron los conquistadores los únicos beneficiarios de tales privilegios, porque también se confirieron a misioneros y eclesiásticos; además se utilizaron otros mecanismos para la distribución de los referidos bienes inmuebles, como fueron la encomienda y el repartimiento.<sup>59</sup>

De origen medieval, la encomienda fue una institución inspirada en el régimen de los siervos atados a la tierra del señor feudal, que en la Nueva España tuvo una aplicación mucho más amplia que en España, y produjo efectos en lo político, en lo económico, en lo laboral, en lo religioso, e incluso, en lo militar, que permitieron a los monarcas españoles no sólo recompensar a los conquistadores, sino también, integrar a los aborígenes en la economía de la época, evangelizarlos sin cargo al erario, y mejorar el aspecto militar de la Colonia.

A juicio de la investigadora Beatriz Bernal: “Legalmente, la encomienda era una asignación oficial de comunidades indígenas (pueblos encomendados) a un conquistador o colonizador (encomendero). Implicaba para este último el cumplimiento de obligaciones tutelares, militares religiosos en favor de las comunidades indígenas, pero le otorgaba a cambio el derecho al trabajo y al tributo de los indios.”<sup>60</sup>

La naturaleza inhumana de la encomienda, que vulneró notablemente la propiedad indígena, fue exhibida por diversos moralistas, entre los que destacó fray Bartolomé de las Casas, y finalmente fue abolida de manera formal mediante decreto real del 29 de noviembre de 1718, aun cuando en la práctica sobrevivió de manera soterrada hasta el final del dominio español, y abonó la causa de la guerra de independencia iniciada en 1810.

---

<sup>59</sup> Véase: *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y la soberanía del pueblo Mexicano*. Cuaderno 11. De las garantías individuales. Artículo 27. México, Colección Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, p. 19.

<sup>60</sup> Bernal, Beatriz, “Encomienda”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. IV, México, UNAM, 1983, p. 60.

El asturiano obispo de Michoacán Manuel Abad y Queipo denunció el despojo realizado durante la Colonia, de las tierras propiedad de los indígenas, en los términos siguientes:

La Nueva España es agricultora solamente, con tan poca industria, que no basta a vestir y calzar un tercio de sus habitantes. Las tierras mal divididas desde el principio se acumularon en pocas manos, tomando la propiedad de un particular (que debía ser de un pueblo entero), cierta forma individual opuesta en gran manera a la división, y que, por tanto, siempre ha exigido y exige en el dueño facultades cuantiosas. Ellas recayeron en los conquistadores y sus descendientes, en los empleados y comerciantes, que las cultivaban por sí con los brazos de los indígenas y de los esclavos del África, sin haberse atendido en aquellos tiempos la policía de las poblaciones, que se dejaron a la casualidad sin territorios competentes y lejos de desmembrarse las haciendas, se han aumentado de mano en mano, aumentando por consiguiente la dificultad de sostener y perfeccionar su cultivo; y aumentando también la necesidad de recurrir para uno y otro objeto a los caudales piadosos con que siempre se ha contado aún para las adquisiciones. Los pueblos quedaron sin propiedad, y el interés mal entendido de los hacenderos no les permitió ni permite todavía algún equivalente por medio de arrendamientos siquiera de cinco o siete años. Los pocos arrendamientos que se toleran en las haciendas, dependen del capricho de los señores o de los administradores, que ya los sufren, ya los lanzan, persiguen sus ganados e incendian sus chozas.<sup>61</sup>

Es de hacer notar que, en rigor, la institución de la encomienda no sólo permaneció en realidad hasta el final del dominio español, pues pervivió en el México independiente, en el que cobró renovados bríos en el porfiriato, al grado de haber sido una de las principales causas de la revolución mexicana de principios del siglo XX.

## ESCENARIO DEL CAMPO MEXICANO EN EL SIGLO XIX

Al margen de las tierras del dominio de la Corona, la propiedad inmobiliaria rural en los inicios del México independiente estaba estructurada en tres grupos diferentes: el de la propiedad privada de los antiguos colonos españoles que dio origen al latifundismo; el de la propiedad eclesiástica o *en manos muertas* —así llamados por quedar inmovilizados esos inmuebles, y por tanto, fuera del mercado—, y el de los indígenas organizado principalmente bajo el esquema de propiedad comunal; este esquema bloqueaba la posibilidad de la existencia significativa de pequeños propietarios.

En este escenario, durante el gobierno del presidente sustituto Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856, se dictó la *Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México*, mejor conocida como

---

<sup>61</sup> Abad y Queipo, Manuel, “Representación a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán”, tomado de: Mora, José María Luis, *Obras Sueltas*, México, UNAM.IIJ, 2016, p. 87.

Ley Lerdo, en alusión a su autor, el licenciado Miguel Lerdo de Tejada, a la sazón Secretario de Hacienda.

Al decir de su autor, la ley en cita estaba animada por dos propósitos fundamentales, consistía el primero en “hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener entre nosotros estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen”, en tanto que el segundo, pretendía allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizandando la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos; en la práctica, este ordenamiento legal, que quedó incluido en las *Leyes de Reforma*, dio lugar a que los bienes desamortizados resultasen inaccesibles —por su costo de titulación y pago de alcabala— para el grueso de la población, por lo que quedaron en manos de los adinerados, que así formaron inmensos latifundios que acrecentaron su influencia y poder.

Melchor Ocampo criticó severamente esta ley, y otro tanto hizo Andrés Molina Enríquez, por haber dado lugar al despojo de gran número de indígenas comuneros. El propio gobierno de Comonfort reconoció en parte su error mediante la circular del 9 de octubre de 1856, en la que admitió haber tenido “la necesidad de tomar en consideración que se está abusando de la ignorancia de los labradores pobres, y en especial de los indígenas”.

Al decir de su autor en su circular del 28 de junio de 1856, la referida ley no era de carácter radical, como había sido la reforma de 1833 intentada por el gobierno del doctor Valentín Gómez Farías, porque ese ordenamiento legal estaba animado por dos propósitos fundamentales, consistía el primero en “hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener entre nosotros estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen”, en tanto que el segundo, pretendía “allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizandando la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos”; en la práctica, este ordenamiento legal, que quedó encuadrado en las *Leyes de Reforma*, dio lugar a que los bienes desamortizados resultasen inaccesibles —por su costo de titulación y pago de alcabala— para el grueso de la población, por lo que quedaron en manos de los adinerados, que así formaron inmensos latifundios que acrecentaron su influencia y poder.

Destacan entre los treinta y cinco artículos de la *Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México*, los cinco que a continuación se transcriben:

ARTÍCULO 1.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

ARTÍCULO 2.- La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteutico fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al seis por ciento el canon que pagan, para determinar el valor de aquéllas.

ARTÍCULO 25.- Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8° respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

ARTÍCULO 32.- Todas las traslaciones de dominio de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en virtud de esta ley, causarán la alcabala de cinco por ciento, que se pagará en las oficinas correspondientes del gobierno general, quedando derogada la ley de 13 de febrero de este año en lo relativo a este impuesto en las enajenaciones de fincas de manos muertas.

Esta alcabala se pagará en la forma siguiente: una mitad en numerario y la otra en bonos consolidados de la deuda interior, por las adjudicaciones que se verifiquen dentro del primer mes: dos terceras partes en numerario y una tercera en bonos por las que se hagan en el segundo; y sólo una cuarta parte en bonos y tres cuartas en numerario por las que se practiquen dentro del tercero. Después de cumplidos los tres meses, toda la alcabala se pagará en numerario.

ARTÍCULO 34.- Del producto de estas alcabalas se separará un millón de pesos que unido a los otros fondos que designará una ley que se dictará con ese objeto, se aplicará a la capitalización de los retiros, montepíos y pensiones civiles y militares así como la amortización de alcances de los empleados civiles y militares en actual servicio.<sup>62</sup>

Desde luego, la Ley Lerdo no tenía los alcances económicos que su autor preconizaba, ni sus efectos en el campo jurídico lograban la trascendencia de su coetánea *Ley Juárez*, sin embargo, representó un golpe psicológico, especialmente útil para el surgimiento y la conformación del Estado laico en México, por combatir la creencia popular de que los bienes temporales del clero eran intocables.

La normativa contenida en la Ley Lerdo se complementó el 30 de junio del mismo año de 1856 con el Reglamento de la Ley del 25 de junio de 1856, sobre Amortización de Bienes de Manos Muertas, ordenamiento que, sin haber disposición al respecto, en la ley respectiva a la que reglamentaba, incluyó a las comunidades y parcialidades indígenas, dentro de las corporaciones cuya personalidad jurídica se extinguía; al respecto, la doctora Martha Chávez Padrón, comentó:

Para el 30 de julio del mismo año se expide el Reglamento de la Ley de Desamortización cuyos 32 artículos especificaban más el procedimiento a seguir en las adjudicaciones o remates; pero para nosotros este Reglamento tiene un especial interés, porque en su artículo 11 claramente se incluyó dentro de las corporaciones a las “comunidades y parcialidades

---

<sup>62</sup> Tomado de: Fabila, Manuel, *Cinco siglos de Legislación Agraria en México*, México, Banco Nacional de Crédito Agrícola, 1941, pp. 103 a 108.

indígenas”, con las graves consecuencias que esto significará para que estas instituciones pierdan su personalidad, sus derechos y, en consecuencia, sus tierras.<sup>63</sup>

En consonancia con la Ley Lerdo, la Constitución de 1857 dispuso en el segundo párrafo de su artículo 27: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.

Las anteriores disposiciones fueron interpretadas por los tribunales de la época, en el sentido de que extinguían las comunidades indígenas, y consecuentemente perdían su correspondiente personalidad jurídica, lo que trajo como funesta consecuencia un mayor empobrecimiento de la población indígena, de por sí sumida en la miseria; dicha interpretación judicial fue combatida por el abogado jalisciense Winstano Luis Orozco, con el argumento de que: “Las Leyes de Reforma abolieron y prohibieron las comunidades religiosas, cofradías y hermandades (Ley de 12 de junio de 1859), pero ninguna ley ha suprimido la Iglesia, el Estado, el Municipio ni las comunidades indígenas”.<sup>64</sup>

### La Ley de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1863

El propósito fundamental de la *Ley de Terrenos Baldíos* de 20 de julio de 1863 fue el de habitar las zonas despobladas del territorio nacional, a cuyo efecto facultó a todo individuo radicado en el país, salvo los originarios de países limítrofes, a adquirir la propiedad de terrenos baldíos, con superficie máxima de dos mil quinientas hectáreas, mediante el procedimiento de denuncia de los mismos, el cual se tramitaba ante el juez de distrito de la jurisdicción respectiva.

Adjudicado el terreno baldío al denunciante mediante el pago del precio correspondiente, éste quedaba obligado a mantener cuando menos un habitante por cada doscientas hectáreas adjudicadas, so pena de perder la propiedad en caso quedar deshabitada durante cuatro meses en un año, pues al efecto disponía:

ARTÍCULO 10.- Los dueños de los terrenos baldíos que se adjudiquen desde esta fecha, están obligados a mantener en algún punto de su propiedad y durante diez años contados desde la adjudicación, un habitante a lo menos por cada doscientas hectáreas adjudicadas, sin contar la fracción que no llegue a este número. El que dejare de tener los habitantes que le corresponda, cuatro meses en un año, perderá el derecho al terreno y al precio que por él hubiere exhibido.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1964, p. 163.

<sup>64</sup> Orozco, Winstano Luis, *La organización de la República*, p. 50.

<sup>65</sup> Tomado de: Fabila, Manuel, *op. cit.*, p. 133.

## La Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875

No fue el porfiriato el único causante del agravamiento del problema agrario en México durante el último cuarto del siglo XIX, pues a ello contribuyó de manera significativa el gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, quien expidió la *Ley de Colonización* de 31 de mayo de 1875, ordenamiento legal que instauró la nefasta institución de la “compañía deslindadora” que tanto daño produjera al campesinado del país, al establecer enormes canonjías a tales empresas, según se advierte desde su primer artículo que en su parte relativa a ese tema, disponía:

ARTÍCULO 1º.- Se autoriza al Ejecutivo para que entretanto se expide la ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a colonización, haga ésta efectiva por su acción directa y por medio de contratas con empresas particulares bajo las siguientes bases:

...

V.- La de que se nombren y pongan en acción las comisiones exploradoras autorizadas por la Sección 26 del presupuesto vigente, para obtener terrenos colonizables con los requisitos que deben tener de medición, deslinde, avalúo y descripción.

VI.- La de que por habilitar un terreno baldío, con los requisitos que exige la fracción anterior, obtenga el que llene estos requisitos, la tercera parte de dicho terreno o de su valor, siempre que lo haga con la debida autorización...

## LA POBLACIÓN RURAL DURANTE LA DICTADURA PORFIRISTA

El gobierno dictatorial ejercido en México por el general Porfirio Díaz se prolongó por más de tres décadas: las tres últimas del siglo XIX y la primera del siglo XX, durante las cuales la población rural de México, que entonces rondaba 80% de la total del país fue sometida a una explotación infrahumana que incluyó genocidio y otros crímenes de lesa humanidad, según relatan varios escritores, por ejemplo John Kenneth Turner, narra:

En la lucha han muerto decenas de miles de yaquis y de soldados, y muchos centenares de aquéllos fueron ejecutados después de hechos prisioneros. A los pocos años de lucha, fue capturado el jefe Cajeme, al que ejecutaron públicamente delante de muchos yaquis que habían caído prisioneros con él. En seguida fue elegido jefe Tetabiate, también yaquí, para ocupar el lugar de Cajeme, y la lucha prosiguió. Finalmente, en 1894, de modo repentino, les arrebataron las tierras. Por decreto del gobierno federal se les quitaron las mejores y las traspasaron a un solo hombre, el general Lorenzo Torres, que hoy es jefe militar en Sonora y que por entonces era segundo en el mando.

Al Gobierno se le señala como culpable de las más horribles atrocidades. Santa de Cabora, escritora mexicana, cita estos dos casos:

El 17 de mayo de 1892, el general Otero, del Ejército mexicano, ordenó aprehender a los yaquis, hombres, mujeres y niños que había en la ciudad de Navojoa y colgó a tantos que agotaron las cuerdas disponibles, siendo necesario usar cada una de ellas cinco o seis veces.

Un coronel del ejército, Antonio Rincón, en julio de 1892, tomó prisioneros a doscientos yaquis, hombres, mujeres y niños, y los embarcó en el cañonero El Demócrata, echándolos después al agua entre la desembocadura del río Yaqui y el puerto de Guaymas, pereciendo todos ellos. (...)

Pero más tarde, el gobernador Rafael Izábal (debe haber sido en 1902) hizo una incursión en la isla Tiburón, donde se habían refugiado algunos yaquis pacíficos, y sin más trámites ordenó a los indios seris que le trajeran la mano derecha de cada uno de los yaquis que allí hubiera, con la alternativa para los seris de ser a su vez exterminados. El doctor Boido tomó una fotografía y en ella se podía ver al gobernador riéndose a la vista de un racimo de manos que le presentaban colgando de un palo. Esta fotografía llegó a publicarse en el periódico. El Imparcial de la ciudad de México, haciendo escarnio de las hazañas del gobernador Izábal.

En lo concerniente a la regulación jurídica del agro entre 1877 y 1910, cabe destacar la *Ley de Terrenos Baldíos* de 20 de julio de 1894,<sup>66</sup> incrementó el acaparamiento de tierras por parte de influyentes especuladores, al suprimir en su artículo 6 el límite de dos mil quinientas hectáreas para cada denuncia, y al cancelar en su artículo 7 la obligación que imponía la ley de 1863 a los propietarios y poseedores de baldíos, de tenerlos poblados, acotados y cultivados. Al respecto, Jorge Vera Estañol apunta:

De 1881 a 1889 ascendieron los terrenos deslindados a 32'240,373 hectáreas, de las cuales fueron cedidas a las empresas deslindadoras, en compensación de los gastos de deslinde 12'693,610 hectáreas, y fueron vendidas o comprometidas, 14'813,980 hectáreas —la mayor parte de ellas a los mismo deslindadores—, siendo de advertir que el número de los individuos o compañías beneficiarias de estos contratos, según el Boletín Estadístico de 1889, fue sólo de 29. En condiciones semejantes, desde 1889 hasta 1892, se deslindaron 12'382,292 hectáreas; y de 1904 a 1906 se expidieron a las compañías deslindadoras 260 títulos con 2'626,540, hectáreas, y se otorgaron 1,331 títulos de terrenos nacionales con un área de 4'445,665 hectáreas. Las operaciones de las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889 amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías 14% de la superficie total de la república, y en los cinco años subsiguientes, otras cuantas empresas acapararon un 6% más de dicha total superficie monopolizada por no más de cincuenta propietarios.<sup>67</sup>

En síntesis, al final del porfiriato, México se exhibía como un anacrónico Estado feudal, con un campesinado, equivalente al 80% de su población total, carente de tierra, de libertad y de justicia, porque el agro estaba acaparado por unos pocos propietarios en el transcurso de un proceso histórico que inicia el conquistador, prosigue el encomendero, lo continúa el hacendado, y al final, recrudescen el deslindador protegido y

---

<sup>66</sup> Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación Mexicana*, México, Imprenta de Eduardo Lozano, T. XXIV, pp. 35-45.

<sup>67</sup> Vera Estañol, Jorge, *Historia de la Revolución Mexicana*, 4a. ed., México, Porrúa, 1983, pp. 73 y 74.

solapado por la burocracia de la dictadura porfirista, para dar paso al México bárbaro, preludio del México bronco, del que surge la revolución.

## INTENTOS REFORMISTAS EN EL DESARROLLO AGRARIO

Los esfuerzos por reconducir en México el desarrollo agrario, a fin de lograr la restitución de las tierras a los pueblos, especialmente en beneficio de los indígenas, dan comienzo junto con el inicio de la guerra de independencia, al ordenar don Miguel Hidalgo, el 5 de diciembre de 1810, que se entreguen las tierras pertenecientes a los naturales; propuesta parecida formula Francisco Severo Maldonado, en el artículo 7 de su proyecto de Constitución; esfuerzos que resurgen un siglo después, a través de diferentes planes, programas y leyes que se publicaron en el curso de la Revolución mexicana del siglo pasado.

Las revoluciones evidencian la carencia de control político por parte de la élite gobernante ya caduca, lo que propicia su derrocamiento y sustitución por los dirigentes revolucionarios; el requisito esencial para que haya revolución consiste en que la oligarquía llegue al punto de ser incapaz de gobernar.<sup>68</sup>

### El Plan de San Luis

Los planes de La Noria y de Tuxtepec constituyeron las respectivas exposiciones de motivos de las insurrecciones armadas iniciadas por Porfirio Díaz en 1871 y 1876, respectivamente; en ambas se enarboló la bandera de la no reelección del Presidente de la República, mas, en la realidad, sus hechos contradijeron sus dichos y evidenciaron la falsedad de sus planes y proclamas, pues el porfiriato, entendido como la permanencia de Porfirio Díaz en el ejercicio del poder público, duró del 28 de noviembre de 1876 al 25 de mayo de 1911, fecha esta última en la que, en virtud de los *Tratados de Ciudad Juárez*, renunció el dictador y se dirigió al exilio. Treinta y cuatro años, cinco meses y veintisiete días de dictadura porfirista, incluyendo los gobiernos de sus testaferros Juan Nepomuceno Méndez Sánchez (del 6 de diciembre de 1876 al 17 de febrero de 1877) y Manuel González (del 1° de diciembre de 1880 al 30 de noviembre de 1884), más de un tercio de siglo, durante el cual el antiguo anti-reeleccionista se reeligió siete veces.

El 10 de julio de 1910 tuvo lugar la jornada electoral para elegir Presidente y Vicepresidente de México para el periodo 1910-1916, y sus resultados se dieron a conocer oficialmente el 21 de agosto de ese año, mediante la proclamación oficial de Porfirio Díaz Mori y Ramón Corral Verdugo como Presidente y Vicepresidente respectivamente.

Fue precisamente la fraudulenta séptima reelección del dictador la que detonó la Revolución iniciada en 1910, a la que convocó Francisco I. Madero —candidato a

---

<sup>68</sup> Salcedo Aquino, Roberto, Voz "Revolución", *Diccionario de política administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Administración Pública, t. N-Z, p. 415 a 418.

la Presidencia y auténtico triunfador en esos comicios—, mediante el *Plan de San Luis Potosí*, documento que invitaba al pueblo a rebelarse el 20 de noviembre de 1910, por considerar agotados los recursos legales para designar democráticamente a sus gobernantes, por lo que desconocía la reelección de Porfirio Díaz, y anulaba las recientes elecciones y convocaba a nuevos comicios.

Además de proclamar el principio de la no reelección, el documento en cita se comprometía a restituir a los campesinos las tierras que les habían sido arrebatadas por los hacendados, por abuso de la *Ley de Terrenos Baldíos*.

## El Plan de Ayala

El incumplimiento del *Plan de San Luis* por parte de don Francisco I. Madero, cuando ya fungía como Presidente de la República, fue la causa de la rebelión armada en su contra por el indiscutible caudillo máximo del reparto agrario, cuyas causas justificó en el “Plan Libertador de los hijos del Estado de Morelos afiliados al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del *Plan de San Luis*, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la Patria Mexicana,” mejor conocido como *Plan de Ayala*.

Como explica Carlos Barreto Zamudio, en el contexto político, un plan viene a ser el proyecto a desarrollar, integra una plataforma programática, y constituye una declaración de principios, porque “representa la bandera que permite a quienes la enarbolan buscar la legitimidad y el reconocimiento como grupo revolucionario, a fin de tomar distancia de acusaciones de criminalidad y bandolerismo”.<sup>69</sup>

El *Plan de Ayala*, calificado por el profesor de la Universidad de Harvard John Womack Jr., como la *Sagrada Escritura de los zapatistas*, fue manuscrito por el general Otilio Montaña el 28 de noviembre de 1911 en el poblado de Ayala del Estado de Morelos y suscrito por Emiliano Zapata Salazar, adalid por antonomasia de la reforma agraria en México.

Desconoció el *Plan de Ayala* a Francisco I. Madero como Presidente de la República, y nombró como jefe de la Revolución al general Pascual Orozco, pero, en caso de no aceptar éste, al propio Emiliano Zapata; en lo que hace al reparto agrario, el plan disponía textualmente:

6a.- Como parte adicional del plan que invocamos hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques á la sombra de la tiranía y de la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos ó ciudadanos que tengan sus Títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo á todo trance, con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se con-

---

<sup>69</sup> Barreto Zamudio, Carlos, “Para que Fuera Nuestra Bandera. ‘El Plan de Ayala y el Camino Histórico de los Planes Político Revolucionarios en Morelos’”, *A cien años del Plan de Ayala*, Castro Zapata, Edgar *et al.*, México, Editorial Era, 2013, p. 114.

sideren con derechos á ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7a.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no són mas dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su condición social ni poder dedicarse á la industria o á la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios á los poderosos propietarios de ellos, á fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan egidos, colonias, fundos legales para pueblos ó campos de sembradura ó de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8a.- Los hacendados, científicos, ó caciques que se opongan directa ó indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que á ellos les correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan.

## El Plan de Veracruz

El 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el Decreto que se conoce como *Plan de Veracruz*, mediante el cual se reformó y adicionó el *Plan de Guadalupe*, proclamado por él mismo el 26 de marzo de 1913 en la Hacienda de Guadalupe, municipio de Ramos Arizpe, Coahuila.

Merced a las adiciones contenidas en el artículo 2º del *Plan de Veracruz*, se dio sentido social al citado plan precedente, al disponer:

El primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad de raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial independiente, tanto en la federación como en los estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar

a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.

## La Ley del 6 de enero de 1915

Para honrar su compromiso de expedir leyes agrarias que favorezcan la formación de las tierras de que fueron injustamente privados sus legítimos propietarios o poseedores, y de mejorar la condición del peón rural, Carranza expidió, también en Veracruz, la Ley del 6 de enero de 1915.

El autor del emblemático ordenamiento legal en comento fue el licenciado Luis Vicente Cabrera Lobato, sin lugar a dudas uno de los ideólogos y precursores de la reforma agraria mexicana del siglo XX, quien desde 1912 había pugnado por llevar a cabo la reivindicación de los derechos del campesinado, a cuyo efecto había presentado iniciativa de ley para la reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano —misma que defendió mediante memorable discurso pronunciado en la tribuna de la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de aquel año—, cuyo breve articulado era el siguiente:

ARTÍCULO 1º.- Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

ARTÍCULO 2º.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitare, o para aumentar la extensión de los existentes.

ARTÍCULO 3º.- Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdo con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.

ARTÍCULO 4º.- Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos o formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal, y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos.

ARTÍCULO 5º.- Las expropiaciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo, así como la condición jurídica de los ejidos formados.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Tomado de Cabrera, Luis, *Obras completas*, México, Ediciones Oásis, t. 1, p. 165.

En buena medida, la Ley del 6 de enero de 1915 da respuesta favorable a las exigencias del zapatismo y, asimismo, retoma las ideas del citado proyecto de 1912, incluido el discurso con que lo apoyó, como puede observarse desde la *exposición de motivos* que, a semejanza del discurso de tres años antes, resumió las razones de la irritación y el disgusto de los campesinos, de la siguiente manera:

Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas del país, ha sido el despojo de los terrenos, de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores. (...)

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía;

Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de volver a los pueblos los terrenos que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; (...)

Como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es constitucional la Ley de 6 de enero de 1915, tanto por haber sido expedida para satisfacer necesidades de orden público, como porque sus preceptos son de interés general y se inspiran en la prosperidad y bienestar comunes; destacan entre sus disposiciones, las contenidas en sus artículos 1º y 3º; conforme al artículo 1º, se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancharías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancharías, congregaciones o comunidades, y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o

de la Federación, con los cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Por su parte, el artículo 3º, otro de los más importantes de la Ley del 6 de enero de 1915, previno:

Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para restituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

No podía faltar en la ley en comento, la creación de órganos operativos que se encargasen de instrumentar las reivindicaciones establecidas en la misma, como fueron la comisión nacional agraria, y las Comisiones locales agrarias en cada Estado o Territorio de la República, previstas en el artículo 4º de dicho ordenamiento.

### **La Ley Agraria Villista**

La reivindicación de los derechos del campesinado no fue un reclamo exclusivo del zapatismo y del Ejército Constitucionalista, dado que esta exigencia fue compartida por el villismo y el Ejército Convencionista, para atenderla, el general Francisco Villa el 24 de mayo de 1915 expidió en León, la *Ley General Agraria*, cuya redacción se atribuye al licenciado Francisco Escudero (quien en 1913 había sido secretario de Relaciones y Hacienda, en el gobierno presidido por Venustiano Carranza), y que entre otros preceptos dispuso:

ARTÍCULO 1º.- Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los Estados, durante los tres primeros meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que consigna el artículo 18.

(...)

ARTÍCULO 18.- El Gobierno Federal podrá autorizar la posesión actual o adquisición posterior de tierras en cantidad mayor que la adoptada como límite, según el artículo 1º, en favor de empresas agrícolas que tengan por objeto el desarrollo de una región, siempre que tales empresas tengan carácter de mexicanas y que las tierras y aguas se destinen al fraccionamiento ulterior en un plazo que no exceda de seis años. Para conceder tales autorizaciones se oirá al Gobierno del Estado al que pertenezcan las tierras de que se trate y a los particulares que manifiesten tener interés contrario a la autorización.

## LA REFORMA AGRARIA MEXICANA DEL SIGLO XX

Como bien apunta el doctor Lucio Mendieta y Núñez, la reforma —o cuestión— agraria no ha sido una bandera inventada por los políticos, sino una dolorosa realidad social.<sup>71</sup>

En opinión de Arturo Warman, la reforma agraria en México no ha sido “Ni desastre ni triunfo, la reforma es un proceso abierto pero imperfecto; sus soluciones de mediano plazo solo serán viables si se logran de inmediato los acuerdos nacionales y se inician los programas destinados a conducir la reforma a su término.”<sup>72</sup>

La reforma agraria surge vinculada al concepto de propiedad que, al menos en la teoría contractualista de Hobbes, Locke y Rousseau, es un valor fundamental del Estado, porque si este se nutre de una parte de los derechos de sus moradores, es con el propósito de asegurarles el disfrute pacífico de los restantes entre los que descuella el derecho a la propiedad de la tierra.

Una de las corrientes del liberalismo económico es la de los fisiócratas, que encabezados por François Quesnay, hacían radicar el origen de la riqueza en la explotación de la tierra, es decir, en la agricultura, por lo que la propiedad de la tierra adquiere una relevancia de primer orden en el pensamiento fisiócrata.

Dupont de Nemours sintetiza, en su libro *De l'origine et des progrès d'une science nouvelle*, la esencia de la teoría fisiócrata de Quesnay en torno a la población en su relación con el producto neto y la agricultura, acerca de lo cual hace notar que las producciones espontáneas son insuficientes para la sobrevivencia de una población amplia, razón por la cual la naturaleza obliga al hombre a cultivarla, lo que implica diversos gastos que se recuperan mediante la cosecha cuya venta da para ello y, además, deja un remanente que se denomina el producto neto.

Mientras más considerable es este producto neto, será más ventajoso ser propietario territorial. Mientras más ventajoso sea ser propietario territorial, serán más las personas que consagren gastos y trabajos a crear, adquirir, extender y mejorar las propiedades territoriales. Mientras más sean las gentes que emplean..., etc., los cultivos se extenderán y perfeccionarán más. Mientras más se extiendan y perfeccionen los cultivos, será mayor la cantidad de productos consumibles que renacen anualmente. Mientras más se multipliquen los productos consumibles, los hombres podrán procurarse mayores satisfacciones y ser, en consecuencia, más felices. Mientras más felices son los hombres, mayor es el aumento de la población. De este modo, la prosperidad de la humanidad entera está ligada al mayor producto neto posible, al mejor estado posible de las propiedades rurales.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, p. 176.

<sup>72</sup> Warman, Arturo, *La reforma agraria, una visión de largo plazo*, <http://www.fao.org/docrep/006/f0415t/f0415t09.htm>

<sup>73</sup> Dupont de Nemours, Pierre Samuel, *De l'origine et des progrès d'une science nouvelle*, Paris, Chez Desaint Librairie, M. DCC. LXVIII, p. 14.

Como puede advertirse, en la normativa de la reforma agraria de 1915, hay un trasunto de las ideas de los fisiócratas, por cuanto considera que en la propiedad de la tierra se ubica el bienestar de las masas campesinas.

## EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO AGRARIO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vino a dar respuesta, a través de su artículo 27, a los reclamos del grueso de la población rural, y a imprimir un sentido social a la propiedad agraria mediante la cancelación del secular *jus abutendi* del propietario.

Quien esto escribe considera que la evolución del artículo 27 de la Constitución ha sido el faro que guía el desarrollo agrario en México, a partir de su texto original en el año de 1917, que disponía:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

El artículo constitucional en comento ha sido objeto de una veintena de reformas, publicada la primera en el *Diario Oficial de la Federación* el día primero de enero de 1934, y la última, el 29 de enero del 2016, algunas de las cuales versan sobre la materia agraria, entre las que destacan la quinta, que contra la privación o afectación agraria ilegales de tierras o aguas, los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, con certificado de inafectabilidad, podrán promover juicio de amparo; sobresale también la décima tercera modificación a ese numeral de la Constitución, publicada el 3 de febrero de 1983, conforme a la cual, el Estado dispondrá medidas para la impartición de justicia agraria, garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal, la pequeña propiedad, y la asesoría legal de los campesinos.

Publicada el 6 de enero de 1992, la décima quinta modificación del artículo 27 constitucional, al empuje del neoliberalismo globalizador, marca un viraje en la normativa del desarrollo agrario, al determinar que “las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto” y que “La ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela, establecerá los procedimientos podrán asociarse entre sí con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia”.

Es dable pensar que la modificación de 1992 al artículo 27 constitucional incluyó entre sus propósitos introducir a la tierra al mercado y así propiciar su circulación,

pese a mantener la prohibición del latifundio, lo mismo que la propiedad social con ciertas reservas encaminadas a evitar acaparamiento y despojos. De igual manera, permanecieron firmes los límites máximos de la propiedad particular individual, fijados en 1946, pero con la posibilidad de crear sociedades capaces de adquirir legítimamente tierras con una extensión equivalente a 25 tantos del límite máximo de la propiedad particular individual.

Para complementar la reconducción del desarrollo agrario, poco después de publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la décima quinta modificación del artículo 27 constitucional, se expidieron la *Ley Agraria* y la *Ley Forestal*.

Empero, la crisis política de 1994 y el llamado *error de diciembre* del mismo año, que generó una severa crisis económica, postergaron o dejaron en suspenso la instrumentación de los programas que se pretendían aplicar conforme al nuevo esquema de reforma, por lo que ésta quedó inconclusa, y consecuentemente no se lograron a cabalidad sus metas sociales y económicas. Arturo Warman, en su análisis de la modificación de 1992 al artículo 27 constitucional destaca los cambios fundamentales de la misma en los siguientes términos:

La reforma constitucional de 1992 partía de un principio, enunciado en la Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, que recibió poca atención: a saber, que la iniciativa y la libertad para promover el desarrollo rural pasaban a manos de los productores rurales y sus organizaciones. La reforma invertía el enfoque previo que otorgaba al Estado y al Gobierno la facultad de planear y dirigir la producción en las zonas rurales. El Presidente de la República perdía las facultades extraordinarias relativas al reparto de la tierra como proceso administrativo, las cuales le habían permitido intervenir directamente en las decisiones internas de los ejidos. La nación dejaba de ser propietaria jurídica de las tierras sociales, y la propiedad de éstas pasaba a los ejidos. Los ejidos, en su calidad de sociedades propietarias de las tierras, no quedaban subordinados a las autoridades gubernamentales. La asamblea ejidal, autoridad suprema de unos ejidos reformados, gozaba de autonomía y era independiente respecto a cualquier intervención gubernamental. El valor de la tierra como capital se transfería del Estado a los núcleos ejidales para su uso y disfrute, incluida la comercialización. La justicia agraria se trasladaba a los tribunales agrarios ordinarios, y el poder ejecutivo perdía sus facultades jurisdiccionales. Se rompía así el vínculo tutelar entre el Estado y los campesinos; y los productores rurales, dotados de un capital territorial, fueron libres de manejar su propio desarrollo.

Otra vertiente del principio toral fue la de la justicia, porque correspondía al Estado y a sus instituciones no solo vigilar el cumplimiento de la ley sino crear las condiciones y dar el estímulo para que la libertad de los productores pudiera ejercerse plenamente. Para enfrentar los problemas de la pobreza, desigualdad y atraso de la mayoría de los productores minifundistas, la reforma proponía impulsar unos programas compensatorios orientados a la igualdad de oportunidades en el sector rural. Se creó la Procuraduría Agraria, una institución pública dotada de autonomía técnica para asistir, representar y arbitrar la solución de

los problemas agrarios, y se otorgó prioridad a los sujetos de la propiedad social al recibir sus servicios.<sup>74</sup>

Las limitaciones de extensión impuestas a los ensayos de esta obra colectiva, me obligan a dejar en el tintero el análisis detenido de otros aspectos de suma importancia de la modificación de 1992 al artículo 27 constitucional, como son los relativos a los tribunales agrarios y el órgano para la procuración de justicia agraria, previstos en la fracción XIX de dicho numeral.

## CONSIDERACIÓN FINAL

Como se advierte fácilmente, la tenencia y aprovechamiento de la tierra ha sido un tema fundamental en nuestra historia, por lo que el desarrollo agrario debe ocupar un lugar de primer orden en las políticas públicas del país, no solo en aras de la justicia social, sino en el afán de preservar nuestra soberanía alimentaria.

---

<sup>74</sup> Warman, Arturo. *La reforma agraria, una visión de largo plazo*, <http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t09.htm>

# Derechos políticos y obligaciones de los mexicanos

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), es licenciado, maestro y doctor en Derecho. Desde 1982 es investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias y miembro alterno, a título personal, de la Comisión de Venecia ante el Consejo de Europa. Es docente en diversas instituciones de educación superior tanto nacional como internacional. Autor de 36 libros y coautor en 31 más.

En un principio, las Constituciones Mexicanas se preocuparon por dar personalidad a la Nación Mexicana, por la organización de los poderes públicos y de las entidades o departamentos que geográficamente la constituían. El Acta Constitutiva de 1824 reparó más en la integración de los poderes públicos y sus facultades que en la nacionalidad y ciudadanía mexicana con sus derechos y obligaciones, tan sólo contempló el derecho de imprenta, en la modalidad de publicar las ideas *políticas*, de todo habitante en el país (Sesión del Congreso Constituyente correspondiente al 19 de enero de 1824). Ello no fue debido al descuido, sino más bien a la apertura del México independiente hacia los extranjeros radicados en el país, a quienes se les consideró “habitantes”.<sup>75</sup>

La posterior Constitución de 1824 no plasmó tampoco ninguna referencia a los derechos políticos, sino que se concentró en la parte orgánica de la integración y funciones de los poderes públicos, siguiendo el modelo original de la *Constitución de los Estados Unidos de América*, antes de la aprobación de las primeras diez enmiendas (1791).

En contraste, las leyes constitucionales de 1836 comenzaron por elevar a nivel fundamental los derechos y obligaciones de los ciudadanos a través de la primera ley constitucional. De esta manera, el artículo 2º, fracción VI de dicha ley no sólo se refiere

---

<sup>75</sup> Muchos fueron distinguidos con posiciones en el gobierno mexicano; por ejemplo, José Cecilio del Valle (1780-1834), hondureño de origen y guatemalteco por vocación, fue Diputado en el Congreso de México, contribuyendo en el proyecto de la Constitución y siendo designado por el Emperador Agustín de Iturbide, Secretario de Relaciones Exteriores del Imperio Mexicano. Otro ejemplo lo representa Vicente Rocafuerte (1783-1847), nacido en Guayaquil y posteriormente Presidente de Ecuador, a quien le fueron ofrecidas posiciones políticas en México y a quien se deben ensayos sobre las Revoluciones de México y la forma republicana de gobierno, respetándose su disidencia contra Agustín de Iturbide y Anastasio Bustamante.

al derecho de imprimir y circular, sin necesidad de *previa censura*,<sup>76</sup> las ideas políticas de los ciudadanos, sino que también clasifica los derechos de la ciudadanía en las categorías que son conocidas en la actualidad: derecho a votar para todos los cargos de elección, así como poder ser votado para tales cargos, siempre que las personas cuenten con las cualidades que las leyes exijan en cada caso. Esta disposición constitucional primigenia implica que los derechos políticos han estado regulados en su ejercicio, al principio de legalidad. Estos derechos fueron aprobados por unanimidad de 64 votos el 13 de noviembre de 1835 bajo el numeral 8 de la primera ley constitucional.

El panorama de esta inicial consagración de los derechos humanos se complementa con la disposición del artículo 9 de la ley constitucional, relativa a las obligaciones *particulares* del ciudadano mexicano. La obligación más elemental es la de “adscribirse en el padrón de su municipalidad”. Esta obligación muestra el compromiso de formar un censo sobre la vecindad de los habitantes para fines diversos como el registro de tributos y de elecciones.<sup>77</sup> En España, la instrucción más antigua para formar un padrón municipal fue la del 3 de febrero de 1823, por lo que la disposición constitucional mexicana se aprobó contemporáneamente. Desde entonces, los datos del padrón municipal son confidenciales por contener datos personales.

El padrón municipal es distinto al censo de población que constituye una estadística de dominio público, con finalidades de medición demográfica. El padrón municipal como obligación ciudadana se actualiza permanentemente y no debe ser descuidada por los Ayuntamientos, ya que su “adcripción” es obligatoria por parte de los ciudadanos.

De la misma manera, la primera ley constitucional consagró el derecho de los ciudadanos a concurrir a las elecciones populares, permitiendo la salvedad de “causa física o moral” (Artículo 9º, fracción II). Esta salvedad causó seguramente una discusión en el Congreso entre los diputados, pues su votación tuvo 18 votos en contra, casi un tercio del número de concurrentes.

El desempeñar un cargo concejil y popular se consideró más una obligación que un derecho por la interesante primera ley constitucional. Esta obligación está en congruencia con la anterior obligación de adscribirse a un padrón municipal, pues la denominada carga concejil es la obligación impuesta por la ley a los vecinos de una localidad. En un principio se refirió a la obligación pasiva de soportar alojamientos y

---

<sup>76</sup> No obstante, esta novedad para México, ya estaba anunciada desde el decreto IX expedido por las Cortes de Cádiz el 10 de noviembre de 1810 y recogida en el artículo 371 de la Constitución de 1812. Desde estos albores, la libertad de imprenta se definió por motivos políticos como un mecanismo de formación de una opinión pública que pudiese controlar la labor de los gobernantes y eliminar el despotismo y la corrupción. Vicente J. Navarro Marchante. “El decreto IX de las Cortes de Cádiz sobre la libertad de imprenta”. p. 6. [http://www.revistalatinacs.org/12\\_causas/imprenta.pdf](http://www.revistalatinacs.org/12_causas/imprenta.pdf). Navarro alude en este ensayo: “los liberales también veían en la libertad de imprenta un imprescindible aliado en su revolución contra la Monarquía Absoluta, ya que era la forma de ir difundiendo las nuevas ideas del constitucionalismo”. Así mismo, la primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos, traducida en México en 1823 también previó de manera general que no habría ninguna ley que restringiera la libertad de imprenta. *Constitución Federal de los Estados Unidos de América con dos discursos del general Washington*, Colección Bicentenarios, Tribunal Electoral del Poder Judicial, UNAM, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016, p. 41.

<sup>77</sup> Sandra García Pérez. “El padrón municipal de habitantes: origen, evolución y significado”. *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, Número 7, 2007, Archivo Municipal de Algeciras.

bagajes de militares, por ejemplo, de ahí el apelativo de “carga”; sin embargo, en sentido moderno se le da el significado positivo de participar en los asuntos públicos de una localidad, transformándose así en un derecho político.

De esta manera, la *Constitución de Cádiz* que tuvo vigencia e influencia en México, prescribió en su artículo 319, que los empleos municipales serían considerados como carga concejil, que nadie podría excusarse de desempeñar sin causa legal, por lo que el decreto de Cortes del 11 de agosto de 1813 determinó que los cargos de alcalde, regidores y síndico procurador deberían ser desempeñados gratuitamente y sin emolumento alguno.<sup>78</sup>

Esta primera ley constitucional fue pionera en dividir los conceptos de suspensión y pérdida de los derechos políticos, dando así un tratamiento diferenciado a ambas figuras, tal como se contempla en el artículo 38 de la Constitución vigente.

En cuanto a la suspensión de derechos políticos, la ley constitucional previó la institución no tanto como una sanción, sino como derivada de una condición; de esta manera, el menor de edad, el analfabeta (a partir de 1846)<sup>79</sup> o el “sirviente doméstico” estaban en la hipótesis de suspensión. Por otra parte, también se asimila a esta situación a quien esté sujeto a proceso hasta sentencia absolutoria.

Por cuanto a la pérdida de estos derechos, este documento se refería a quien perdiese la cualidad de mexicano o a quien se le dictare una pena *infamante*; de la misma manera al que provocase una quiebra fraudulenta, al vago y a quien ejerciera el estado religioso (Artículo 11 de la ley constitucional referida). Las penas infamantes, como azotes, tortura y vergüenza pública están actualmente proscritas en el artículo 22 constitucional actual.

Las posteriores *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843* determinaron como obligaciones de los habitantes de la República tanto la observancia a la Constitución y las leyes, así como la obediencia a las autoridades (Artículo 8°)

La referencia genérica a “habitantes” y no a ciudadanos nos parece adecuada pues dentro de su amplitud podría incluirse a los residentes extranjeros que ya para la época había provocado múltiples problemas diplomáticos por parte de países extranjeros que exigían privilegios para sus súbditos, e incluso incursiones armadas. Esta benevolencia de México hacia los no nacionales fue ejemplo en el siglo XIX de legislación liberal y progresista. Los límites tuvieron que ser aclarados en el siguiente siglo con la “cláusula Calvo” prevista en el artículo 27 constitucional.

Las Bases incluyeron expresamente el derecho a votar como obligación del ciudadano (Artículos 19 y 20, fracción II). El artículo 18 de las Bases Orgánicas previó el *voto censitario* como requisito para el ejercicio de los derechos políticos aprobado por unanimidad de 48 todos de los diputados. La renta anual mínima de los ciudadanos debería ser de doscientos pesos “procedente de capital físico, industria o trabajo per-

---

<sup>78</sup> Antonio Martínez Marín. *La representatividad municipal española: historia legislativa y régimen vigente*. Ediciones de la Universidad de Murcia, 1989, p. 31.

<sup>79</sup> Desde la Constitución de Cádiz existió una disposición similar, contenida en su artículo 25, fracción VI.

sonal honesto”. Adicionalmente a este requisito se sumaba el de saber leer y escribir a partir de 1850.

El sufragio censitario fue justificado como el “antídoto a la demagogia”.<sup>80</sup> Durante estos años anti-federalistas el voto censitario no es muestra de conservadurismo, como lo señala José Antonio Aguilar:

Contra lo que pudiera pensarse, la idea de establecer el voto censitario no es patrimonio de los conservadores. Era una idea común entre los liberales moderados de la época. Como señala (Andrés) Lira, la necesidad de limitar el derecho al voto habría sido señalado años antes por Lorenzo de Zavala (federalista), enemigo político de Alamán, Mora, otro de sus prominentes adversarios, opinaba de manera similar.<sup>81</sup>

Sin embargo, el movimiento de sufragio universal provino de la Revolución Francesa de febrero de 1848 que la implantó contra la tendencia conservadora de la Segunda República de ese país.<sup>82</sup>

Paralelamente, el artículo 2º de las Reformas al Acta Constitutiva, aprobado el 24 de abril de 1847 por unanimidad de 73 diputados, entre los que se encontraba Mariano Otero, estableció como derecho de los ciudadanos, el votar en las elecciones populares, junto con el de ejercer el derecho de petición, así como de reunión para la discusión de los negocios públicos *conforme a las leyes*.

Con el restablecimiento del sistema federal, grandes reformas se acoplaron no sólo a las facultades legislativas de la Federación, sino también fue la recepción de las garantías individuales con el proyecto de una ley sobre garantías individuales elaborada por Mariano Otero. El Acta de Reformas contempló el control jurisdiccional de la Constitución a través del juicio de amparo, así como el perfeccionamiento del control político de la constitucionalidad de las leyes mediante el recurso del reclamo.

En el proyecto de ley constitucional sobre garantías individuales presentado por la comisión que encabezó Mariano Otero se lee que el Acta de Reformas de 1847 previó la expedición de una ley que contuviera los derechos humanos que serían protegidos por la autoridad judicial federal, así como los medios de impugnación efectivos, que sería el juicio de amparo previsto en el artículo 25 constitucional, por la cual se podría llegar a la anulación de leyes generales o particulares que contravinieran las reformas constitucionales.

Contrario a lo que se opina comúnmente, el juicio de amparo fue el primer vehículo para garantizar la constitucionalidad y protección de derechos *políticos* en nuestro país. El primer ejemplo lo ofrece el juicio de amparo interpuesto por Vicente de Busto ante el juez de distrito de San Luis Potosí, José María Esparza y Peredo. Busto

---

<sup>80</sup> Josefina Zoraida Vázquez. “Liberales y conservadores en México: diferencias y similitudes”. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1124/1154>

<sup>81</sup> “Lucas Alamán y la Constitución”, *Isonomía*, Número 33, Octubre 2010, ITAM, p. 105.

<sup>82</sup> Laurent Quérou et Christophe Voilliot. “Du suffrage censitaire au suffrage universel. (Évolution ou révolution des pratiques électorales)”, *Actes Votes*, p. 39. [http://www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_2001\\_num\\_140\\_1\\_2835](http://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_2001_num_140_1_2835)

fue integrante de la Junta de Electores que se encargó de llevar a cabo las elecciones estatales de 1848, por lo que ante la intervención del gobernador constitucional Julián de los Reyes, había protestado en el seno de dicha Junta por los manejos del gobierno para falsear los resultados electorales. Busto no había sido el único en elevar su voz por el fraude, sino que ya se había librado orden de aprehensión contra el elector Juan Nepomuceno González y el teniente coronel Pablo de la Barrera, quien tuvo que ser conducido en camilla a la prisión, por las agresiones sufridas.

Ante las irregularidades por la elección, y en su carácter de elector en el Estado, Busto denuncia la conducta del gobernador en la sesión del 25 de diciembre de 1848, por lo que propuso la anulación, total o parcial de las elecciones celebradas. Ante estas violaciones presuntas, el juez de distrito actuó con ponderación, pero también con diligencia, pidiendo informe justificado al gobierno del Estado sobre su orden de arresto contra Busto. Inmediatamente se descubre la carencia de apoyo a la administración de justicia, arrojándose el gobierno la interpretación del artículo 25 del Acta de Reformas, recién aprobada, aseverando que ante la ausencia de ley reglamentaria de dicho precepto constitucional no enviaría informe alguno. Es decir, la autoridad administrativa, eludiendo su obligación constitucional, no acata el mandato constitucional por ausencia de ley que la reglamente. Inobservando la Constitución por respeto al silencio de la ley...<sup>83</sup>

De igual manera, la justicia constitucional prosiguió impartiendo justicia en materia electoral, cuando en 1869, la Suprema Corte resolvió el juicio de la destitución de diputados constituyentes para el naciente Estado de Morelos, protegiendo sus derechos políticos a desempeñar el cargo de acuerdo con la ley del Estado. La causa resuelta favorablemente a los diputados Ignacio de la Peña y Barragán y Juan D. de la Portilla fue dictada en diciembre de 1870 por la Suprema Corte y fueron reinstalados en sus cargos, así como fue ordenado el pago de sus dietas.<sup>84</sup>

Los derechos del hombre fueron parte fundamental e inicial de la Constitución de 1857. Entre ellos, el primero de naturaleza política que fuera consignado, fue el de petición en materia política, siempre que fuera ejercido por escrito y de manera pacífica y respetuosa. Le siguió el artículo 9º que estableció el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente por parte de los ciudadanos para tomar parte en los asuntos políticos del país.

El artículo 35 de esta Carta Magna, que pervive en muchos aspectos hasta nuestros días, introduce el término de “prerrogativas” del ciudadano, aunque en los debates consta cierta oposición al término utilizado en lugar de “derechos” del ciudadano. En estas prerrogativas están los conocidos derechos a votar, ser votado, asociación, petición y tomar las armas para la defensa de México.

---

<sup>83</sup> Manuel González Oropeza. “La defensa de las elecciones a través del amparo”. *Los amparos primigenios (1848-1865)*. Editorial Porrúa, IMDPC, 2012, pp. 21-36.

<sup>84</sup> Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo. *Avatares del Primer Congreso Constituyente del Estado de Morelos: La destitución de dos diputados en 1869 y su amparo ante la Suprema Corte de Justicia contra la Legislatura del Estado*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 77.

Un cambio constitucional en 1857 fue el de remitir a la ley secundaria, por suposición de su artículo 38, la determinación de las causas de pérdida y suspensión de derechos políticos.

El artículo 16 de la nueva Constitución, que se repite en esencia en la Constitución vigente, refiere que sólo la autoridad *competente* podrá girar un mandamiento escrito para poder “molestar” a la persona, su familia, papeles y posesiones. Esta disposición fue el núcleo de la intervención del Poder Judicial en el ejercicio de los derechos políticos, sobre todo respecto al resultado de las elecciones.

Como durante el siglo XIX, incluso los jueces eran electos, desde la primera instancia hasta la Suprema Corte de Justicia, el escrutinio judicial sobre las elecciones de los jueces fue el inicio de la tesis de “incompetencia de origen”, acuñada por José María Iglesias como Presidente de la Suprema Corte. Esta tesis explica que la competencia de las autoridades se desdobra en subjetiva o de origen y objetiva. Más conocida había sido que la competencia objetiva que implicaba que una autoridad ejerciera sus atribuciones conforme a la ley, con base en el principio del Estado de Derecho que impone a todas las autoridades la obligación de actuar sólo en los términos explícitos de la ley.

Por lo que respecta a la incompetencia de origen, ésta se relaciona con la legitimidad de la autoridad; es decir, el título por el cual la persona se ostenta como autoridad, generalmente proveniente de una elección válida, efectuada de acuerdo con la Constitución y las leyes respectivas.

En este tenor, durante el último tercio del siglo XIX, la Suprema Corte comenzó a revisar la constitucionalidad y legalidad del nombramiento y elección de los jueces; así en el Amparo Pablo Solís de 1872 se revisó si la extensión del periodo para el que había sido electo, transformaba al juez electo por dos años, competente para ejercer sus funciones durante una ampliación de su periodo por cuatro años, razonándose igual en los amparos Facunda Romero, del mismo año, y Hermenegildo Feliú y Mariano Llanas Puente jueces de Querétaro.

Otros juicios siguieron profusamente este precedente: Juan N. Rubio, Evaristo Esquivel, Vicente Fernández, Clotilde Baqueiro y coagraviados, en todos ellos cuestionando la validez de sus elecciones, como jueces.<sup>85</sup> Pero estos precedentes se tornaron más polémicos cuando la tesis se aplicó a la elección de un gobernador estatal. La ocasión se dio con la reelección del gobernador del Estado de Morelos, Francisco Leyva en 1872 y la expedición de la Ley de Hacienda en el mismo Estado del 12 de octubre de 1873. Para los hacendados que impugnaron en vía de amparo esta ley, el gobernador que la promulgó no era autoridad legítima, ya que se había reelecto contra texto expreso de la Constitución estatal y, por lo tanto, carecía de competencia para expedir la ley hacendaria.

La resolución de la Suprema Corte dictada y defendida por José María Iglesias a través de su ensayo *Estudio Constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia*,

---

<sup>85</sup> Manuel González Oropeza. “El amparo Morelos”. *Estudios en homenaje a Jorge Barrera Graf*. UNAM, 1989, pp. 818-824.

provocó una de las polémicas más importantes del Derecho Público Mexicano.<sup>86</sup> De haber continuado este precedente, la justicia electoral tendría cerca de ciento cincuenta años de desarrollo jurisprudencial, adelantándose a nivel mundial a su tiempo.

A pesar de este glorioso inicio del juicio de amparo en la protección de derechos políticos y de la más extensa consagración de los mismos en la Constitución de 1917, es relevante mencionar que desde la quinta época de la jurisprudencia de la Suprema Corte se han excluido de la protección del juicio de amparo a los derechos políticos. La tesis 312 de jurisprudencia<sup>87</sup> sostiene que “la violación de los derechos políticos no da a lugar al juicio de amparo, *porque no se trata de garantías individuales*”. Esta interpretación, corregida posteriormente, no benefició al juicio de amparo ni a los derechos políticos, por lo que se tuvo que hacer una reforma profunda para diseñar paralelamente otros medios de impugnación y tribunales que permitieran la protección de los derechos políticos ante su reconocimiento por instrumentos internacionales como derechos humanos.<sup>88</sup>

La esencia de los derechos políticos; es decir, el derecho a participar en los asuntos públicos, votando o siendo electo para un cargo y formar parte de las autoridades, coincide con la esencia de todo derecho humano que no puede ser disfrutado, si no es como una garantía por parte de las autoridades de no interferir en su ejercicio.<sup>89</sup> Por ello, para garantizar los derechos humanos en general, debe afianzarse el ejercicio de los derechos políticos en particular, para que las autoridades tengan título legítimo, en pleno respeto a su derecho a ser votado, con el consecuente respeto al derecho a votar de los electores.

De esta manera, el círculo de los derechos humanos y políticos, que nunca debió haberse separado, forma un continuo, que el Estado debe garantizar. La exclusión de los derechos políticos en la protección del juicio de amparo encontró solución en la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, reconociendo el continuo de los derechos, estos derechos están en gran medida vinculados con otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, de asociación y de afiliación. La jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral número 36/2002 reconoció esta íntima relación.<sup>90</sup>

Ello ha permitido considerar con unidad la protección de los derechos políticos y los fundamentales ligados a ellos. Uno de los fundamentos más poderosos en esta creación jurisprudencial fueron dos recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una plasmada en la resolución 01/90 (casos 9768, 9780 y 9828)

---

<sup>86</sup> Manuel González Oropeza y Eleael Acevedo Velázquez (coordinadores). *El Amparo Morelos*. Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, XLVIII Legislatura, 2002.

<sup>87</sup> *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXXVI, p. 516.

<sup>88</sup> Manuel González Oropeza. “La zaga de los derechos políticos en México”. *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Gonzalo Moctezuma Barragán (coordinador). UNAM / Ed. Porrúa, 1999, p. 46 y ss.

<sup>89</sup> Mónica García-Salmones Rovira. *The Project of Positivism in International Law*. Oxford University Press, 2013, p. 283.

<sup>90</sup> Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, asociación y de afiliación. 3ª. Época, *Justicia Electoral*, Suplemento 6, Año 2003., pp. 40-41.

y la otra en el caso 10.180, contenida en el informe 8/91, relativos a las elecciones de diputados y de gobernador de Chihuahua y municipales de Durango. En la primera recomendación se lee en el párrafo 98 lo siguiente:

De lo expuesto hasta aquí resulta que México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se comprometió a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos contemplado en el artículo 23 de la misma, lo cual incluye el derecho a votar en elecciones auténticas, y a adoptar la legislación que condujera a tal fin, en los términos del artículo 2. También se comprometió a proporcionar un recurso efectivo para que las personas que consideraran afectado el ejercicio de tales derechos, en los términos del artículo 25 de la Convención y a garantizar el derecho de toda persona a ser oída por juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones.

De la misma manera, en el informe 8/91 que se refiere a la impugnación contra la ley electoral aprobada por el Congreso de Nuevo León, publicada el 27 de mayo de 1987, se lee en el párrafo 52 de las conclusiones lo siguiente:

De conformidad con el análisis realizado en el presente caso, la Comisión Interamericana ha llegado a la conclusión que el mismo es admisible y que el Gobierno de México debe cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna de ese país a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos, reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana, y brinde un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad con el artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el artículo 8 de la Convención, ante los cuales los afectados puedan hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial.

Estas resoluciones interamericanas propiciaron las reformas ulteriores a la Constitución y las leyes que crearon un sistema de justicia electoral, tanto federal como local, poniendo fin a la tesis de que las cuestiones políticas no eran justiciables que impulsó Ignacio L. Vallarta en su tiempo, desacreditando la tesis de incompetencia de origen expuesta por José María Iglesias como se explicó con anterioridad.

La tesis de no justiciabilidad de los derechos políticos impulsada en 1879 por Vallarta es de influencia de la justicia anglosajona y fue una reacción al avance de incompetencia de origen, pues esta tesis ponía en peligro la legitimidad del Presidente de la República, por vez primera, ya que Porfirio Díaz en su administración de 1876 a 1880, cuyo sustento fue la Revolución de Tuxtepec y no una elección constitucional, no había sido electo de acuerdo con la Constitución. Iglesias, además, fue contendiente para la Presidencia en 1876, por lo que el militar tendría que enfrentarse al gran juez en los tribunales con una interpretación constitucional que le era desfavorable. Vallarta se interpuso en esta polémica con fundamento en la no justiciabilidad de las “cuestiones políticas”.

En Estados Unidos, donde nació esta tesis, la cuestión política fue definida en el contexto de las elecciones y sobre la legitimidad de la autoridad que resultaba de los

comicios. Roger Taney, el innombrable Presidente de la Suprema Corte de ese país que hizo posible y justificó la esclavitud a través de la sentencia *Dred Scott v. Sandford* 60 US 393 (1857), decidió también con anterioridad el caso *Luther v. Borden* 48 US 1 (1849) que versó sobre la legitimidad de la Legislatura y del gobernador por ella designado, que fue puesta a prueba por la rebelión de Thomas Wilson Dorr.

Taney, un detractor de John Marshall, no tuvo más que fundarse en la argumentación de éste en la célebre decisión de *Marbury v. Madison* 5 US 137 (1803) y otros dos precedentes<sup>91</sup> en los cuales se había sugerido por primera vez la no justiciabilidad de las cuestiones políticas:

El terreno de la Corte es, solamente, decidir sobre los derechos de los individuos, no investigar sobre cómo el Ejecutivo y sus colaboradores desarrollan sus obligaciones en los cuales éstos tienen discreción. Cuestiones que en su naturaleza son políticas o que están encomendadas al Ejecutivo, por la Constitución y las leyes, nunca podrán ser ventiladas en esta Corte.<sup>92</sup>

Esta idea es popular en los orígenes de la justicia de los Estados Unidos, en la cual la autoridad doctrinal de Emmerich de Vattel y su obra escrita en 1758, *El Derecho de Gentes o Principios de la Ley Natural*, había delineado cierta frontera entre el derecho justiciable por los tribunales y la Política entendible por los otros órganos políticos.<sup>93</sup> Vattel fue un autor popular y muy difundido en las postrimerías del siglo XVIII, citado ampliamente en los casos judiciales de la década de 1790, armonizó claramente con la idea de los Constituyentes de los Estados Unidos en considerar que el Poder Judicial debería estar alejado de la política y restringirse a las cuestiones propiamente judiciales de determinación de los derechos de individuos.

La determinación de Alexander Hamilton en *El Federalista* (1788) número 78, respecto a que el Poder Judicial es el “menos peligroso” para la Constitución, por no tener poder sobre el presupuesto, como el Congreso, ni sobre la fuerza armada, como el Presidente, pues su único poder es el del “juicio o argumentaciones” en las resoluciones que dicta,<sup>94</sup> hacía que el ámbito de su competencia, no estuvieran las cuestiones electorales o políticas.

Por ello, no estaba permitido que los tribunales sustituyeran su juicio o discreción en los temas electorales o políticos al de los legisladores o autoridades políticas en los

---

<sup>91</sup> *Martin v. Mott* 25 US 19 (1827) que se refirió a la exclusiva facultad del Presidente de Estados Unidos para decidir cuándo había una situación de emergencia que ameritase el envío de la movilización del Ejército, así como el célebre caso *Foster v. Nielsen* 27 US 253 (1829) donde el Tratado de límites con España fue incluido en el ámbito de las cuestiones políticas, pues la determinación de las fronteras corresponde igualmente al Presidente. Otros casos actuales alejan de la jurisdicción de la Suprema Corte su escrutinio en materia internacional: *Goldwater v. Carter* 444 US 996 (1979). En este caso se contendió por algunos miembros del Senado de los Estados Unidos la facultad exclusiva del Presidente para terminar unilateralmente.

<sup>92</sup> *Marbury v. Madison* 5 US 170 (1803).

<sup>93</sup> Robert Lowry Clinton. *Marbury v. Madison and Judicial Review*. University Press of Kansas, 1989, p. 35.

<sup>94</sup> Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. *The Federalist Papers*. New American Library. Nueva York, 1961, p. 465.

Estados; *Taney*, el rival de *Marshall*, no pudo más que confirmar la misma tesis en su resolución sobre *Luther*, y lo siguió haciendo en posteriores precedentes.<sup>95</sup>

Con varios precedentes en apoyo, la decisión del caso *Luther v. Borden* parecía obvia: el uso del auxilio federal era una atribución exclusiva del Presidente de los Estados Unidos y la Suprema Corte de Justicia no tenía facultades para decidir sobre la oportunidad de la medida, ni para reconocer o, en su caso, desconocer a los dos poderes constituidos simultáneamente en el Estado de *Rhode Island*, debido al conflicto electoral que los originó.<sup>96</sup>

Según *Taney*, correspondería al Congreso decidir sobre la legitimidad de las autoridades en *Rhode Island*,<sup>97</sup> tal como lo sugiriera de la misma manera en México, Benito Juárez hacia 1870 acerca del ejercicio de la facultad del auxilio federal.<sup>98</sup> La garantía de la forma republicana de gobierno, establecida en el artículo IV, sección 4, de la *Constitución de los Estados Unidos*,<sup>99</sup> que había sido argumentada en el caso *Luther* era, por naturaleza, una garantía exigible ante los órganos políticos de gobierno.

La influencia de estas ideas en México fue patente a partir de la jurisprudencia formada por Ignacio Luis Vallarta, quien cita la resolución *Luther* en el Amparo Salvador Donde de 6 de agosto de 1881.<sup>100</sup>

Sin embargo, fuera del precedente explicado, la tesis de no justiciabilidad de cuestiones políticas se ha alejado del ámbito electoral para circunscribirse a algunos problemas de política exterior, como la naturaleza de ciertos acuerdos internacionales como Tratados Internacionales,<sup>101</sup> o a la compatibilidad del referéndum en un gobierno representativo,<sup>102</sup> o cuando se trata de la expulsión de extranjeros o cuando se traten cuestiones relacionados con el proceso de terminación de un Tratado Internacional.<sup>103</sup>

---

<sup>95</sup> *Pennsylvania v. Wheeling & Belmont Bridge Co.* 59 US 421 (1856). R. Kent Newmyer. *The Supreme Court under Marshall and Taney*. AHM Publishing Corporation, 1968, p. 108.

<sup>96</sup> Joan Biskupic y Eider Witt. *Guide to the US Supreme Court*. Congressional Quarterly Press. Tomo I, 3a. edición, Washington, 1996, p. 227.

<sup>97</sup> *Luther v. Borden*. 48 US 42 (1849).

<sup>98</sup> Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*. UNAM. México. 2ª. edición, 1983, pp. 45-46.

<sup>99</sup> “Los Estados Unidos garantizarán a cada Estado de la Unión, una forma republicana de gobierno [...]”.

<sup>100</sup> Ignacio L. Vallarta. *Cuestiones Constitucionales. Votos que como Presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables resueltos por este Tribunal de Enero a Diciembre de 1881*. Tomo Tercero, Reimpresión, Librería Porrúa, México, 1975, pp. 254-255.

<sup>101</sup> Que es el caso del Tratado de Libre Comercio que no fuera aprobado siguiendo el procedimiento constitucional de ratificación de Tratados Internacionales, pero que tampoco fue analizado por la Suprema Corte en su constitucionalidad pues la consideró como una cuestión política. *Made in the USA Foundation v. United States 534 US 1039 (2001)* Moses David Breuer. “Casting a constitutional controversy as a nonjusticiable political question; *Made in the USA Foundation v. United States*”. 27 *Brooklyn Journal of International Law* 1029. 2002. Demetrios G. Metropoulos. “Constitutional Dimensions of the North American Free Trade Agreement”. 27 *Cornell International Law Journal* 141. Winter 1994.

<sup>102</sup> Cuando una medida fue votada en referéndum y afecta los intereses de una corporación, la Suprema Corte se ha rehusado a decidir sobre la constitucionalidad de la medida, ante la existencia de un gobierno representativo. *Pacific States Telephone and Telegraph Co. v. Oregon 223 US 118 (1912)*.

<sup>103</sup> Cuando James E. Carter decidió dar por terminado el Tratado de Amistad con Taiwán para celebrar otro Tratado con China, algunos miembros del Congreso sometieron su controversia ante la Suprema Corte, ya que, en su consideración, los Tratados al ser ratificados en su formación por el Senado e implementados por ley del Congreso, el Presidente debería igualmente respetar esta participación del Congreso ante la denuncia del Tratado. *Goldwater v. Carter 444 US 996 (1979)*.

Si bien la no justiciabilidad de cuestiones políticas en México se inspiró en el *Common Law* por influencia de Vallarta, el derecho de los Estados Unidos cambió a mediados del siglo XX. Compatible con la separación entre las cuestiones políticas y los asuntos jurisdiccionales, el Ministro Felix Frankfurter expresó su opinión en el caso *Colegrove v. Greene* 328 US 549 (1946) que resolver la controversia sobre la redistribución electoral en el estado de Illinois, implicaba involucrar a la Suprema Corte en materias que la pondrían en relaciones inmediatas y activas con las luchas partidistas, por lo que era contrario “a un sistema democrático involucrar al judicial en las políticas del pueblo”.<sup>104</sup>

El crecimiento poblacional es un factor que impacta las elecciones en cualquier país. A partir de 1920, la población rural de los Estados Unidos comenzó a migrar a las ciudades y este doblamiento comenzó a requerir mayor representación en las ciudades que en las zonas rurales.

Para las elecciones del Congreso Federal, el artículo V, sección 4, de la Constitución establece que las elecciones de los Representantes y Senadores podrán ser reguladas mediante ley por cada entidad federativa, pero el Congreso federal se reserva la facultad de alterar dicha regulación.

A partir de 1872, la regulación federal de las elecciones requirió que los distritos electorales federales tuvieran una igualdad en la población que elegiría a los integrantes del Congreso. Esta igualdad en la distribución poblacional fue confirmada en posteriores leyes de 1901 y 1911<sup>105</sup> y algunos casos comenzaron a identificar el “efecto salamandra” (*gerrymandering*) que las leyes electorales estatales instauraban, rompiendo la regularidad geográfica de los distritos electorales.

Esta forma irregular de algunos distritos presumía que habían sido elaborados para excluir a minorías o para segregarlas de otros distritos, en demérito de sus derechos políticos. La Suprema Corte se hizo cómplice de estas intenciones al decidir casos como *Smiley v. Holm* 285 US 355 (1932) y *Wood v. Broom* 287 US 1 (1932), con base en el argumento formalista de que la ley del 18 de junio de 1929 ya no contenía la disposición de regularidad geográfica en los distritos contenida en la ley de 1911.

La situación comenzó a cambiar con el precedente de *Gomillion v. Lightfoot* 364 US 339 (1960) en el cual la Suprema Corte identificó la redistribución de la ciudad de *Tuskegee*, en el estado de *Alabama*, como inconstitucional, por afectar los derechos civiles de los afro-americanos.

A diferenciar del anterior caso de *Colegrove*, donde el aumento poblacional en los distritos electorales de Illinois había sido por la migración y el paso del tiempo lo que había causado su desproporción poblacional, mientras que en *Gomillion* la redistribución había sido reciente a la resolución, con la evidente intención de excluir a la

---

<sup>104</sup> *Colegrove v. Greene*. 328 US 553 (1946).

<sup>105</sup> La Ley del 8 de agosto de 1911, en su sección 3, estableció que con base en el censo poblacional de 1910, los distritos electorales deberían ser identificados en territorios “contiguos y compactos”, conteniendo tan exacto como fuera posible “un número idéntico de habitantes”.

población negra de la ciudad de *Tuskegee*, formando un distrito de veintiocho artistas, cuando originalmente era un distrito perfectamente regular.<sup>106</sup>

Lo mismo sucedió en *Tennessee* cuando en 1962 decidió la Legislatura redistribuir el territorio, a pesar de que la Constitución del Estado obligaba esta redistribución cada diez años, la última redistribución se había hecho hacía 60 años. En el caso *Baker v. Carr* 369 US 186 (1962) se determinó que esta redistribución era justiciable, acabando así con la tesis de no justiciabilidad de las cuestiones electorales, y que dicha redistribución era inaceptable pues contravenía la Enmienda catorce de la Constitución Federal, al provocar una gran desproporción en la distribución poblacional en los distritos electorales, provocando con ello la marginación política de los afro-americanos.

El Ministro *William Brennan* explicó en el caso *Baker* que el hecho de que la Suprema Corte resolviera sobre la protección de los derechos políticos no implicaba una “cuestión política”, pues la resolución no se basaba en la cláusula constitucional de la garantía de la forma republicana de gobierno (Artículo IV, sección 4), sino en el principio de igualdad ante la ley. El sur de los Estados Unidos se ha caracterizado por sus tendencias discriminatorias y su ingeniería segregacionista. *Georgia* tenía un sistema electoral basado en elecciones primarias en los condados para elegir a las autoridades estatales; lo anterior hacía que los condados más poblados tuvieran el mismo número de votos que los condados más exclusivos y menos poblados, con la consecuente discriminación de los condados pobres, con mayor población afro-americana, y densamente poblados.

En el caso *Gray v. Sanders* 372 US 368 (1963), el Ministro *William Douglas* se refirió a la proporcionalidad poblacional de la siguiente manera:

¿Cómo puede una persona tener dos o diez veces más el peso de su voto que otra persona en una elección estatal, sólo por el hecho de que ella vive en un área rural o porque vive en el condado más pequeño? Una vez que la circunscripción geográfica en la cual un representante es electo, todos los que participan en la elección deben tener un voto igualitario, a pesar de la raza, sexo, ocupación, ingreso y sin importar dónde puede estar su domicilio en ese distrito geográfico.<sup>107</sup>

Posteriormente, continuaron los precedentes en este mismo sentido, dando por primera vez en la historia de la justicia de los Estados Unidos, una orientación de total justiciabilidad a las cuestiones políticas y electorales, y consolidando el principio de “un hombre, un voto”. En el caso *Wesberry v. Sanders* 376 US 1 (1964) se analizó la desproporcionalidad de la población en el quinto distrito de Georgia, con sede en Atlanta, que tenía entonces el doble de electores que la media de los demás distritos en el Estado.

---

<sup>106</sup> La revisión judicial federal opera cuando el poder es utilizado como instrumento para evitar la protección de un derecho federal protegido por la ley. *Gomillion v. Lightfoot* 364 US 346,347 (1960).

<sup>107</sup> *Gray v. Sanders*. 372 US 379-381 (1963).

El Ministro *Hugo Black* que escribió la sentencia y acuñó la frase “un hombre, un voto”, determinó que el principio de proporcionalidad poblacional derivaba del artículo I, sección 2, de la Constitución,<sup>108</sup> cuya interpretación hacía que los representantes deberían ser electos: Tanto como fuera posible, de manera que el voto de un hombre en una elección para el Congreso, debiera valer tanto como el de otro (“Un hombre, un voto”).

Para 1964, el principio de igualdad poblacional en los distritos fue aplicándose con mayor rigidez todavía. Otro ejemplo fue el caso *Reynolds v. Sims* 377 US 533 (1964), cuya sentencia fue elaborada por el propio Presidente de la Suprema Corte, *Earl Warren*. La desproporción poblacional era mínima, pero Alabama no había hecho lo posible por disminuirla, por lo que consideró necesario redistribuir para cumplir con el principio.

Pero quizá el extremo lo representa la resolución en *Kirkpatrick v. Preisler* 394 US 526 (1969) donde la distritación de *Missouri* fue considerada inconstitucional, porque permitía una desproporción del 3.1% en la población de sus distritos. A partir de este caso, la más mínima variación ha sido considerada contraria a principio de igualdad ante la ley.

La década de los 60 durante el siglo XX, gracias a este principio sostenido por la Suprema Corte de Justicia, 39 de 45 estados que elegían a más de un miembro para el Congreso de los Estados Unidos, modificaron sus distritos electorales. Para la siguiente década, las elecciones de 1972 lograron que 385 representantes fueran electos en distritos cuya variación poblacional era escasamente del 1%.

En *White v. Weiser* 412 US 783 (1973) los distritos de *Texas* tuvieron que ser rectificadas, pues observaban una variación de casi el 5%. Aún con una variación del 1%, la desproporción poblacional no fue tolerada en Nueva Jersey, porque en consideración de la Suprema Corte, el Estado no había puesto a su alcance ninguna medida para evitarla *Karcher v. Doggett* 462 US 725 (1983).

Por lo anterior, la Suprema Corte de los Estados Unidos desechó la tesis de no justiciabilidad de las cuestiones políticas, en lo referente a la distritación electoral, con base en el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de prácticas discriminatorias en el ejercicio de los derechos políticos. La regla de “un hombre, un voto” ha sido primero definida como una posibilidad más que un principio rigorista, trazada con porcentajes fijos, pero se ha convertido en un principio estricto; de esta manera, las resoluciones en los casos *Gray* y *Reynolds* aceptaron la regla con un mínimo de variaciones poblacionales, pero con los precedentes *Kirkpatrick* y *Karcher* se rigidizó aún más.

Como se ha observado, el principio se ha desarrollado con relación a las elecciones federales para los integrantes del Congreso federal, pero la Suprema Corte no ha aplicado la misma regla para las elecciones estatales en la integración de las Legislaturas locales, ni tampoco para la representación en el gobierno de los condados o municí-

---

<sup>108</sup> En la Constitución Mexicana, este principio es explícito en la fracción II del artículo 116 relativa a que: “El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno (...).”

pios, quizá ello se deba a la integración diferente y más conservadora de los ministros de la Suprema Corte.

Ejemplo de lo anterior son los siguientes casos: *Mahan v. Howell* 410 US 315 (1973) en donde la disparidad poblacional del 16.4% en los distritos electorales de Virginia se consideró aceptable por el Ministro William Rehnquist. En *Gaffney v. Cummings* 412 US 736 (1973) se resolvió igual, a pesar de que Connecticut tenía una desproporción del 7.8%. De la misma manera, *White v. Regester* 412 US 755 (1973) para Texas con una variación del 9.9% en los distritos de ese Estado.

Una paradoja resultó la resolución de *Brown v. Thomson* 462 US 835 (1983) donde la Suprema Corte de Justicia aceptó razonable la disparidad poblacional de los distritos de Wyoming, el mismo día en que decidió el caso *Karcher* donde no toleró el 1% de variación para los distritos federales en Nueva Jersey.

Hacia 1970, el principio logró extenderse a elecciones no políticas para ocupar cargos públicos, sino a otras elecciones comunitarias. En *Hadley v. Junior College District of Metropolitan Kansas City* 397 US 50 (1970) se aprobó la resolución de que el principio de “un hombre, un voto” se aplicaba a todo tipo de elecciones, incluso las de los distritos escolares.

Con respecto a los condados, base de la división político territorial de los Estados en ese país, la ley de Alabama que modificó las facultades de los “comisionados” o ediles de los condados y que selectivamente privó de facultades a los comisionados negros, la Suprema Corte consideró en *Presley v. Etowah County* 502 US 491 (1992) que como dicha ley no afectaba directamente cuestiones electorales no se violaba la Constitución ni la Ley federal de Derechos Políticos.

Con la resolución en *Holder v. Hall* 114 S.Ct. 2581 (1994) la Corte tampoco consideró que la forma de gobierno adoptada en Georgia afectara los derechos políticos de los electores, a pesar de que había un solo comisionado como representante en cada condado, a pesar de probarse que el 20% de la población negra no tenía ningún representante en el condado *Bleckley*.

Como se aprecia, muchos de estos precedentes han sido tomados a fines del pasado siglo, cuando la integración de la Suprema corte ha cambiado física e ideológicamente. El legado de Earl Warren, protector de los derechos civiles ha sido erosionado por la acción de Ministros nombrados por Presidentes Republicanos que han logrado desechar el principio de igualdad en las elecciones estatales, así como las ocurridas en los condados.

En algunos casos, los tribunales federales legaban a ordenar mediante un plan de redistribución, con medidas específicas para eliminar la variación poblacional en los distritos locales, pero la Suprema Corte en la época de Warren Burger logró revocar dichos planes, como en el caso *Chapman v. Meier* 420 US 1 (1975), donde una disparidad del 20% no fue suficiente para llevarla a cabo legalmente, pues se mencionó que la distritación respetaba las línea geográficas que los condados habían adoptado históricamente.

El efecto salamandra en el distrito 11 de Georgia fue aceptado para incluir población minoritaria en el caso *Millar v. Johnson* 115 S Ct. 2647 (1994). Los efectos

salamandras que originaron la jurisprudencia protectora de los derechos civiles han sido desechados en los últimos casos como en *Davis v. Bandemer* 478 US 109 (1986) donde algunos distritos fueron rediseñados no en función de la composición étnica de la población, sino de las preferencias políticas que observaban sus electores. En el presente caso, los votantes demócratas acusaron de la redistribución para incluir votantes republicanos en sus distritos. El Ministro *Byron White* desechó la petición.

Como se aprecia, uno de los problemas que la justicia electoral ha enfrentado en los Estados Unidos recientemente, es discernir hasta dónde puede la regulación del Estado y la Federación intervenir en el control de los actos y decisiones de los partidos políticos; los cuales han insistido en su carácter de organizaciones privadas.<sup>109</sup> A diferencia de México donde se les incluyó en la Constitución como organismos de interés público.

Al respecto se escribieron cuatro votos particulares de parte de los Ministros *Rehnquist, Antonin Scalia, Anthony Kennedy* y *Clarence Thomas*. Ellos consideraron que esas decisiones de los partidos políticos estaban fuera del alcance de la Ley de Derechos Civiles. El voto del *Ministro Kennedy* por ejemplo, retomó el precedente de *Democratic Party of the United States v. Wisconsin ex. Rel. La Follette* 450 US 107 (1981) para definir la autonomía de los partidos políticos en su derecho para fijar los límites del derecho de asociación y decidir quién puede o no participar en los asuntos partidistas.<sup>110</sup>

Como epílogo a este recorrido del sistema anglosajón y su evolución, que se hizo con el objetivo de evidenciar las similitudes y diferencias de dicho sistema con el mexicano, podemos citar como tesis contrastante el caso de *Buckley v. Valeo* 424 US 1 (1976), en el que se declaró *per curiam* la inconstitucionalidad de las reformas aprobadas en 1874, a la Ley Federal de Campañas Electorales, expedida en 1971, que estableció límites a los gastos de campaña como contrarios a la libertad de expresión. Más tarde, como consecuencia de este precedente, se dictó la controvertida resolución *Citizens United v. FEC* 558 US 310 (2010) que confirmó la preeminencia de la libertad de expresión sobre los límites impuestos por la Ley bipartidista de reforma sobre campañas políticas, expedida en el año del 2002, que pretendía prohibir fondos de empresas y sindicatos en la propaganda política dentro de los 60 días anteriores a la elección o 30 días anteriores a las elecciones primarias del candidato correspondiente. La organización *Citizens United* había financiado un documental intitulado *Hillary: The Movie*, poco antes de la elección presidencial del 2008.

Vale mencionar que esta jurisprudencia de los Estados Unidos contrasta no sólo con las reglas de México de comunicación social y de los límites constitucionales de la libertad de expresión previstos en los artículos 6° y 41 constitucionales, sino con la jurisprudencia en esta materia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>109</sup> Lowenstein, *op. cit.*, pp. 297-298.

<sup>110</sup> Petterson, *op. cit.*, p. 121.

En México, los derechos de los miembros de un partido han sido definidos con base en la naturaleza de la garantía de afiliación y libertad de expresión que están previstas en la Constitución. Dichas garantías son derechos públicos subjetivos que no deben quedar al arbitrio de las organizaciones que son depositarias de su ejercicio y que, por orden público, ningún acuerdo de los partidos políticos, puede suspender o disminuir el ejercicio de dichos derechos.

El artículo 35 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) prescribe cinco prerrogativas para el ciudadano, tal como se ha determinado con anterioridad:

1. Votar en las elecciones populares;
2. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
3. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
4. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
5. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

“Prerrogativa” tiene el sentido común y ordinario de “privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello, anejo regularmente a una dignidad, empleo o cargo”;<sup>111</sup> “privilegio” significa “ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia”.<sup>112</sup> Entonces, por ejemplo, votar en las elecciones populares es una ventaja exclusiva o especial de los ciudadanos mexicanos, es decir, un privilegio, del que gozan tales personas, precisamente por su carácter de ciudadanos. Ordinariamente a las citadas prerrogativas de ciudadanos mexicanos se le da el nombre de “derechos políticos”. El origen latino de la palabra sugiere que el término proviene de “*prerrogativa*” que significa “votar primero” (*praerogare*) u opinar primero de cualquier persona.

Sin embargo, no todos los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos están prescritos en el citado artículo 35 constitucional. Es necesario hacer una lectura integral de la Constitución federal y de los ordenamientos de origen internacional que, conforme al artículo 133 constitucional, forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión en esta materia.<sup>113</sup> Conforme con esa lectura integral se puede obtener, de manera enunciativa, que los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos son:

---

<sup>111</sup> [http://77buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=prerrogativa](http://77buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=prerrogativa)

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Esencialmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CIDH).

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;<sup>114</sup>
- b) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, es decir, ser nombrado para cualquier empleo o comisión (distintos a los cargos de elección), teniendo las calidades que establezca la ley;<sup>115</sup>
- c) Expresarse libremente y contar con el derecho de información;<sup>116</sup>
- d) Reunirse para tomar parte en los asuntos políticos;<sup>117</sup>
- e) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;<sup>118</sup>
- f) Formar partidos políticos y afiliarse a los mismos de manera libre, individual y pacífica;<sup>119</sup>
- g) Ejercer el derecho de petición en materia política;<sup>120</sup>
- h) Votar en elecciones populares;<sup>121</sup>
- i) Ser votado para todos los cargos de elección popular; teniendo las calidades que establezca la ley;<sup>122</sup> y
- j) Integrar las autoridades electorales.<sup>123</sup>

Debe mencionarse que este listado no resulta exhaustivo. Como se advierte fácilmente, aparece excluido el derecho a tomar las armas para la defensa de la república y de sus instituciones. En tal sentido, debe señalarse que la doctrina no ha sido uniforme al señalar cuáles son la totalidad de prerrogativas que quedan contenidas en el concepto *derechos políticos*, lo que ha permitido la elaboración de diversas distinciones entre esos derechos.

La fracción V del artículo 99 constitucional ha servido de base para crear una distinción que ha tenido importantes efectos prácticos,<sup>124</sup> pues precisa, tal como se ha citado, que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los *derechos político electorales* de los ciudadanos. Si bien el

<sup>114</sup> Artículos 25 del PIDCP y 23 de la CIDH.

<sup>115</sup> Artículos 35 de la CPEUM; 25 del PIDCP y 23 de la CIDH.

<sup>116</sup> Artículos 6 de la CPEUM; 19 del PIDCP y 13 de la CIDH.

<sup>117</sup> Artículos 9º. de la CPEUM; 21 del PIDCP y 15 de la CIDH.

<sup>118</sup> Artículos 9º. de la CPEUM; 22 del PIDCP y 16 de la CIDH.

<sup>119</sup> Artículos 41 y 99 de la CPEUM.

<sup>120</sup> Artículos 8º. y 35, fracción V de la CPEUM.

<sup>121</sup> Artículos 35, fracción I, y 36, fracciones III de la CPEUM; 25 del PIDCP y 23 de la CIDH.

<sup>122</sup> Artículos 35, fracción II, 36, fracciones IV y V, de la CPEUM; 25 del PIDCP y 23 de la CIDH.

<sup>123</sup> Manuel González Oropeza, coordinador *“La suspensión de los derechos políticos”*. Editorial Porrúa, 2012, p. 5.

<sup>124</sup> El mencionado numeral señala, en lo que interesa: “ARTÍCULO 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. [...] Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: [...] V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables [...]”.

artículo 41, fracción VI, de la propia Constitución prescribe que el sistema de medios de impugnación creado para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales también garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y de afiliación, en los términos del artículo 99 de esa Constitución, no establece, en forma expresa, una subcategoría de derechos: los político electorales.

A partir de lo anterior tanto en la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* como en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, el legislador ordinario creó la referida subcategoría de derechos político-electorales, agregando a la redacción constitucional un guion (-) que ha dado origen a interpretaciones restrictivas. Así el artículo 186, fracción III, inciso c), de la ley orgánica citada prescribe que el TEPJF es competente para resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras, las controversias que se susciten por actos y resoluciones que violen los “derechos político-electorales” de los ciudadanos de:

- a) Votar en las elecciones populares;
- b) Ser votado en las elecciones populares;
- c) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y
- d) Afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 79, párrafo I, de la ley general referida prescribe que el juicio para la protección de los *derechos político-electorales* (JDC), sólo procederá cuando el ciudadano haga valer presuntas violaciones a derechos ya referidos.

Sin embargo en el párrafo 2 del artículo citado el legislador federal llevó a cabo una adición trascendental, pues prescribió que el JDC también “resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta *su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas*”.<sup>125</sup>

Es decir, el legislador ordinario reconoció en 2007 la existencia de un derecho *político-electoral* distinto a los *tradicionalmente* reconocido; el de integrar las autoridades electorales las entidades federativas, el cual de manera indudable no es sino una especie del derecho político genérico de todo ciudadano mexicano a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas electorales, es decir; ser nombrado para cualquier empleo o comisión (distintos a los cargos de elección), teniendo las calidades que establezca la ley.<sup>126</sup>

Cuestión distinta y que queda fuera de esta discusión es la determinación de cuáles son, en cada caso, las denominadas autoridades electorales.

---

<sup>125</sup> El énfasis es añadido.

<sup>126</sup> Artículos 35, fracción II de la CPEUM; 25 del PIDCP y 23 de la CIDH.

Así también al margen de la discusión en torno a lo correcto y constitucional que pueda resultar, es posible afirmar que la legislación ha establecido una distinción entre los derechos políticos y los derechos político-electorales, siendo éstos un subconjunto estaría integrado por los derechos a votar en las elecciones populares; a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos; a afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas. Éste es el *corpus* de derechos que encuentra protección a través del mencionado JDC, del conocimiento exclusivo del TEPJF.

Así como la Constitución mexicana establece los derechos políticos de manera detallada, también prevé la suspensión o pérdida de los mismos.

El artículo 38 de la CPEUM prescribe la suspensión de derechos políticos de la siguiente manera:

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36.<sup>127</sup> Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará en los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Llaman la atención las causas de suspensión de las prerrogativas ciudadanas relacionadas con cuestiones penales, por lo que se excluirá, en consecuencia, el análisis de las causas previstas en las fracciones I y IV.

Ahora bien, puesto que se ha identificado a las prerrogativas ciudadanas con los denominados “derechos políticos” (categoría que incluye la subcategoría de los derechos “político-electorales”), en este momento se empleará de manera indistinta la expresión “suspensión de derechos políticos” para hacer referencia a lo que el artículo

---

<sup>127</sup> El artículo 36 de la CPEUM prescribe lo siguiente: “Son obligaciones del ciudadano de la República: I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley; II. Alistarse en la Guardia Nacional; III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

38 constitucional prescribe como “suspensión de prerrogativas ciudadanas” prescritas en el artículo 35 constitucional (que incluyen necesariamente a los derechos político-electorales) o también al resto de derechos políticos ya anteriormente identificados.

Así, ahora será objeto de análisis la suspensión de derechos políticos por las siguientes causas:

- a) Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- b) Estar extinguiendo una pena corporal;
- c) Estar prófugo de la justicia, desde que prescriba la acción penal, y
- d) Estar extinguiendo esa pena de suspensión expresamente impuesta por sentencia ejecutoriada.

De la evolución constitucional antes referida podemos concluir que la suspensión o, mejor dicho, la pérdida de los derechos políticos está directamente vinculada a la imposición de penas infamantes, que como mencionamos, son aquéllas que despojan del honor o buena fama a quienes les son impuestas y consisten en “atacar la fama o reputación de una persona, buscando deshonrarla o desacreditarla, imborrable y permanentemente, respecto a terceros”.<sup>128</sup>

Estando prohibidas estas penas y en una interpretación sistemática de nuestra Constitución, la etapa en que la imposición de la pena se apreciaba como una especie de “vindicta pública”, expresa una venganza pública, ha sido superada y se adopte un sistema en el cual la rehabilitación del infractor así como reinserción a la sociedad, tras haber purgado una pena privativa de libertad, se convierten en los fines que orientan la facultad punitiva del Estado mexicano.

Las causas de suspensión de los derechos políticos consistentes en *estar extinguiendo una pena corporal, expresamente impuesta por sentencia ejecutoriada y estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal*, son prescripciones que datan de 1917, puesto que antes de esa fecha no se encontraban entre las razones que, según los precedentes constitucionales, justificaban la suspensión. En este sentido, Venustiano Carranza, en el mensaje que dirigió al Congreso Constituyente para justificar sus propuestas constitucionales, afirmó lo siguiente:

en la reforma que tengo la honra de proponeros, con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano a todo el que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente. El que ve con indiferencia los asuntos de la República, cualesquiera que sean, por lo demás, su ilustración o situación económica, demuestra a las

---

<sup>128</sup> Tesis 2ª. LIV/2008, de rubro “Obras públicas y servicios relacionados con las mismas. La sanción prevista en la fracción III del artículo 51 de la ley relativa no constituye una pena infamante”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, XXVII, Mayo del 2008, p. 232.

claras el poco interés que tiene por aquella, y esta indiferencia amerita que se le suspenda la prerrogativa de que se trata.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista identifica las dos principales razones que lo determinaron a proponer las prescripciones del artículo 38: por un lado el mal uso dado a la ciudadanía y, por el otro, la indiferencia en los asuntos de la República. En este segundo caso, es evidente que Don Venustiano se refería a la fracción I del referido artículo constitucional, que prescribe que las prerrogativas del ciudadano se pierden por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36, es decir:

- a) Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que se tenga, la industria, profesión o trabajo de subsistencia; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos;
- b) Alistarse en la Guardia Nacional;
- c) Votar en las elecciones populares;
- d) Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, y
- e) Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde se resida, las funciones electorales y las de jurado.

Para el Primer Jefe, quienes no votaran, teniendo derecho a ello, o quienes no desempeñaran los cargos de elección popular para los cuales habían sido electos, o quienes se negaran a participar en la recepción de la votación el día de la elección, por ejemplo, eran personas que, no obstante su calidad de ciudadanos, se interesaban poco o nada en la vida de la República, por lo que no merecían mantener esa “gracia” o “privilegio” que implica la ciudadanía, el goce los derechos políticos. Ese desinterés en el cumplimiento de las obligaciones de todo ciudadano justificaba, según Carranza, la suspensión de los derechos políticos de los desobligados.

Sin embargo, lo que interesa es que las fracciones del artículo 38, relacionadas con la suspensión de las prerrogativas ciudadanas por cuestiones penales, se justificó con el breve enunciado de “no saber hacer uso debido de la ciudadanía”. Esta frase encierra toda la justificación de filosofía política de la suspensión de derechos políticos. Conforme con esto, a quien se le haya dictado una orden de aprehensión que no haya sido ejecutada por evasión, quien se encuentre sujeto a un proceso penal o quien se encuentre expiando una pena de prisión por sentencia, sobre dichas personas recae (no la presunción, sino) la condena de “no haber hecho un uso debido de la ciudadanía”.

Cabe precisar que en el texto original de la Constitución de 1917 se consagró igualmente como un derecho fundamental la denominada “libertad caucionar”, que se entendió como una medida “precautoria” en beneficio del inculcado para que, durante el proceso penal, éste gozara de libertad. Evidentemente, su inclusión en el artículo constitucional tuvo por objeto reconocer en dicha medida precautoria un derecho fundamental del que gozaran con mayor facilidad los inculcados, evitando la

práctica judicial previa en la que se negaba con simplicidad burocrática el disfrute de dicho derecho.

A partir de la reforma practicada en este tema al artículo 20 constitucional, en 1948, se ha delineado la práctica más benéfica, pero también más rigurosa, de esta medida precautoria, con el objetivo de que cumpla cabalmente con su finalidad, es decir, permitir que el inculpado siga su proceso en libertad.

Lo anterior debe ser considerado al momento de intentar una interpretación sistemática del artículo 38, fracción II, de la propia Constitución federal, puesto que no debe perderse de vista que la libertad del inculpado se ha percibido como un valor constitucionalmente tutelado, incluso en aquellas situaciones en las cuales una persona está sujeta a un proceso penal.

En mayo del 2005, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prescribió, en la jurisprudencia 1ª./J. 67/2005, que esta causa de suspensión de los derechos políticos se establece *por ministerio de ley* como consecuencia necesaria de la imposición de una sanción o de la pena de prisión: “la suspensión de derechos por ministerio de ley, es la que de manera intrínseca se produce como consecuencia necesaria de la imposición de una sanción o de la pena de prisión, que el Juez debe tomar en cuenta ineludiblemente al dictar sentencia”.<sup>129</sup>

La circunstancia de que la suspensión de derechos políticos se imponga por ministerio de ley implica que una vez que el gobernado se ubica en la hipótesis constitucional —como cuando se extingue una pena privativa de libertad—, *no se requiere un acto voluntario diverso para que se produzcan sus consecuencias, sino que operan de manera inmediata.*

En razón de lo anterior, “es innecesario que en estos casos el Ministerio Público (del fuero común o del fuero federal) solicite la indicada suspensión en la etapa procedimental en la que formula sus conclusiones acusatorias. En consecuencia, si el órgano jurisdiccional, al momento de dictar la sentencia respectiva y en ejercicio de sus facultades, suspende los derechos políticos del sentenciado, no rebasa la acusación, ya que dicha suspensión no está supeditada a la solicitud del Ministerio Público, sino a lo dispuesto por una norma constitucional, la cual se desarrolla por otra de carácter secundario en los términos apuntados”.<sup>130</sup>

En septiembre del 2006, al resolver la contradicción de tesis 8/2006-PS,<sup>131</sup> la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que en el supuesto previsto en la fracción III del artículo 38 constitucional “la suspensión de derechos políticos es una sanción que se produce como consecuencia necesaria de la pena de prisión, por lo que su naturaleza es accesoria, pues deriva de la imposición de la pena

---

<sup>129</sup> “Derechos políticos. Para que se suspendan con motivo del dictado de una sentencia que imponga una sanción o la pena de prisión, no es necesario que así lo haya solicitado el Ministerio Público”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, instancia: Primera Sala, Tomo: XXII, Julio del 2005, Página: 128, Tesis: 1a./J. 67/2005 jurisprudencia.

<sup>130</sup> *Ibidem.*

<sup>131</sup> Jurisprudencia a./J. 74/2006, de rubro “Suspensión de derechos políticos. al ser una sanción accesoria de la pena de prisión cuando ésta es sustituida incluye también a la primera”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tomo: XXIV, Diciembre del 2006, Página: 154.

corporal y su duración depende de la que tenga ésta”. Como consecuencia de lo anterior, la referida Sala prescribió que la aplicación de la suspensión de derechos políticos *como sanción accesoria* no corresponde al juzgador, como si sucede tratándose de penas autónomas, las cuales son impuestas en uso de su arbitrio judicial y de conformidad con el tipo penal respectivo.

De lo anterior se deriva que “cuando la pena de prisión es sustituida, la suspensión de derechos políticos como pena accesoria de la primera, sigue la misma suerte que aquélla, pues debe entenderse que se sustituye la pena en su integridad, incluyendo la suspensión de derechos políticos que le es accesoria”.<sup>132</sup>

El 28 de mayo del 2009, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo un pronunciamiento en torno a esta fracción en el sentido de que “tiene la naturaleza de una pena o sanción accesoria, es decir, no es una pena que se impone en forma independiente, sino una sanción que se deriva —por ministerio de ley— de la imposición de una pena privativa de la libertad la que vendrá a ser la pena principal, respecto a la suspensión como pena accesoria”.<sup>133</sup>

Así, conforme a los criterios de los tribunales del PJF en materia penal, se obtiene que, por lo que se refiere a la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos durante la extinción de una pena corporal, se concluye que:

1. La referida suspensión por esta causa no es de naturaleza administrativa, puesto que sólo un juez puede decretarla, aún en caso de que no exista pedimento por parte del Ministerio Público en el pliego de conclusiones;
2. A la autoridad administrativa electoral sólo le compete ejecutar la referida suspensión;
3. Si el juez competente no decreta la referida suspensión en la respectiva sentencia, la autoridad administrativa encargada de ejecutarla no puede hacerlo *motu proprio*.
4. La suspensión de derechos por esta causa es una pena accesoria y su duración depende de la que tenga la pena de prisión principal; así
5. Si la pena de prisión es sustituida, también lo debe ser la de suspensión de derechos políticos.

---

<sup>132</sup> En la sentencia correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 3-3/2009 y sus acumuladas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró que “la suspensión de derechos políticos, en tanto de naturaleza accesoria a la pena privativa de libertad, iniciará y concluirá simultáneamente con esta última (lo accesorio sigue la suerte de lo principal)”.

<sup>133</sup> Lo que ya había sido afirmado en la Jurisprudencia 1a./J. 74/2006.

Cabe precisar que de una lectura de cierta parte de la jurisprudencia 1a./J. 67/2005<sup>134</sup> y de cierta parte de la jurisprudencia 1a./J. 74/2006,<sup>135</sup> se puede generar la idea de que puesto que la suspensión de derechos durante la extinción de una pena corporal es una sanción accesoria que no corresponde al juzgador, sino que es impuesta por ministerio de ley que opera de manera inmediata y que, por tanto, no requiere de un acto de voluntad diverso, entonces la autoridad administrativa electoral puede *motu proprio* ejecutar dicha suspensión sin que medie mandamiento expreso el juzgador. En otras palabras, en lo que toca a esta importante función todavía no se cuenta con criterios claros.

En términos generales, en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificó tres modalidades de suspensión de derechos políticos prescritas en el artículo 38 constitucional, consistentes en:

- a) Suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal (fracción II);
- b) Suspensión derivada de una condena con pena privativa de libertad (fracción III), y
- c) Suspensión que se impone como pena autónoma, concomitantemente o no con una pena privativa de libertad (fracción VI).

En torno a las mismas, el referido Pleno se pronunció en el sentido de que “podrán ser reguladas por los códigos punitivos locales y Federal en la forma que el legislador ordinario considere conveniente —así lo establece el párrafo final del propio artículo 38 de la Constitución Federal—, pero en ningún caso, podrán oponerse a la norma constitucional y, por lo tanto, su aplicación es preferente respecto a cualquier otra disposición que pudiera contradecirla. Lo anterior en acatamiento al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal, las cursivas son añadidas.

Inmediatamente después, el referido órgano jurisdiccional puntualizó que:

las causas por las que dicha suspensión puede ser decretada son independientes y tienen autonomía entre sí, de manera tal que una misma persona puede estar privada de sus derechos políticos durante un periodo de tiempo sin solución de continuidad, por tres causas diferentes: a) por estar sujeta a proceso por delito que merezca pena corporal; b) por sentencia ejecutoria que imponga pena privativa de libertad y, c) por cumplimiento de una pena de suspensión de derechos políticos.

---

<sup>134</sup> La circunstancia de que la suspensión de derechos políticos se imponga por ministerio de ley implica que una vez que el gobernado se ubica en la hipótesis constitucional —como cuando se extingue una pena privativa de libertad—, *no se requiere un acto voluntario diverso para que se produzcan sus consecuencias, sino que operan de manera inmediata.*

<sup>135</sup> La aplicación de la suspensión de derechos políticos *como sanción accesoria* no corresponde al juzgador, como sí sucede tratándose de penas autónomas, las cuales son impuestas en uso de su arbitrio judicial y de conformidad con el tipo penal respectivo.

Respecto de la causa prevista en el artículo 38 constitucional para que los derechos del ciudadano se vean suspendidos al estar extinguiendo la pena de suspensión de derechos políticos, expresamente impuesta por sentencia ejecutoriada, en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que la suspensión de derechos políticos “como pena autónoma establecida en la fracción VI del artículo 38 constitucional puede revestir dos modalidades: cuando se impone como pena única, caso en el que surtirá efectos a partir de que cause ejecutoria la sentencia que imponga dicha pena y cuya duración será la establecida en la sentencia misma y, cuando se imponga simultáneamente con una pena privativa de libertad”.

En torno a la causa de suspensión de derechos políticos consistente en estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, no existen precedentes relevantes.

Los casos que han llegado al TEPJF y que consideramos son relevantes para discutir el contenido del artículo 38 constitucional en materia de suspensión de derechos políticos por cuestiones penales. Se trata de los asuntos nombrados por los correspondientes promoventes.

El 11 de diciembre del 2006, un ciudadano acudió al módulo de atención ciudadana del Registro Federal Electoral correspondiente a su domicilio solicitando el trámite de inscripción al padrón electoral. El 19 de enero del 2007, se le negó la expedición de su credencial de elector, debido a la no procedencia de su trámite, derivado de su situación judicial.

El 31 de enero del 2007, un ciudadano promovió ante el módulo de referencia, la solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía. El 16 de enero del 2007, el Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla, emitió resolución de la promoción ante la instancia administrativa, calificando de improcedente la solicitud de expedición de Credencial para Votar presentada por Pedraza Longi, puesto que en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores existía información proporcionada por el Juez Penal del Juzgado Mixto de San Juan de los Llanos Libres, Puebla, en la que se señalaba que se dictó en su contra auto de formal prisión por delitos sancionables con pena de prisión, por lo que fue suspendido de sus derechos políticos conforme a lo dispuesto en el artículo 38 constitucional. Debe mencionarse que el ciudadano se encontraba sujeto a libertad bajo fianza durante el proceso penal llevado a cabo en su contra, por haber sido acusado de delitos culposos no graves.

Notificado del fallo el día 19 de febrero del 2007, el ciudadano promovió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de tal resolución. Durante el trámite, la magistrada instructora requirió el 28 de febrero del 2007 al Juez de San Juan de los Llanos Libres, diversa información y documentación necesaria para la sustanciación y resolución del juicio.

En la sentencia del SUP-JDC-85/2007, la Sala Superior del TEPJF revocó la resolución y ordenó se reincorporara en el padrón electoral y listado nominal correspondien-

te a su domicilio y se le expidiera su credencial para votar con fotografía al ciudadano en cuestión.

En el estudio realizado, la Sala Superior consideró que las garantías plasmadas en la Constitución deben entenderse como principios mínimos, ampliándose por el legislador ordinario, o por convenios internacionales, que la misma Constitución señala en su artículo 133 como “Ley Suprema de la Unión”. Utilizando los convenios al caso concreto, resultaba aplicable el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en el sentido de que a las personas a quienes se priva de la libertad, pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho de votar, por lo tanto debe permitírsele ejercer el derecho a votar y por consiguiente, el alta en el Padrón Electoral y la expedición de la credencial de elector que solicitó.

Aunado a esto, se apoyaba en lo dispuesto por los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en lo relativo al derecho a la presunción de inocencia, reconocido éste a través de diversos instrumentos internacionales, como lo cita el numeral 8 de la Convención Americana, de Derechos Humanos: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. Por consiguiente, se consideró que mientras no sea condenado con una sentencia ejecutoria, mediante la cual se le prive de la libertad, no debe ser suspendido en su derecho político-electoral de votar.

En la argumentación se menciona que como no hay una pena privativa de libertad que reprima al actor en su esfera jurídica o que le impida materialmente ejercer los derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión en su derecho político-electoral de votar.

Tomando en cuenta de que el artículo 46 del *Código Penal Federal* amplía la garantía constitucional que prevé la fracción II del artículo 38 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es improcedente ordenar en el auto de formal prisión la suspensión de derechos políticos del procesado, pues la pena comenzará desde que cause estado la sentencia respectiva y durará el tiempo de la condena.

Los derechos políticos y prerrogativas son inherentes a la ciudadanía y ésta no puede ser fraccionada, por lo que con base en el artículo 24 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*, al continuar el actor en su carácter de ciudadano, puede ejercer de manera plena sus derechos y prerrogativas en todo el territorio nacional y en consecuencia la posibilidad de votar, no obstante encontrarse sujeto a un proceso penal.

Tomando un criterio similar, la Sala Superior del TEPJF resolvió el SUP-JDC-98/2010 al cual se le había impedido su registro como candidato del Partido Acción Nacional para contender por el cargo de Gobernador del Estado de Aguascalientes. La razón de la negativa radicaba en que se le atribuía la comisión de diversos ilícitos durante el desempeño del encargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Aguascalientes.

En este caso, el ciudadano se encontraba sujeto a un procedimiento penal y contaba con auto de formal prisión, pero no se hallaba en ejecución de una pena corporal, debido a la libertad bajo caución de la cual gozaba, y de la suspensión definitiva del acto reclamado (auto de formal prisión y todas las consecuencias que de hecho y de derecho se generen) que había otorgado en un juicio de amparo el Juez Tercero de Distrito de Aguascalientes. De manera similar al caso anterior este ciudadano tampoco había sido condenado con una sentencia ejecutoria, por la cual se le podría privar de la libertad.

Respecto de los amparos que tramitó, que controvertían la orden de aprehensión girada en su contra y el auto de formal prisión, éstos le habían sido concedidos, caucionando su libertad durante el proceso penal. Igualmente estaba activo en el padrón electoral y en la lista nominal de electores.

Estas consideraciones sustentan la afirmación de que cumplía con los requisitos de elegibilidad para ser Gobernador del Estado según el artículo 37 de la *Constitución Política del Estado de Aguascalientes*, estando en pleno ejercicio de sus derechos, luego entonces, no había razón de suspenderle en su derecho de votar y ser votado, así como tampoco de negarle el registro como candidato del Partido Acción Nacional para ser Gobernador del Estado.

Se revocaron, para los efectos precisados en la ejecutoria, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, que negó la solicitud como candidato del Partido Acción Nacional a Gobernador del referido Estado, restituyéndolo en pleno uso y goce de sus derechos político-electorales, ordenando otorgar el registro mencionado con antelación.

Conforme al criterio de la tesis jurisprudencial XV/2007 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se interpreta que sólo procede la suspensión de los derechos políticos-electorales prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional cuando se priva de la libertad al ciudadano. Exponiendo que aun cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no se le hubiere recluido a prisión, no hay razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales, pues al no haberse privado la libertad personal y al operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar con el uso y goce de sus derechos.

El 16 de marzo del 2010 dio inicio el proceso electoral ordinario en el Estado de Quintana Roo que generó el caso SUP-JDC-157/2010 acumulado al SUP-JRC-173/2010. Posteriormente, el 27 de abril siguiente los representantes de los partidos de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo, presentaron para su registro ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, el convenio de la coalición total y la plataforma política común, para la elección de Gobernador del Estado, y el 30 de abril se aprobó el registro de la coalición “Mega Alianza Todos por Quintana Roo”.

El 1º. de mayo del dos mil diez, se presentó ante el Consejo la solicitud de registro de un ciudadano como candidato a Gobernador de Quintana Roo, mismo que fue aprobado el 6 del mismo mes y año.

El 1º. de junio del 2010, el juez Segundo de Procesos Penales Federales de El Rincón, Municipio de Tepic Nayarit dictó auto de formal prisión en contra de dicho ciudadano por su probable responsabilidad en la comisión de diversos delitos, por lo cual el 3 de junio posterior, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, determinó el cancelar su registro como candidato a Gobernador de dicho Estado.

El 4 de junio del 2010, presentó ante el Instituto Electoral de Quintana Roo, una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano registrado como expediente SUP-JDC-157/2010. El 6 de junio, la representante de la coalición mencionada, presentó ante el citado Instituto Electoral, una demanda de juicio de revisión constitucional electoral (expediente SUP-JRC-173/2010).

En lo que interesa los agravios planteados por la coalición y por el ciudadano afectado, se pueden dividir en los siguientes ejes temáticos:

### **VIOLACIONES PROCESALES Y FORMALES EN LA EMISIÓN DEL ACUERDO RECLAMADO**

En la demanda se adujo que el análisis de la elegibilidad de los candidatos puede presentarse en dos momentos: el primero, cuando se lleva a cabo el registro de los candidatos ante la autoridad electoral; y, el segundo, cuando se califica la elección, por lo cual el actor consideraba que se violaba en su perjuicio el debido procedimiento, al no existir las condiciones legales que sustentaran el análisis de elegibilidad, fuera de los supuestos legales y procesales previstos en la legislación aplicable.

El agravio se estimó infundado, puesto que la actuación de la autoridad se dio en cumplimiento de un mandato constitucional ante la inhabilitación de uno de los candidatos registrados en la contienda.

Violaciones de fondo en el dictado del acuerdo de cancelación de candidatura.

Debe mencionarse que se dictó auto de formal prisión contra este ciudadano, como probable responsable de diversos delitos.

Se estimó en la sentencia que no es concebible que una persona que se encuentra privada de su libertad en un centro penitenciario pueda ser candidato a elección popular, pues estaría imposibilitado para asumir o ejercer el cargo por el cual contiene. Luego entonces, se consideró que está impedido jurídica y materialmente para el ejercicio de sus derechos político electorales.

Asimismo, se consideró que al ser precedente la cancelación de registro del ciudadano en cuestión, como candidato al cargo de Gobernador del estado de Quintana Roo, no puede realizar actos de campaña en su favor, ya que éstos tienen por objeto el convencer al electorado de que sufraguen a favor de una persona que pueda asumir y ejercer un cargo de elección popular. Ello imponía la necesidad de que la coalición que lo postuló, debía solicitar la sustitución de su candidato en la elección de Gobernador, so pena de perder su derecho a realizarlo.

En el caso SUP-JDC-670/2009, suspendieron sus derechos político-electorales justo después de haber sido electo como diputado federal, pues no se le permitió el acceso al recinto oficial para la toma de protesta, así como el registro y credencialización que

lo acreditarían en el cargo, esto por estar en calidad de prófugo de la justicia, y tener un libramiento de orden de aprehensión girado en su contra, encuadrándose inmediatamente en el artículo 38, fracción V de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Por consiguiente el criterio aplicado al caso del ciudadano en cuestión, al no ser la norma impugnada la fracción II del artículo constitucional, sino la fracción V que refiere a la suspensión de derechos políticos por encontrarse prófugo de la justicia, desde que se dicta una orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, la resolución es distinta, pues la fracción II hace alusión a suspensión de derechos políticos por causa de procesamiento penal, y la fracción V por la condición de estar prófugo de la justicia.

Sin embargo, consideramos que en cierto punto concurren ambas fracciones, pues, para que pueda considerarse prófugo de la justicia, tendría que haberse dictado con anterioridad una orden de aprehensión en su contra, sin embargo, la diferencia en sus efectos es el término de dicha suspensión, dicho de otra manera, la rehabilitación de sus prerrogativas, pues al no estar materialmente recluso el sujeto durante el proceso penal, el efecto de la fracción V es que la suspensión de derechos se extinguirá hasta que se agote el término de la media aritmética de la pena del delito del que se trate.

En efecto, la motivación utilizada por el Tribunal Electoral para la resolución de este caso es la presunción de inocencia, la cual está contenida en el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución, que dispone, como derecho de toda persona imputada, a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

Sin embargo, al caso concreto, encuadrado en la hipótesis consignada en la fracción V de artículo 38 constitucional, como prófugo de la justicia y al cual le fue librado una orden de aprehensión en su contra, sustraído de la justicia, y dado que se demostró que se habían llevado a cabo investigaciones para poder localizarlo y se lograra su comparecencia al juicio sin que ello fuera posible, se constató que el sujeto se encontraba prófugo de la justicia.

Aunado a lo anterior, el delito que se le imputó no evidencia argumento alguno para la posibilidad jurídica de que le sea concedido beneficio de libertad bajo caución, durante su proceso, pues supuestamente cometió un delito considerado como grave.

Finalmente, dado que el sujeto no se encontraba presente materialmente por ende no podría desempeñar el cargo, así que se confirmó la determinación de negar el registro del actor en su carácter de diputado federal y la expedición de su respectiva credencial.

Debe agregarse, que con posterioridad, el 23 de septiembre del 2010, el ciudadano tomó protesta como diputado federal, sin embargo, se inició el procedimiento de declaración de procedencia que permitirá, si fuere el caso, su encausamiento penal sin la inmunidad procesal que le otorga la investidura de representante popular. Además, en octubre del 2010, renunció al partido político en el que militaba.

Cabe finalmente reflexionar, en términos generales, en torno a la delicada relación que respecto de votar se ha resaltado la tutela del derecho político a ser votado, pero

se ha omitido el estudio del ejercicio de votar. En efecto, desde el punto de vista de los electores, el hecho de que un candidato registrado sea suspendido en el ejercicio de sus derechos políticos, entre ellos el de ser votado, le priva, en principio, de una opción política, lo que puede dar lugar a que la elección deje de ser competida o decaiga el interés de los ciudadanos en el proceso electoral.

En este sentido, la suspensión de los derechos políticos de un candidato no debe recibir exclusivamente atención en cuanto que implica la afectación del ejercicio de derechos fundamentales de una determinada persona, sino también en cuanto puede afectar las opciones del electorado, que tiene a su vez un impacto relevante en la forma republicana de gobierno.

En ésta la participación ciudadana es vital, pero si el electorado ve reducidas sus opciones políticas, en razón de la suspensión de derechos políticos decretada a un candidato, dicha participación se puede ver afectada, ya sea por que la opción de preferencia del elector ha sido cancelada o bien porque el interés ciudadano decaiga ante la disminución de competidores. Si bien es posible afirmar que se trata de evitar que en la elección participe un presunto delincuente, no es menos cierto que, aún en el supuesto de que se eligiera a una persona a la posteriormente se le impute la comisión de ilícitos penales, siempre es posible recurrir al retiro del fuero constitucional para su debido procesamiento.

A continuación se revisan cuatro casos de jurisprudencia comparada que han sido relevantes en el derecho comparado y que podemos relacionar con la suspensión de derechos políticos que aquí analizamos. El primero, conocido como *August and Another v. Electoral Commission and Others*, está referido a *Sudáfrica* y se resolvió en 1999. El segundo es el caso *Mignone* resuelto en *Argentina* en 2000. Un tercer caso es *Sauvé v. Canadá*, del 2002, y el Cuarto es *Hirst v. United Kingdom*, del 2005.

Sin embargo, antes de revisar tales precedentes, resulta relevante relatar, al menos, el paradigmático caso de Eugene Víctor Debs, líder sindical norteamericano que el 16 de junio de 1918 dirigió un famoso discurso para manifestar su oposición a la participación de su país en la Primera Guerra Mundial. A causa de este discurso Debs fue arrestado y sentenciado a 10 años de prisión, bajo cargos relacionados con la legislación que combatía el espionaje en esa época de guerra. Debs es igualmente recordado por haber llevado su propia defensa y haber dirigido una de las más recordadas piezas de oratoria forense en Estados Unidos. En 1920, mientras purgaba su pena en una cárcel federal, Debs compitió por quinta y última vez, como candidato a la Presidencia de su país, postulado por el Partido Socialista. Aun dirigiendo su campaña desde la prisión, Debs obtuvo cerca de un millón de votos (919,799) ciudadanos, pero ninguno electoral, no obstante se colocó en el tercer lugar de las preferencias populares; perdió ante el candidato republicano Warren G. Harding (16,152,200 votos populares), quien una vez presidente le conmutó la pena a Debs.

En el precedente *August and Another v. Electoral Commission and Others*, 1999 de *Sudáfrica*, la Corte Constitucional dio entrada al reclamo de un grupo de prisioneros que pedían que la Comisión Electoral hiciera los ajustes necesarios para permitir que todas las personas privadas de su libertad se registraran y votaran desde su sitio de

reclusión. Su argumento partió del supuesto que la Constitución de Sudáfrica es la ley suprema de esta nación y por lo tanto se debe respetar el derecho al sufragio universal estipulado en la ley.

En su sentencia, la Corte argumentó que el sufragio universal por definición impone obligaciones positivas en los poderes Legislativo y Ejecutivo, y que por lo tanto la Ley Electoral debe ser interpretada de manera que haga efectivas las declaraciones, garantías y responsabilidades constitucionales pertinentes. Asimismo, la Corte reconoció que muchas democracias han limitado el derecho al voto de los presos, pero puntualizó que estas limitaciones sólo pueden ser impuestas con base en un argumento razonable que pruebe que la norma protege un interés público superior al principio de sufragio universal.

Por otra parte, la Corte no opinó sobre si el Poder Legislativo tiene derecho a limitar el voto de los presos, pero sí enfatizó que su sentencia no pretende impedir que dicho poder tipifique los casos en que algunos presos podrían ser privados del mismo. Ante la falta de este tipo de legislación, la Corte consideró que la Constitución protege el derecho al voto de los presos y que ni la Comisión Electoral ni la Corte misma tienen el poder para limitar el sufragio universal.

Uno de los fundamentos utilizados fue el artículo 10.1 de la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, que prescribe que los inculcados privados de su libertad deben ser tratados con humanidad y con respeto a su dignidad de seres humanos; así como en el artículo 10.3 donde se determina que el sistema penitenciario de los países firmantes debe tener como objetivo la reforma y rehabilitación social de los detenidos.<sup>136</sup>

La Corte concluyó pidiendo a la Comisión Electoral que hiciera los ajustes necesarios para permitir a todos los presos votar para cargos de elección popular desde su sitio de reclusión. Hasta la fecha, a todos los presos sudafricanos, sin importar la causa de su encarcelamiento, se les respeta su derecho a votar.

Por otra parte, en el caso *Mignone* del año 2000 de *Argentina*, encontramos que la Cámara Nacional Electoral, al fallar el caso *Mignone* declaró la inconstitucionalidad del artículo tercero, inciso d, del Código Electoral Nacional. Tal precepto señalaba que se excluían del padrón electoral para votar a “Los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”. En la sentencia se señala que “la norma cuestionada aparece, ‘prima facie’, como manifiestamente contraria al artículo 18 de la Constitución Nacional en cuanto consagra el principio de inocencia y al artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que limita la reglamentación de los derechos políticos por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, ins-

---

<sup>136</sup> Dhami K. Mandeep. “Prisoner disenfranchisement policy: A threat to Democracy?” *Analysis of Social Issues and Public Policy*. Vol. 5. No. 1. 2005. Dicho artículo determina en sus dos disposiciones lo siguiente: “artículo 10. 1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. (...) 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.” Francisco Quintana García. *Instrumentos básicos de derechos humanos*. Editorial Porrúa. México 2003. pp. 208-209.

trucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal. Y si alguna duda cupiera al respecto, sería aplicable la máxima *in dubio pro amparo*".<sup>137</sup>

El amparo se pidió en abstracto, sin que hubiera una aplicación de dicha normativa. Sin embargo, más tarde el criterio se reiteraría en el caso "Zárate". En dicho amparo el actor promovió "en su condición de procesado con prisión preventiva" solicitando se garantizara su derecho a votar en las elecciones nacionales que se celebrarían ese mismo año. En la sentencia se dijo que "la restricción de acceder al acto electoral, impuesta al recurrente por su condición de procesado, constituye un trato incompatible con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano" y resolvió ordenar al tribunal responsable "que deberá arbitrar los medios a su alcance a fin de hacer efectivo, en las próximas elecciones nacionales, el ejercicio del derecho a votar del señor Marcelo Antonio Zárate, estando a cargo de ese Tribunal todo lo relativo a su seguridad".<sup>138</sup>

El tema sería objeto de atención legislativa en 2003, para contemplar el ejercicio del derecho de voto a quienes se encontraran en prisión preventiva. A tal fin, se expidió la Ley 25.858, promulgada el 29 de diciembre del 2003, cuyo artículo 4° incorporó al *Código Electoral Nacional*, el principio aludido.

Dicha norma quedaba sujeta, conforme con el artículo 5° de la misma Ley a que el Ejecutivo la reglamentara para poder entrar en vigor. La reglamentación se daría hasta 2006.

El importante asunto *Sauvé v. Canadá* resuelto en el 2002, este caso data de 1992, cuando la Corte Suprema de Canadá concluyó de manera unánime que la Sección 51(e) de la *Ley Electoral de Canadá de 1985* (en adelante "la Ley Electoral") era inconstitucional y por lo tanto los presos no pueden ser privados de su derecho a votar. Con el fin de atender la sentencia de la Corte, el Parlamento de Canadá decidió enmendar dicha norma, permitiendo votar únicamente a presos con sentencias de dos años o menos, pero privando de este derecho al resto de la población penitenciaria. El caso regresó a la Corte en 2002, quien ratificó la inconstitucionalidad de la Ley Electoral argumentando que la Sección 51(e) representaba una violación flagrante a los artículos 1 y 3 de la *Carta Canadiense de los Derechos y las Libertades*.

En opinión de la mayoría, el derecho al voto es una piedra angular de la democracia y el Estado de Derecho, lo que obliga tanto a jueces como a legisladores a examinar con mucho cuidado cualquier intento de limitar el sufragio universal. En este sentido, la mayoría consideró que la argumentación del Gobierno de Canadá en defensa de privar a los presos de su derecho al voto no sólo fue deficiente, sino que fracasó en su intento de establecer una conexión racional entre la norma y un interés público superior al sufragio universal. Además, la mayoría rechazó que privar a delincuentes de su

---

<sup>137</sup> Fallo No. 2807/2000, de la Cámara Nacional Electoral, de 10 de octubre del 2000. En <http://www.pjn.gov.ar/Publicaciones/00008/0002215H.Pdf> Consulta del 23 de septiembre del 2010. El asunto resulta relevante también por el hecho de que se discutieron dos temas de interés jurídico: la legitimación del promovente, en este caso el señor Emilio Fermín Mignone en el carácter de representante legal de la asociación civil Centro de Estudios Legales y Sociales, así como si la vía de amparo.

<sup>138</sup> Fallo No. 3142/2003, de la Cámara Nacional Electoral, del 20 de mayo del 2003. En <http://www.pjn.gov.ar/Publicaciones/00017/00022087.Pdf> Consulta del 23 de septiembre del 2010.

derecho al voto promueva valores cívicos o el respeto al Estado de Derecho, pudiendo por el contrario incrementar el desprecio por las leyes y la democracia electoral. Dado que la legitimidad de las leyes y la obligación a respetarlas emana del derecho de cada ciudadano a votar, al privar a los presos del mismo se pierde una herramienta pedagógica clave para inculcar valores democráticos y un sentido de responsabilidad social. Esta norma, por lo tanto, va en contra de valores democráticos insoslayables como la igualdad y la participación, además de que violenta la dignidad de cada persona y atenta contra la espina dorsal de la democracia canadiense y la *Carta Canadiense de los Derechos y las Libertades*.

En lo que se refiere a la posibilidad de que privar a los presos de su derecho al voto constituya un castigo justo, la mayoría consideró que el Gobierno de Canadá no presentó una teoría creíble sobre por qué y en qué casos limitar un derecho democrático fundamental pueda servir como castigo para un delincuente. Además, en opinión de la mayoría, la arbitrariedad de la norma la priva de toda legitimidad, ya que no tipifica entre delitos merecedores de este castigo ni presenta evidencia en el sentido de que privar a los presos de su derecho al voto resulte en menos crímenes o la readaptación social de los criminales.

A partir de *Sauvé v. Canadá* (No. 2), todos los adultos tienen derecho a votar en todas las elecciones para cargos de elección popular en Canadá, pese a que hasta la fecha el Parlamento no ha enmendado la Ley Electoral para armonizar la norma con la sentencia de la Corte.

El caso *Hirst v. United Kingdom* resuelto en el 2005, por una parte, el caso data del 2001 cuando el ciudadano británico, John Hirst, condenado a cadena perpetua por homicidio involuntario, se presentó ante el Tribunal Superior de Justicia de Gales e Inglaterra (en adelante “Tribunal Superior”) reclamando que se le permitiera votar en elecciones tanto locales como generales del Reino Unido. Hirst había sido privado de su derecho al voto con base en el artículo 3 del Protocolo Primero de la *Ley de Representación Popular de 1983*, el cual prohíbe a personas condenadas a prisión votar mientras permanezcan recluidas en una institución penal. En su sentencia, el Tribunal Superior rechazó el caso por improcedente.

En 2004, Hirst apeló la sentencia del Tribunal Superior ante una de las salas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el cual declaró de manera unánime que el artículo 3 de la *Ley de Representación Popular de 1983* representaba una violación flagrante al sufragio universal. Sin embargo, a los pocos meses, esta sentencia fue apelada por el gobierno del Reino Unido ante la Gran Sala del TEDH, argumentando que la privación del derecho al voto tiene como objetivo prevenir el delito y castigar a los delincuentes, fortaleciendo su responsabilidad cívica e inculcando el respeto al Estado de Derecho. Además, el gobierno del Reino Unido aseguró que al romper el contrato social —es decir, al cometer un delito que amerite prisión— los presos condenados pierden su derecho a participar en procesos cívicos durante la duración de su sentencia.

El 6 de octubre del 2005, la Gran Sala del TEDH concluyó que la prohibición general del derecho al voto de prisioneros británicos contradice los acuerdos de la Con-

vención Europea de Derechos Humanos (CEDH), la cual no sólo fue ratificada por el gobierno británico, sino incorporada a su normatividad a través de la *Ley de Derechos Humanos de 1998*, aprobada por el Parlamento del Reino Unido y promulgada por la Reina Isabel II ese mismo año.

Sin embargo, en su sentencia, la Corte no pidió que se restaure el derecho al voto de todas las personas privadas de su libertad; más bien sostuvo que para privar a una persona de este derecho, la ley debe ser compatible con el artículo 3 del Protocolo Primero de la CEDH, obligando así al Reino Unido a probar que la norma protege un interés público superior al principio de sufragio universal. Por lo tanto, en su sentencia la Corte dejó abierta la posibilidad de eliminar el voto de los presos condenados por determinado tipo de delitos, o para que los jueces dictaminen que privar a un preso de su derecho al voto es parte de su condena.

Pese a que la Corte concluyó que el artículo 3 del Protocolo Primero de la *Ley de Representación Popular de 1983* violaba el derecho al voto de los presos, y que pidió al gobierno británico armonizar sus normas electorales con el derecho internacional y su propia *Ley de Derechos Humanos de 1998*, hasta la fecha, las leyes británicas no han sido reformadas para permitir el sufragio de los presos.

En una reflexión de los precedentes explicados y el constitucionalismo mexicano se observa la tendencia a la eliminación de tribunales y procedimientos inquisitoriales, donde la inocencia se tiene que probar y la culpabilidad se presume. No obstante, la sombra de personajes, como Antonio López de Santa Anna, sobreviven actualmente, al aplicarse la suspensión de derechos políticos, de manera automática,<sup>139</sup> gracias al artículo 38, fracción II, todavía vigente en la Constitución Mexicana y que proviene de las denominadas *Bases Constitucionales de 1843*, en cuyo artículo 21, fracción III, se despojaba de los derechos a cualquier ciudadano “por estar procesado criminalmente, desde el acto motivado de prisión”.

La historia constitucional recoge los excesos de Santa Anna,<sup>140</sup> en la aprehensión de figuras públicas, como Francisco Zarco, que motivaron la inclusión de las garantías del debido proceso legal contenidas en el artículo 16 en la Constitución de 1857 y, entre los cuales, seguramente se encontraba el despojo de derechos ciudadanos fundado en dicha disposición.

Aunado a lo anterior, el contenido del artículo 38, en lo relativo a la suspensión de los derechos, fue ideado antes de insertar al Ministerio Público dentro de las atribuciones de los poderes ejecutivos, reforma que se actualizó por la iniciativa de Porfirio

---

<sup>139</sup> Como el propio Tribunal Electoral lo hizo en una tesis aislada, al principio de sus actividades jurisdiccionales en 1999, en cuyo título se lee: “Derechos políticos-electorales del ciudadano, la suspensión derivada de la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional opera de manera inmediata”. El texto es más categórico al determinar que: “La suspensión de derechos político-electorales del ciudadano, por encontrarse sujeto a un proceso criminal, opera *ipso facto*”, esto es, basta estar en el supuesto señalado en esa norma constitucional, para que, instantáneamente, la autoridad electoral encargada de organizar todo lo relativo a las elecciones, a través de la que le corresponde el control del padrón electoral, se encuentre facultada, tan luego como conozca el acontecimiento relativo, para impedir el libre ejercicio del derecho político de sufragar, sin necesidad de declaración previa de diversa autoridad (...). Tesis S3EL 003/99, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Compilación Oficial, p. 491.

<sup>140</sup> Victoriano Salado Álvarez, *De Santa Anna a la Reforma*, J. Ballezá, México, 1903.

Díaz y se aprobó el 25 de mayo de 1900; por lo que cuando la investigación de los delitos se adscribe como atribución, no de los jueces, sino de personal subordinado a los poderes ejecutivos, tanto federal como estatales, la consignación de delitos ante los jueces se convierte en una función de colaboración de parte del órgano jurisdiccional a las pesquisas del Ministerio Público, que cuentan con la presunción de legalidad, y dan inicio a un proceso donde se comprobará la culpabilidad del acusado.

En el sistema actual, la persona acusada de cometer uno o varios delitos goza de una presunción de inocencia desde la reforma al *Código Penal del 13 de enero de 1984*, producto de la ratificación por parte de México el 3 de abril de 1982 de la *Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José*.

Sin embargo, la Constitución de 1917 puede leerse con dos disposiciones contradictorias. Por un lado, la fracción II del artículo 38 establece la suspensión de derechos políticos desde el momento en que se dicta el auto de “formal prisión”; además, el mismo precepto determina en la fracción VI que la suspensión de los derechos ciudadanos procede por sentencia ejecutoria que imponga la pena de dicha suspensión. *¿Pueden coexistir lógicamente la hipótesis de la suspensión de derechos como pena, al momento en que un inculpado está únicamente vinculado a un proceso penal, por presumir su culpabilidad penal, con la disposición —de la misma jerarquía— que requiere una sentencia ejecutoria? ¿Es un auto dictado a petición del Ministerio Público equivalente a una sentencia ejecutoria? En pocas palabras, ¿es dable imponer una pena, como la suspensión de los derechos ciudadanos, cuando se tiene sólo la presunción de culpabilidad?*

Esta contradicción de normas constitucionales, a nuestro parecer, no puede resolverse con la aplicación aislada de alguno de los preceptos, sino con la interpretación integral y sistemática del texto fundamental, apoyada en la revisión histórica de los principios constitucionales que tienen repercusión en el análisis que se realiza.

Al efecto, debe tenerse presente que la reforma constitucional publicada el 18 de junio del 2008, estableció en el artículo 20, apartado B, fracción I, el principio de presunción de inocencia, donde antes de aplicar cualquier pena, debe probarse ante el órgano jurisdiccional la culpabilidad del acusado. Es el caso que la misma Constitución Mexicana califica como pena a la suspensión de derechos políticos, y así la doctrina jurídica la concibe.<sup>141</sup>

Esta y otras reformas constitucionales constituyen un cambio de rumbo que justifica con creces la interpretación que proponemos, misma que atiende a la protección de los derechos políticos, reconocidos no sólo por el texto constitucional mexicano sino por los instrumentos internacionales a que se ha obligado el Estado mexicano. Esto nos permite afirmar que se da una interpretación en el mismo nivel normativo, al referirse a mandatos constitucionales y, además, de una interpretación que es acorde con el compromiso contraído por el Estado mexicano al suscribir tratados en donde se

---

<sup>141</sup> Mónica González Contró, “Comentario al artículo 38 constitucional”. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo XVII, p. 523.

hace evidente la protección de derechos de los mexicanos, lo cual refrenda la corrección de la interpretación que se propone aquí.

La interpretación sugerida tiene como eje la revisión del alcance de la suspensión de los derechos políticos, en aquellos asuntos de naturaleza penal, esencialmente los relacionados con la sujeción a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; por encontrarse extinguiendo una pena corporal, y por estar extinguiendo esa pena de suspensión expresamente impuesta por sentencia ejecutoriada. Como puede advertirse, el tema aparece relacionado con la privación de la libertad o en términos más precisos con la reclusión del ciudadano, a efectos de encontrarse sujeto al proceso o en cumplimiento de una pena corporal que afecta la libertad personal.

En tal tenor, debe señalarse que la reclusión de ciudadanos sólo se justifica en nuestro sistema constitucional actual, con base en un sistema penitenciario que pretenda la reinserción del sentenciado a la sociedad, mediante su rehabilitación, tal como lo prescribe el artículo 18 constitucional, a partir de su reforma publicada el 23 de febrero de 1965. Debe señalarse que cuando se aprobó la fracción II del artículo 38 en 1917, no había sistema penitenciario, ni la detención de ciudadanos tenía reconocido ese objetivo, ya que el propio Constituyente originario no superó el legado porfirista en esta materia.

Muestra de lo anterior es el reconocimiento de la posible implementación de la pena de muerte en las entidades federativas, ante la falta de un sistema penitenciario, según se desprende de la discusión del original artículo 22 de la Constitución.<sup>142</sup> La abolición de la pena de muerte acaecida mediante reforma constitucional del 9 de diciembre del 2005, abona en este cambio de dirección en la política penitenciaria y en el abandono del concepto de prisión que se tuvo cuando se aprobó la fracción II del artículo 38.

La pena de suspensión de derechos políticos se ha denominado como “muerte civil”,<sup>143</sup> pues priva a los ciudadanos de sus derechos políticos, como en el caso, no sólo de ser votado, sino también de votar.

Aún en Estados Unidos, que no ha suscrito las convenciones sobre derechos humanos que se han mencionado, y en donde más de la mitad de sus entidades federativas reconocen todavía la pena de muerte, en veinte estados, se priva del disfrute de los derechos políticos sólo por sentencia condenatoria con más de un año de prisión; y se ha reconocido judicialmente en otros estados dicho disfrute a ciudadanos

---

<sup>142</sup> El 12 de enero de 1917 se discutió el artículo, donde se explicó por el Constituyente, particularmente el diputado Gaspar Bolaños que las penas son un medio para conseguir la “corrección moral” del delincuente. Además, observó que la irrevocabilidad de tal pena no deja lugar a la enmienda de errores judiciales, por lo que la hace irreparable. Enrique Díaz Aranda. “La pena de muerte en México”, *www.unifr.ch/ddp1/derecho\_penal/articulola\_20080521\_64*

<sup>143</sup> Nora V. Demleitner, “Continuing payment on one’s debt to society: The German model of felon disenfranchisement as an alternative”. *84 Minnesota Law Review* 753. Abril 2000. p. 757. Sudáfrica y otros estados, como lo señalamos, autorizan el derecho de ejercer el sufragio a los acusados privados de su libertad.

privados de su libertad.<sup>144</sup> Por ello, Lyndon LaRouche pudo hacer campaña para Presidente de ese país en 1992, desde su confinamiento en Minnesota.<sup>145</sup>

Asimismo, consideramos que los tratados internacionales deben aplicarse con prelación al derecho doméstico, tratándose de los derechos humanos más favorables a la persona, según la interpretación *a contrario sensu* del artículo primero de nuestra Constitución, que prohíbe la suspensión de derechos consagrados en la propia Constitución. Conforme con esto, la fracción II del artículo 38, queda rebasada en la actualidad por la fracción VI del mismo artículo, así como por la intención del Poder Constituyente permanente en sus reformas del 2005 y 2008 en materia de pena de muerte y de presunción de inocencia, refrendada por la Convención Americana de Derechos Humanos referida y la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

La Ley suprema de la Unión, según reza el artículo 133 constitucional, en todos sus tres ordenamientos: la Constitución misma, a través de su interpretación sistemática, la ley federal que lo es el Código Penal y los tratados internacionales, respaldan todos la conclusión de que:

- La suspensión de los derechos políticos es una pena inconstitucional, ya que atenta contra los objetivos de las penas que son la rehabilitación del individuo;
- La pena de suspensión de derechos políticos prejuzga sobre la culpabilidad del acusado, contraviniendo así el principio constitucional de presunción de inocencia; y
- La pena de suspensión de derechos políticos para un candidato que pretende contender en próximas elecciones contraviene la obligación del Estado mexicano de observar el principio de derecho internacional de reparabilidad, establecida en el artículo 9.5 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*,<sup>146</sup> y la suspensión de derechos políticos ha sido considerada como una infracción al principio de sufragio libre y universal.

Aunque se permita en algunas jurisdicciones la limitación de los derechos políticos por razones de que el ciudadano esté privado de su libertad por haber cometido un delito, que no era el caso en el SUP-JDC-157/2010 y su acumulado SUP-JRC-173/2010, ya que el actor sólo estaba vinculado a un proceso que determinaría en el futuro su responsabilidad o no en el ámbito penal, estas limitaciones deben ser “razonables”, “proporcionales” y “constitucionales”.

---

<sup>144</sup> Precedentes como *Loche v. Farrakhan* del Estado de Washington y *Haydan v. Pataki* de Nueva York así lo hacen. En contraste, el caso de *Richardson v. Ramirez* 418 US 24 (1974), donde la Suprema Corte desechó el argumento de que sería inconstitucional toda legislación estatal que impusiera la pena de suspensión de derechos políticos.

<sup>145</sup> Incluso en los nuevos países surgidos del extinto bloque soviético, como lo es Latvia, se permitió a Alfred Rubiks llevar a cabo su campaña para la presidencia de su país en 1996.

<sup>146</sup> Que establece: “9.5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho electivo a obtener reparación”. ¿De qué manera podría ser reparado el derecho político a ser votado de un candidato que, después de la elección en la cual no pudo competir, es absuelto de la responsabilidad penal imputada?

En efecto, la suspensión de derechos políticos es una pena que se impone a un ciudadano que ya fue condenado por la comisión de un delito; no puede ser una medida cautelar o preventiva, como se pretende. Al ser una pena debe estar prevista en la ley como tal, precisando los delitos que ameritan dicha pena y, en obvio de razones, la duración máxima por la que el juez competente puede imponerla. No existe pena alguna que no tenga una temporalidad definida en la ley, de admitir lo contrario se estarían imponiendo penas ilegales, que contrarían la idea de cualquier Estado constitucional democrático.

A modo de ejemplo citamos la legislación de Francia que dispone que una vez que un juez dicta una sentencia condenatoria puede imponer como pena la privación del derecho de votar y/o de ser electo, únicamente tratándose de los delitos previstos por la ley y no puede ser mayor a diez o cinco años según el tipo de delito cometido. No es viable en una democracia concebir la suspensión de derechos políticos, que es un acto que viola la dignidad de la persona y, que en ciertos casos, el daño causado puede llegar a ser irreparable, como una sanción que se impone de inicio por tiempo indefinido.

En el caso *Re Bennett* decidido en 1993 por las autoridades judiciales de Nueva Zelanda, se consideró que la ley electoral reformada en 1993, para suspender de sus derechos ciudadanos a cualquier persona que esté privada de su libertad a consecuencia de una sentencia condenatoria, era contraria a la sección 12 de la ley de derechos de ese país que establece que todo ciudadano a los 18 años tiene el derecho a votar y ser votado en una elección genuina y periódica.<sup>147</sup> Esta decisión descansó en el artículo 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que determina que todo ciudadano gozará del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, de ser electo en elecciones periódicas y auténticas, llevadas a cabo mediante sufragio universal y, en general, tener acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.<sup>148</sup>

Respecto de la interpretación del artículo 25 del Pacto Internacional, ésta tuvo como sustento el comentario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, rendido en 1996. De este comentario se desprende que se impone la obligación a los Estados firmantes de adoptar la legislación necesaria para garantizar los derechos establecidos en dicho artículo.<sup>149</sup> Dicha legislación no cubre los supuestos del artículo 38 de la Constitución mexicana.

En el mencionado comentario se señala:

Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables [...] El ejercicio de estos dere-

---

<sup>147</sup> La *New Zealand Bill of Rights Act 1990*, señala en su artículo 12: “Every New Zealand citizen who is of or over the age of 18 years; (a) has the right to vote in genuine periodic elections of members of the House of representatives, which elections shall be by equal suffrage and by secret ballot”.

<sup>148</sup> *Report to the Attorney-General under the New Zealand Bill of Rights Act, 1990 on the Electoral (Disqualification of Convicted Prisoners) Amendment Bill*. House of Representatives.

<sup>149</sup> “Observación general No. 25”, *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de Derechos Humanos*, Naciones Unidas, 2004, pp. 194-199.

chos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos precisados en la legislación y que sean razonables y objetivos.

Los límites sobre los derechos políticos deben ser “razonables”, para que sean compatibles con un régimen democrático, según el célebre precedente de la Suprema Corte de Canadá *R v. Oakes* (1986) 1 SCR 103. En dicho caso se concluyó que la carga de la prueba establecida en la ley para que el ciudadano pruebe su inocencia en un procedimiento penal es asumir la presunción de culpabilidad y, por lo tanto, constituye una limitación no razonable a los derechos fundamentales del individuo.

Lo interesante de este precedente extranjero que puede muy bien aplicarse en nuestro país, radica en que fijó dos reglas para identificar la razonabilidad de los límites a los derechos políticos:

- La limitación a los derechos políticos, y en general a los derechos humanos, debe tener como objetivo fomentar los fines de una sociedad democrática; y
- La limitación debe evitar la arbitrariedad o la injusticia y evitar el mayor daño posible, demostrándose su importancia frente al derecho afectado.

En México se debe sopesar si la suspensión de derechos políticos acaecida después del registro del candidato de una coalición para contender en una elección que se llevará a cabo en breve término, a través de un auto de vinculación a su proceso penal, sin consistir en una sentencia ejecutoria, promueve los fines de una sociedad democrática. Nuestra respuesta es contundentemente negativa.

Igualmente, según los estándares de las naciones democráticas contenidas en las resoluciones judiciales que se has venido citando,<sup>150</sup> la suspensión de los derechos políticos a través de un auto de vinculación al proceso, resulta arbitraria, pues no puede promover los objetivos de toda pena, que es la rehabilitación, siendo en consecuencia, desproporcionada ya que priva a un candidato de contender en una elección democrática, con pleno conocimiento por parte del electorado de su situación, violentando la competitividad en las elecciones e impidiendo, por lo tanto, la celebración de elecciones genuinas.

Cabe precisar que estas consideraciones no se alejan de algunos de los precedentes aprobados por la Sala Superior del TEPJF, entre ellos el relativo al expediente SUP-JDC-98/2010, en el cual se sostuvo que no procedía la suspensión de los derechos políticos del actor, en virtud de que si bien existía un auto de formal prisión, el actor se encontraba bajo el régimen de libertad bajo caución y que prevalecía la presunción de inocencia.

En efecto, ante las anteriormente señaladas contradicciones de nuestra Carta Magna, la referida Sala como tribunal constitucional en materia electoral, debe, caso por

---

<sup>150</sup> Y que se recoge en la famosa resolución de la Suprema Corte de los Estados Unidos *Paquete Havana* 175 US 677 (1990).

caso, garantizar cada vez más la protección de los derechos políticos, generar que éstos se potencialicen, así como la permanencia del régimen democrático fortaleciendo los principios constitucionales que rigen todo proceso electoral. La función de los jueces electorales no debe limitarse a velar por la legalidad y constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, debemos también buscar y encontrar las soluciones jurídicas que permitan que situaciones extraordinarias en la vida democrática no vulneren el curso legítimo de un proceso electoral y, por ende, la legitimidad de la integración de los poderes del Estado.

No debe omitirse mencionar, con relación a la responsabilidad penal de los servidores públicos que, cuando finalmente se demuestra, no deja de ser efectiva si el candidato ha sido electo y está en el desempeño de un encargo que lleva aparejada cierta inmunidad procesal, toda vez que puede proceder el mecanismo constitucional de la declaración de procedencia, ampliamente conocido como desafuero, que permita su correspondiente enjuiciamiento y sanción por parte de los tribunales competentes, con lo cual se advierte la completitud del sistema jurídico mexicano.

A lo anterior debe agregarse que, finalmente, la aprehensión de un candidato registrado en plena campaña electoral, a poco tiempo de que se celebre la jornada electoral, atenta contra el principio constitucional consistente en que las elecciones deben ser auténticas. La democracia no es una situación de derecho que perdura por sí misma, al contrario debe ser constantemente reforzada con la intervención, ciertamente de los ciudadanos, pero también de los tres poderes del Estado conjuntamente. Si bien, uno de los elementos de las elecciones democráticas es que el elector pueda escoger a candidatos cuya trayectoria y honorabilidad no estén en duda, estas elecciones requieren también por parte de los actores políticos activos (partidos y candidatos) de certeza en la continuidad y equidad de un proceso electoral.

Otro gran tema de los derechos políticos en la democracia paritaria<sup>151</sup> al inicio del proceso electoral 2011-2012, en octubre, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) emitió el acuerdo CG327/2011, mediante el cual se establecían los criterios aplicables para el registro de candidaturas para el proceso federal electoral. El acuerdo establecía, entre otra, una excepción a la aplicación de las cuotas para el caso de las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático (conforme al art. 219.2 del COFIPE). Además, incluía una recomendación, señalando que los partidos debían procurar que la fórmula completa se integrara por candidatos del mismo género.

Inconformes con la regulación aprobada por el IFE, un grupo de mujeres presentaron un juicio ciudadano, solicitando al TEPJF la modificación de las cuotas. Las impugnantes combatían la excepción a la aplicación de la cuota y solicitaban que esta se volviera una obligación firme y no una sugerencia a los partidos políticos en cuanto a la integración de las fórmulas por candidatos de un solo género.

---

<sup>151</sup> Manuel González Oropeza, Karolina Giles-Carlos Báez. *Hacia una democracia paritaria*, TEPJF, 2016, pp. 134 y 55.

La demanda con clave SUP-JDC-12624/2011 tuvo como primer elemento interesante el análisis del interés jurídico de las actoras, pues al tratarse de un acuerdo del IFE que establecía las reglas generales para la postulación de candidatos en las elecciones 2012 y no de un acto de aplicación, por ejemplo, la negativa de registro, podría implicar el desechamiento del recurso, ya que generalmente el control de legalidad y constitucionalidad en la materia electoral se limita a los actos de aplicación. Por otro lado, al tratarse de un juicio para la protección de los derechos, este debe ser promovido por derecho propio y en caso de que exista una afectación directa a los derechos de una persona. Sin embargo, la Sala Superior reconoció la legitimidad de las actoras, sosteniendo que, al ser todas ellas militantes de diversos partidos políticos, tenían interés jurídico, ya que estaban en la posibilidad real de ser postuladas a un cargo de elección. Por otro lado, señaló que al ser mujeres se les colocaba en una situación especial por pertenecer a un grupo discriminado, lo cual las legitimó para impugnar las reglas del acuerdo.

El análisis tan abierto de la legitimidad realizado por la Sala en ese caso debe verse en una perspectiva amplia, relacionada con el nuevo contexto de control de constitucionalidad establecido por la reforma al artículo primero constitucional. A raíz del caso Radilla Pacheco, la SCJN emitió un criterio jurisprudencial en el que reconoció la obligación de todos los jueces del país de realizar la interpretación más favorable para las personas (Varios 912/2010). La misma obligación fue establecida en la Constitución, mediante la reforma al artículo primero. Este cambio fue importante para el desarrollo de la justicia mexicana y, aunque el Tribunal Electoral era pionero en la aplicación de interpretaciones garantistas, seguramente tuvo un impacto en sus decisiones.

La apertura de la Sala Superior para conocer de este asunto implicó un cambio importante en la doctrina del TEPJF y significó, en los hechos, una apertura de la vía del juicio ciudadano para tutela de los intereses difusos de los grupos discriminados. A partir de ese momento, esa vía fue utilizada por las mujeres para combatir otros actos de autoridad, incluso cuando no existía una afectación directa y personal al derecho a votar y ser votada.

Una vez resuelto el problema de legitimidad, la Sala pasó al estudio de fondo del asunto. En primer lugar, se analizó la frase “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, que contenía el reglamento y que, según las actoras, podía considerarse sólo como una recomendación para los partidos políticos, por lo que se hacía viable su incumplimiento por parte de estos. Al respecto, el TEPJF señaló que la norma debía ser entendida como una obligación, y no solamente como recomendación para los partidos, ya que el cumplimiento de la cuota de género no puede ser optativo. Al mismo tiempo, la Sala determinó que no sería constitucional la obligación de postular siempre una fórmula compuesta por propietario y suplente del mismo género. Considerando que la finalidad de la cuota de género es promover la inclusión de mujeres y su acceso efectivo a los cargos, el prohibir postular mujeres como suplentes de candidatos de hombres (y, con ello, eliminar la posibilidad de ocupar el cargo en caso de renuncia del propietario), sería perjudicial para las mujeres, y, en consecuencia, contrario a la finalidad misma de la cuota. A juicio de la Sala, la obligación de

postular una fórmula completa de un solo género debe limitarse al 40% y deben ser compuestas por candidatos propietario y suplente de un solo género, con lo que la cuota puede mantener su efectividad (respecto de la presencia femenina en los cargos de elección) incluso en caso de renuncia de los propietarios. Esta decisión permitió acabar con el fenómeno de las llamadas “Juanitas”, es decir, mujeres postuladas por los partidos políticos que, al momento de ser electas, renunciaban en favor de los candidatos suplentes hombres (Gilas 2014); además de que permite conservar el equilibrio de género no sólo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos.

El segundo problema que señalaban las actoras respecto del reglamento emitido por el IFE fue introducir una definición del proceso democrático de selección de candidatos, excediéndose en su facultad reglamentaria y vulnerando el principio de reserva de ley. El Instituto pretendió definir el “proceso democrático”, para acotar, de alguna manera, la excepción al cumplimiento de la cuota establecida por la fracción 1, del artículo 219 del COFIPE. El acuerdo del IFE definía como procedimiento democrático todo aquél en el que la elección de las candidaturas se realizara de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea de delegados electos *ex profeso* por dicha militancia. La Sala sostuvo que el Instituto no puede, en el ejercicio de la facultad reglamentaria, modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos no pueden contener mayores supuestos, ni crear nuevas militancias a las previstas en la ley. Además, asumir que los procedimientos para la designación de candidatos previstos en los estatutos vigentes de los partidos políticos siempre deben ser democráticos (en cumplimiento con las obligaciones establecidas por la legislación y jurisprudencia), en todo caso y sin importar el procedimiento específico los partidos tienen la obligación de cumplir con la cuota de género en todas las postulaciones de mayoría relativa. En consecuencia, la Sala declaró la inconstitucionalidad de la regla incluida en el artículo 219.2 del COFIPE, que señalaba que los partidos políticos podían incumplir con la cuota cuando sus candidatos fuesen electos mediante un procedimiento democrático, conforme a sus estatutos.

Como podemos observar, la sentencia en comento tiene tres criterios relevantes: el reconocimiento del interés legítimo de las mujeres, la eliminación de la excepción de la cuota y la obligación de postular la fórmula completa de un solo género, y llamarla “anti-Juanitas” es una simplificación que desvía la atención hacia un fenómeno negativo y muy visible durante la elección anterior (las sustituciones de mujeres electas por los suplentes hombres), pero que no explica la importancia ni el impacto de la misma. El aumento del 14% en la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados (del 24% en 2009 al 38% en 2012) no se debe a la regla “anti-Juanitas”, que obliga a postular a candidatos propietarios y suplentes del mismo género y que como consecuencia, mantiene las proporciones de hombres y mujeres en el mismo nivel durante toda la legislatura. En ese sentido, fue mucho más importante la eliminación de la excepción al cumplimiento de la cuota, cuya consecuencia práctica era la limitación del ámbito de la operación de la cuota a los escaños de representación proporcional.

La importancia de controlar los lugares que correspondan a las candidatas mujeres fue demostrada por Medina en su estudio sobre la efectividad de las cuotas de género en Latinoamérica. El análisis del caso mexicano en relación a las cuotas de género también prueba la importancia del rol de los órganos jurisdiccionales. El estudio de Medina, realizado en 2010, señalaba que “en México, la existencia de una excepción a la regla general de cuota de género permite que los partidos políticos no tengan que cumplir con el umbral en los doscientos escaños de representación proporcional”.

La sentencia, al eliminar la excepción a la cuota y obligar a presentar fórmulas de candidatos del mismo género (en al menos 40% de las postulaciones), dio un paso clave en la implementación de las cuotas. En la elección del 2012 se logró el 37% de representación femenina en la Cámara de Diputados, por primera vez, superando el umbral mínimo necesario para conseguir influencia en la toma de decisiones, que los estudios ubican en el 30%. En menos de veinte años, a partir de las modificaciones legislativas y actuación de las autoridades, el porcentaje de representación de las mujeres en el Congreso incrementó del 15% al 37%, en la integración de 2012-2015.

Cabe señalar que la sentencia fue aclamada tanto al interior del país como a nivel internacional, como un razonamiento jurídico de vanguardia en defensa de los derechos de las mujeres.<sup>152</sup>

La primera consecuencia, y la más visible, de la sentencia SUP-JDC-12624/2011 fue el incremento de la presencia femenina en ambas Cámaras del Congreso. En la elección del 2012 se alcanzaron los niveles históricos de 37.4% en la Cámara de Diputados y de 33.6% en el Senado.

En marzo del 2013, un grupo de senadoras de diferentes partidos políticos (PAN, PRI, PRD, PT y MC) presentaron una iniciativa de reforma al Código Electoral, pretendiendo introducir una cuota de género de 45%, así como la obligación de registrar fórmulas completas de un solo género dentro de los espacios destinados al género subrepresentado (Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado, 2013), sin embargo, la iniciativa no prosperó.

Aunque la coyuntura cambió durante las discusiones relativas a la aprobación de la reforma político-electoral a finales del 2013, la reforma, consecuencia del acuerdo tomado por las principales fuerzas políticas<sup>153</sup> y de la evaluación negativa del desarrollo del proceso electoral del 2012, proponía introducir cambios importantes en el sistema electoral mexicano. Sin embargo, originalmente, y así como la aprobó la Cámara de origen (la Cámara de Diputados en ese caso), no preveía reforzar los mecanismos de

---

<sup>152</sup> La organización Women’s Link Worldwide otorgó el premio “Mallette de Bronce” al TEPJF por esa sentencia en particular. Más tarde, en 2014, el Centro Internacional de Estudios Parlamentarios (ICPS, por sus siglas en inglés) por la sentencia conocida como “Anti-Juanitas” y otra en la que diversas ciudadanas denunciaron violaciones durante el proceso electoral 2013 en Chihuahua (SUP-JDC-1080/2013).

<sup>153</sup> En diciembre del 2012, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, y los partidos políticos mayoritarios suscribieron el llamado “Pacto por México”, con la finalidad de que en los primeros veinte meses de su administración y durante el periodo de transición se aprobaran diversas transformaciones las que fueron llamadas “reformas estructurales”, entre ellas algunas en materia político-electoral, entre las que destacó el tema de la paridad de género en las candidaturas.

acción afirmativa. Fue en el análisis de la reforma constitucional en el Senado cuando el tema de género aparece en la agenda legislativa.

El 3 de diciembre del 2013 se discutió y aprobó en la Cámara de Senadores la reserva al artículo 41 del Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política-Electoral (Cámara de Senadores 2013). Dicho artículo fue reservado por las senadoras Angélica de la Peña del Partido de la Revolución Democrática; Diva Hadamira Gastélum del Partido Revolucionario Institucional y Marcela Torres Peimbert del Partido Acción Nacional, quienes solicitaron una adición a la redacción para introducir la paridad de género en la proporción 50-50 y la conformación de fórmulas de candidatos a legisladores federales y locales de un mismo género.

En voz de Diva Hadamira Gastélum, la propuesta tuvo como fin “que en las próximas elecciones para diputadas y diputados federales; senadoras y senadores de la república; y diputados locales nunca más existan ni ‘Juanitas’ ni exista tampoco la posibilidad de poder ser eliminada la participación de la mujer”. En la lógica de las senadoras, el incremento de la participación de las mujeres en la política no significa quitarles espacios a los hombres, sino compartir la toma de decisiones para que juntos sean corresponsales del desarrollo y avance de la democracia (Rosa Adriana Díaz Lizama del PAN, Cámara de Senadores 2013). En palabras de la senadora Peimbert, fue resultado de la “tenacidad” de las mujeres mismas: “Son pocas las gobernadoras. Las presidentas municipales, las diputadas locales; pero hay que reconocer que el histórico avance que se alcanzó en las elecciones federales del 2012, con la sentencia 12624 de la Sala Superior, no fue producto legislativo, ni de los partidos políticos; fue resultado de la tenacidad de las mujeres, que nos agrupamos en una red, sin distingo de partido, llamada ‘Red de Mujeres en Plural’”.

La propuesta y su aprobación por el Congreso demostraron la fuerza de las mujeres legisladoras y su capacidad de lograr acciones a favor de la equidad de género, especialmente en un contexto de colaboración más allá de las filiaciones partidistas. Al mismo tiempo, fue una señal de cómo se ha movido el centro del debate a lo largo de los años, a tal nivel, que la introducción del principio de paridad a la Constitución fue aplaudida y apoyada por todas las fuerzas políticas.

De esta manera, la reforma electoral 2014 introdujo una nueva etapa de la acción afirmativa en México: la de paridad de género. En el artículo 41, Base I de la Constitución, se incluyó la obligación de los partidos políticos de garantizar el principio de paridad de género no sólo en la postulación de sus candidatos a legisladores federales y locales con 50% de hombres y 50% de mujeres, sino también en la integración de sus órganos internos. La redacción exacta quedó de la siguiente manera:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los gé-

neros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa (Artículo 41, Base I de la CPEUM).

El principio constitucional de paridad de género fue desarrollado en dos leyes nuevas: en la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LEGIPE) y la *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP), que sustituyen al anterior Código Electoral (COFIPE). Ambas leyes contienen reglas importantes, pero también dejan algunos aspectos importantes sin regulación, como se señalará posteriormente.

En primer lugar, establecen que los partidos tienen la obligación de postular a la mitad de candidatos hombres y mitad candidatas mujeres a los cargos de elección del Congreso federal y las legislaturas estatales. Esta obligación aplica tanto a las postulaciones vía uninominal, como plurinominal (Artículo 232.3 de la LEGIPE).

Además, todas las fórmulas de candidatos (postulados por partidos o candidatos independientes), tanto vía mayoría relativa como de representación proporcional, deben integrarse por personas del mismo género (Artículo 14.4 de la LEGIPE).<sup>154</sup> En el caso de los candidatos a senadores, cada partido o planilla de candidatos independientes deben registrar una lista de dos fórmulas, cada una de género distinto (Artículo 14.3 de la LEGIPE). Al mismo tiempo, para las listas de candidatos por el principio de representación proporcional debe aplicarse la alternancia de género. Es decir, se alternan las candidaturas femeninas y masculinas de tal manera que nunca se coloquen juntos dos candidatos del mismo género (Artículo 234 de la LEGIPE).

La acción afirmativa, a partir de la reforma, debe aplicarse incluso en las elecciones que se celebran bajo los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas. La LEGIPE señala que incluso en ese tipo de elecciones debe garantizarse la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, respetando los principios constitucionales y las normas legales aplicables (Artículo 26 de la LEGIPE).<sup>155</sup>

Finalmente, la legislación establece que las autoridades administrativas electorales (el INE y los Oples) deben rechazar el registro de las listas que no cumplen con la

---

<sup>154</sup> En la sentencia SG-JDC-10932/2015 la Sala Regional Guadalajara estableció una excepción para la fórmula de candidatos independientes a diputado federal, permitiendo el registro de una fórmula de candidato independiente compuesta por un candidato propietario varón y una suplente mujer. La Sala Guadalajara basó su decisión en la distinción entre los candidatos independientes y los partidos políticos (la naturaleza y la postulación de candidatos respecto a los partidos políticos con relación a los candidatos independientes, es distinta). Al sostener ese criterio, la Sala Regional Guadalajara pretende lograr que las mujeres “a través de la suplencia de candidatos independientes hombres, pueden alcanzar una curul en beneficio del empoderamiento de su género”.

<sup>155</sup> En mayo del 2015 se reformó el artículo 2° constitucional, señalando que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, “sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres” (Artículo 2, Apartado A, Base II de la CPEUM). Por lo que la elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno debe garantizar que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votados en condiciones de igualdad, y les permita acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

paridad. Al hacerlo, deben otorgar un plazo fijo para que el partido realice las sustituciones correspondientes. Si el instituto político no cumple, la autoridad debe negarle el registro de sus candidatos (Artículos 232 y 241 de la LEGIPE).

La *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP) también contiene reglas importantes relativas a la paridad de género. En primer lugar, la implementación de este principio obliga a los partidos a asegurar la participación efectiva de ambos géneros tanto en la integración de sus órganos como en la postulación de candidatos. Conforme a la ley, los partidos tienen la libertad para determinar los criterios y procedimientos que aplicarán para garantizar la paridad en las postulaciones (Artículo 33.3, 4 y 5 de la LGPP).

Además, la *Ley General de Partidos Políticos* establece que “en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior”, es decir, prohíbe la postulación de candidatas mujeres exclusivamente en los distritos perdedores (Artículo 3.5 de la LGPP). Con ello se pretende impedir a los partidos seguir con la vieja práctica de postulación de las mujeres en los distritos donde el partido no tiene oportunidades reales de ganar. Esa práctica generaba un círculo vicioso, en el cual los partidos postulaban a las mujeres en los distritos en los que no tenían ninguna oportunidad de ganar, para después levantar un argumento en contra de la cuota: “es que nadie quiere votar por las mujeres”. A partir de la regla que prohíbe esta actuación por parte de los partidos, estos deberán distribuir candidaturas femeninas y masculinas en sus distritos perdedores. La ley no especifica cómo aplicar esa regla, pero probablemente las autoridades electorales, en la etapa de registro de candidatos, deberán determinar cuáles son los distritos perdedores de cada partido, y después verificar si dentro de estos fueron postulados candidatos de ambos géneros. Tampoco queda claro si el alcance del principio de paridad de género abarca la división 50-50% de los distritos perdedores, ganadores y competitivos; este aspecto quedará a la interpretación de la autoridad administrativa, al menos hasta que el Tribunal Electoral se pronuncie al respecto. Esto es una manera adicional de aumentar el número de mujeres electas, ya que las cuotas calculadas sobre la expectativa de la victoria (cuando existe la obligación de postular candidatas mujeres en los distritos o lugares con posibilidades de ganar) son más efectivas que la cuota calculada sobre la totalidad de candidaturas.

La LGPP regula también algunos aspectos financieros relacionados con el género. Por un lado, aumenta el porcentaje de recursos destinado para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo de las mujeres, de 2% a 3%, señalando ahora las actividades que pueden financiarse bajo ese rubro (Artículos 51 y 73 de la LGPP). Por otro lado, la ley determina que, en el ejercicio de recursos para la campaña, los partidos deben respetar los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género (Artículo 63 de la LGPP).

Es importante señalar que la nueva legislación general ya no incluye ninguna excepción a la aplicación de la acción afirmativa. La ley establece que los partidos deben seleccionar sus candidatos a los cargos públicos mediante procedimientos democráti-

cos. Sin embargo, no acota ese concepto ni señala qué tipo de procedimientos pueden ser considerados como tales. Tampoco señala una vía para hacer converger ambos principios: el de paridad de género con el de una elección democrática.

El problema que surge de esa falta de definiciones no es menor, ¿bajo qué reglas debe desarrollarse el proceso de selección de candidatos para garantizar, como resultado, la postulación de la mitad de candidatos de cada género? La respuesta, además de señalar una contradicción entre los dos principios, se vuelve aún más complicada al tomar en cuenta la evidencia empírica descrita por las ciencias sociales. Numerosos estudios, demuestran que las elecciones internas democráticas no favorecen la selección de mujeres como candidatos. Una mayor centralización de los procesos de selección de candidatos resulta ser más favorable para la participación política de las mujeres.

Aparte del problema de equilibrio entre la aplicación de los principios de paridad de género y selección democrática de candidatos, la legislación presenta otros problemas. En primer lugar, no incluye entre los ámbitos de aplicación del principio de paridad a los ayuntamientos. En el segundo, no establece la paridad al interior de los partidos políticos, donde solamente señala como regla la “participación efectiva”. Finalmente, no se prevé la paridad y ningún tipo de acción afirmativa en la integración de los órganos electorales, algunos de esos temas han sido objeto de impugnación durante la primera aplicación de las normas de la reforma: el proceso electoral 2014-2015.

La sentencia “anti-Juanitas” sin duda trascendió más allá de los resultados de la elección del 2012. La efectividad de la cuota implementada con todo rigor derivó en una mayor presencia de las mujeres en la integración del Congreso federal y, gracias a la iniciativa de las legisladoras, las acciones afirmativas fueron incluidas en el texto constitucional y reforzadas en la legislación secundaria.

Finalmente, en Europa también se ha cuidado en la protección de derechos políticos y en el caso *Matthews v. United Kingdom* (1999), se consideró inconvencional excluir a la población de *Gibraltar* en la elección de miembros del Parlamento Europeo por disposición de la ley británica (petición No. 24833/94, 18 de febrero de 1999).

# Instituciones de democracia participativa y partidos políticos en México, con especial referencia a la revocación del mandato, a la iniciativa ciudadana y a la consulta popular<sup>156</sup>

EDGAR CORZO SOSA<sup>157</sup>

Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; director de *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*; investigador en el Sistema Nacional de Investigadores, nivel III, y Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Es licenciado, maestro y doctor en Derecho. Académico de la Facultad de Derecho de la UNAM, así como de la Universidad Panamericana. Ha sido asesor del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Director General de Relaciones Internacionales del Poder Judicial de la Federación y Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Segunda Sala de la Suprema Corte. Autor de una veintena de publicaciones.

## INTRODUCCIÓN

Poco o casi nada se ha incursionado en mecanismos de participación ciudadana, elementos constructores de la democracia participativa, sobre todo si lo contrastamos con el fortalecimiento que ha tenido la democracia representativa. Podemos decir, por ahora, que somos un país con una fuerte democracia representativa pero con una muy débil democracia participativa. No podemos desconocer que algunos intentos se han realizado para avanzar en la consolidación de esta última democracia, especialmente tratándose de la iniciativa ciudadana y la consulta popular. Sin embargo, estos esfuerzos se han centrado más en el ámbito local y, salvo honrosas excepciones, no han pasado de ser meras propuestas de regulación normativa.

A partir de la reforma constitucional federal publicada en el *DOF* el 9 de agosto de 2012 fue que se introdujeron en el texto normativo la iniciativa ciudadana y la

---

<sup>156</sup> Las primeras reflexiones en torno a este tema surgieron con motivo del proyecto español de investigación sobre “Crisis de la representación y partidos políticos”. Mineco DER2013-40585-Pl en el que participamos. En esta ocasión incluimos la consulta popular.

<sup>157</sup> El autor agradece el apoyo constante e invaluable proporcionado por la maestra Ana Cristina González Rincón para el acopio y análisis de la información, así como para la discusión de los contenidos del presente documento.

consulta popular, y ha sido por medio de ellos como hemos empezado a generar nuestra experiencia en materia de participación ciudadana. La revocación del mandato, en cambio, si bien existe en el ámbito federal está regulada más bien como un instrumento de la democracia representativa ligado inexorablemente al sistema federal y a su intervencionismo, ya que son las legislaturas locales las que pueden llegar a revocar el mandato de los integrantes de los ayuntamientos en ciertos casos.

El panorama de participación ciudadana directa en México ciertamente no es halagador. No obstante, somos de la opinión que hay atisbos que nos permiten avizorar un cambio positivo en el desarrollo del tema. Ahí están las iniciativas que se han presentado para introducir la revocación del mandato en el ámbito federal, la regulación que existe en algunas entidades federativas, así como con la experiencia que hemos tenido en materia de iniciativa ciudadana. Con estos elementos nos damos a la tarea de realizar una primera reflexión en torno a la posición que han tenido los partidos políticos en relación con el establecimiento y, en su caso, ejercicio de estos instrumentos de la democracia directa.

El objetivo principal de este análisis estriba, en consecuencia, en exponer en lo posible la posición y actitud que han tomado los partidos políticos ante la llegada de los instrumentos de democracia participativa. De manera genérica podemos señalar, ya desde este momento, que no ha sido una llegada fácil y que los partidos políticos han tratado de fortalecer su presencia frente a estos instrumentos, estar al lado de ellos, no dejarlos solos sino “acompañarlos” en su desarrollo, no tanto para asegurar su correcta evolución sino para no perder terreno, lo que en ocasiones puede significar una fuerte preocupación.

En el presente trabajo procuramos enmarcar el contexto, principalmente normativo, en el que se encuentra la revocación del mandato, haciendo énfasis en la que actualmente está prevista en nuestro texto constitucional federal pero que no constituye un instrumento de democracia participativa, los intentos que han habido por introducir una real revocación del mandato para después mencionar lo acontecido en el ámbito de las entidades federativas. Enseguida nos centramos en el análisis, pero sobre todo la experiencia que se ha obtenido a últimas fechas con algunas iniciativas ciudadanas, tanto federales como locales para tratar de determinar la participación de los partidos políticos en torno de ellas. Luego hacemos mención a las consultas populares que se han presentado y que no han prosperado para al final del todo exponer algunas conclusiones.

## LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN EL CONTEXTO NORMATIVO MEXICANO

Para exponer el contexto de la revocación del mandato en México hay que hacer referencia a varios aspectos. Uno primero tiene que ver con la regulación prevista en el texto constitucional federal, en donde encontramos una especie de revocación del mandato que no tiene que ver con los instrumentos de democracia participativa, pero que vale la pena tener presente pues existe como una posibilidad para dar por termi-

nado el mandato de los representantes populares. Otro tiene que ver con los intentos legislativos que han habido por introducir esta figura jurídica en el ámbito federal como expresión de la democracia participativa, pues si bien no existe como derecho vigente si se ha insistido en su introducción desde los diferentes partidos políticos. Un tercer aspecto está relacionado con la regulación que se tiene sobre el tema en las entidades federativas, en donde se ha introducido la revocación del mandato pero sin haber llegado a aplicarse.

### **Regulación constitucional federal incipiente**

En lo que a la regulación constitucional federal se refiere, debemos indicar que en México no es del todo cierta la afirmación según la cual no existe la revocación del mandato otorgado por el pueblo a un servidor público electo, ya que los integrantes de un ayuntamiento pueden ser revocados en su mandato si así lo decide la legislatura local, tal y como se establece en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución federal, producto de la reforma publicada en el *DOF* el 3 de febrero de 1983. En este precepto, aplicable a todas las entidades federativas, se establece que la legislatura local podrá revocar el mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento, cuando así lo decida, por el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes. Las causas para proceder de esa manera no quedaron indicadas en el texto constitucional federal sino que se dejó a los ordenamientos jurídicos locales su establecimiento, adicionándose que quienes sean objeto de la revocación del mandato deben haber tenido la oportunidad para rendir pruebas y presentar sus alegatos.

Como puede advertirse, no estamos frente a un instrumento de la democracia participativa, pues en ningún momento aparece la participación de los ciudadanos. Esto no impide que los ciudadanos soliciten a las legislaturas locales que revoquen el mandato de un integrante del ayuntamiento, sin embargo, en caso de presentarse una solicitud no tendrá ningún efecto vinculante sobre la decisión que en su momento tome la legislatura local. Estamos, más bien, ante un instrumento de la democracia representativa que adquiere estas características como reflejo del Estado federal en que nos encontramos, ya que para su aseguramiento es necesaria la intervención de un nivel organizacional superior, haciendo a un lado la autonomía municipal.

El origen federal se confirma si tomamos en consideración el resto de las facultades que tiene la legislatura local respecto del ayuntamiento, pues no solo puede revocar el mandato de los integrantes sino que puede también suspender o declarar que han desaparecido dichos ayuntamientos. De la misma manera como la Cámara de Senadores puede declarar que han desaparecido los poderes constitucionales de una entidad federativa (Artículo 76, fracción V), la legislatura local puede hacer la misma declaración en relación con los ayuntamientos.

La posición de los partidos políticos en este tipo de revocación del mandato es interesante, sobre todo porque la intervención federal que se produce con este mecanismo puede ser reflejo de una determinada conformación política. Es factible, bajo nuestro esquema político, que la legislatura local llegue a estar mayoritariamente integrada

por representantes de un determinado partido político, mientras que las autoridades elegidas para el ayuntamiento sean producto de la fuerte presencia en la región de un partido político diferente. Con este esquema dual es lógico pensar que pudieran llegar a presentarse diferencias en la gestión administrativa que den lugar a una contienda política y que con motivo de ello se ejerza la revocación del mandato.

No tenemos datos de que la anterior situación se hubiera presentado, pues no parece una situación menor alcanzar las dos terceras partes de los integrantes del Congreso local para tomar la determinación de revocar el mandato a los integrantes de un ayuntamiento. Es más, de llegar a tenerse una amplia filiación política al interior de la legislatura local, no será seguramente mediante la revocación del mandato como se arreglen las diferencias políticas. El titular del ejecutivo estatal, sin lugar a dudas, puede llegar a intervenir en una controversia política, pero en este caso seguramente lo hará evitando auspiciar la revocación del mandato, toda vez que es una solución invasora de la autonomía municipal.

Pensamos que la democracia representativa no podrá permanecer por mucho tiempo sin los vasos comunicantes necesarios hacia la democracia participativa. Por ello, bien podría pensarse en dar una mayor presencia a los ciudadanos en este tipo de revocación del mandato. Piénsese, por ejemplo, en que la legislatura local estuviera vinculada a la solicitud de revocación del mandato de un integrante del ayuntamiento que le hiciera un porcentaje razonable de los electores del ayuntamiento correspondiente. Esta revocación del mandato si quiere subsistir tendrá que transitar hacia una participación ciudadana, construyéndose bajo un esquema de colaboración ciudadana y no permaneciendo como una expresión del intervencionismo federal.

### **Intentos legislativos federales para introducir la revocación del mandato**

Durante más de una década se ha intentado introducir, por diversos partidos políticos, la revocación del mandato como instrumento de la democracia participativa en el ámbito federal. A continuación señalamos algunos aspectos relevantes sobre la presencia que en este aspecto han tenido los partidos políticos.

En términos generales, durante doce años (2003-2015), lo que equivale a cuatro legislaturas dado que cada una de ellas dura 3 años, se han presentado un total de 24 iniciativas para introducir la revocación del mandato. 11 han sido presentadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), 3 por el Partido del Trabajo (PT), 3 por el Partido Movimiento Ciudadano (PMC), 2 por el Partido Convergencia (PC), 2 por el Partido Acción Nacional (PAN), 1 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 1 por el Partido Alternativa Socialdemócrata (PASD) y 1 por el Congreso de Jalisco.

De estos datos es posible extraer varias conclusiones. El número de iniciativas presentadas no es nada despreciable: 24 en 12 años significa que cada año se ha presentado dos iniciativas, lo que marca una fuerte preocupación por parte de los partidos políticos por introducir la revocación del mandato, al menos en el periodo de años en que fueron presentadas.

Otro aspecto relevante estriba en que durante esos 12 años las iniciativas han sido presentadas por los partidos políticos de oposición. Es posible sostener que ello se debe en gran medida a la alternancia política que tuvo lugar en el Ejecutivo federal, ya que anteriormente no se presentaron iniciativas en este sentido. Así, durante los años del 2000-2012 en que estuvo al frente del gobierno federal el PAN, ninguna iniciativa sobre revocación del mandato fue presentada por este partido político. Ésta es una situación especial, ya que el PAN una vez llegado al ejercicio del gobierno federal después de varios años en el intento, no promovió, como podría haberse pensado, una iniciativa para introducir la revocación del mandato. No puede dejar de señalarse que el PRI, en esos años en la oposición, presentó una iniciativa para introducir la revocación del mandato. Eso sucedió en la legislatura que comprendía los años 2006-2009, una vez que el PAN volvió a ganar las elecciones del Ejecutivo federal.

Un aspecto que queda de las iniciativas presentadas es que el PRD es el partido político que con más insistencia ha presentado iniciativas para introducir la revocación del mandato. Ha presentado 11 iniciativas en 12 años, lo que quiere decir que no ha dejado el tema en lo absoluto, ha sido persistente.

El contenido de las iniciativas presentadas también nos proporciona algunos elementos para determinar las posiciones que guardan algunos partidos políticos en relación con el tema de la revocación del mandato. A continuación haremos un recuento material de las mismas, extrayendo las consecuencias respectivas más adelante.

Durante la legislatura LIX (2003-2006)<sup>158</sup> del Congreso de la Unión, se presentaron dos iniciativas, una por el PRD y la otra por el PT.

En la primera iniciativa se propusieron diversas reformas a los artículos 35, 36, 39, 40, 41, 62 bis, 73, 84, 88 bis, 89, 99, 115, 116 y 122 constitucionales, en donde en términos generales se buscó la regulación de la revocación del mandato como parte del principio de la soberanía popular, en tanto expresión de la voluntad general, y no simplemente como un derecho político para ejercer la democracia directa. En esta iniciativa se previó como sujetos a quienes pueden revocarle su mandato, en el ámbito federal, al Presidente de la República y a los integrantes del Congreso de la Unión; y en el ámbito local, a los gobernadores y jefe de gobierno, diputados locales y servidores públicos municipales.

Lo que resulta de especial interés es que en esta iniciativa se propuso que los ciudadanos pudieran solicitar la revocación del mandato cuando el porcentaje fuera mayor al 30% de los votos válidos emitidos a favor del candidato ganador en las elecciones que otorgaron al Presidente de la República el cargo de elección popular, debiendo argumentar las razones y motivos que fundamenten su revocación.

En la segunda iniciativa, la del PT, se propuso reformar el artículo 115 constitucional para establecer que los ciudadanos de los municipios pudieran revocar el mandato de los servidores públicos que hubieran sido electos, siempre que éstos no cumplieran

---

<sup>158</sup> Véase <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-18-09.pdf>. Consultada el 3 de abril de 2016.

con las funciones que les impusiera el cargo.<sup>159</sup> Se propuso que el mecanismo debía ser reglamentado por las legislaturas de los Estados.

En lo que a la legislatura LX corresponde (2006-2009),<sup>160</sup> se promovieron once iniciativas: seis del PRD, dos del PC, una del PT, otra del PRI y la última del PASD. En las iniciativas a cargo de los partidos políticos PC, PASD, PT, PRI y en tres del PRD se propuso que el artículo 39 constitucional fuera fundamento legal de la revocación del mandato, de manera que estuviera vinculado a la soberanía popular que se regula en dicho precepto; en dos de las restantes iniciativas a cargo del PRD se propuso, en cambio, que el fundamento fuera el artículo 40 constitucional, como un derecho político vinculado a la forma de Estado.

En cuanto a los sujetos públicos a quienes se les puede revocar su mandato, en la iniciativa del PC se propuso que recayera en los representantes y gobernantes quienes no hubieran cumplido con los compromisos y obligaciones adquiridos ante la ciudadanía. En la iniciativa del PASD, por su parte, se propuso que la revocación aplicaría sobre los gobernadores de los Estados y diputados locales. El PT se pronunció porque fueran los órganos del poder público cuyo acceso al cargo derive de un proceso electoral. En las iniciativas propuestas por el PRD se consideró que fueran los titulares electos de los órganos del poder público tanto en el ámbito federal como local. Finalmente, en la iniciativa del PRI quedó prevista la revocación del mandato respecto de los cargos de Presidente de la República, senadores y diputados federales, así como senadores de primera minoría y diputados de representación proporcional. En términos genéricos, la revocación del mandato va dirigida a los servidores públicos electos popularmente, aun cuando las propuestas en su mayoría se centran en los gobernadores de las entidades federativas y los senadores, lo que no es una cuestión menor. El caso del Presidente de la República solo quedó considerado en una iniciativa, la del PRI.

En la propuesta del PASD se sugirió que la revocación se pudiera llevar a cabo después de transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el representante popular.

En la segunda iniciativa del PC se consideró necesario reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus artículos 1° y 174. En relación con el artículo 1° se planteó adicionar el inciso *f*) del punto 2 para señalar que el Código puede regular las normas constitucionales relativas a la organización de los procesos de revocación del mandato. Respecto del artículo 174 se propuso que para los efectos de la revocación del mandato la solicitud procediera siempre que hubiera transcurrido no menos de un año, a partir del momento en que se tomara posesión del cargo de elección popular.

En cuanto a los motivos para la procedencia de la revocación del mandato, en las iniciativas del PC y la del PRI quedaron señaladas con precisión. La primera estableció como supuestos el incumplimiento del mandato que el pueblo confiera a los gober-

---

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> Para la información detallada de las iniciativas presentadas durante las legislaturas LIX y LX, véase *ibid.*

nantes y que existan, además, conductas de acción u omisión que dañen o lesionen los intereses del país, se ausente definitivamente del lugar donde desempeñe sus funciones, se cometa cualquier infracción a la constitución o sus leyes, reglamentos y decretos que de ella emanen, se causen perjuicios al país, estados o municipios, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, existan violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales (derechos humanos), se cometa algún delito en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se incurra en abuso de autoridad, se desatiendan reiteradamente sus funciones, se disponga indebidamente de bienes o recursos del erario federal, se quede inhabilitado en virtud de sentencia judicial por algún delito intencional o por obstruir el actuar de algún otro funcionario público en forma reiterada. En la segunda iniciativa, la propuesta por el PRI, se propuso que las causas para la revocación del mandato deben estar relacionadas con su desempeño y estar previstas en la ley.

Respecto de los porcentajes de participación necesarios para solicitar la revocación del mandato, varían en cada iniciativa. Por ejemplo, en la iniciativa propuesta por el PASD se consideró que el porcentaje no debe ser menor al 35% de los electores de la lista nominal. La iniciativa del PC consideró el porcentaje del 2% de la votación emitida en el proceso electoral del cual resultó electo. La iniciativa presentada por el PRI propuso un porcentaje no inferior al 25% de la lista nominal para requerir la revocación del mandato. Por último, dos de las iniciativas del PRD no establecieron porcentajes pero coincidieron en que debía solicitarse por los ciudadanos.

En la legislatura LXI (2009-2012), el PT presentó una iniciativa de reformas en materia de revocación del mandato, que incluía modificaciones a los artículos 40, 41 y 73 de la constitución federal. El fundamento de la revocación en esta iniciativa estaba en los principios de soberanía popular, representación y rendición de cuentas.

También fue considerada la creación de una ley de revocación del mandato en la que se establecieran los lineamientos de su regulación. Por ejemplo, se propuso que debían ser sujetos de la revocación los diputados, senadores y el Presidente de la República, a partir del inicio de la segunda mitad de su encargo y siempre que restaran por cumplir más de seis meses. Debía ser solicitado al menos por 2.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, fundándose en causas atinentes al desempeño de sus funciones.

En la legislatura LXII (2012-2015) se presentaron diez iniciativas para regular la revocación del mandato. La primera fue presentada por el PRD, quien propuso la reforma a los artículos 40, 41 y 73 de la Constitución federal para establecer y promover mecanismos de democracia participativa, entre ellos la revocación del mandato. En el artículo 73 se estableció que el Congreso tendría facultad para legislar sobre la revocación del mandato; en los artículos restantes, 40 y 41, a pesar de no advertirse la inclusión de la figura, se hacía énfasis en la voluntad del pueblo para constituirse en una república participativa y deliberativa, así como que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los medios de democracia participativa y deliberativa que establezca la Constitución y las leyes respectivas.

Otra iniciativa fue presentada por el PMC para proponer reformas a los artículos 35, 39, 41, 73 y 116 constitucionales. De acuerdo con esta propuesta, el fundamento legal de la revocación del mandato se encontraba en el artículo 35 de la constitución general, como un derecho político de los ciudadanos. Los cargos que a consideración de esta iniciativa podían ser revocados serían el Poder Ejecutivo federal y los locales, así como el Jefe de Gobierno, jefes delegacionales del Distrito Federal y presidentes municipales. No se establecía un porcentaje para que procediera la revocación.

La tercera iniciativa estuvo a cargo nuevamente del PRD, con la propuesta de reforma a los artículos 64 y 73 constitucionales en materia de revocación del mandato. Esta iniciativa no establecía fundamento legal para la revocación del mandato, en cambio, consideraba que debía ser una facultad del Congreso de la Unión legislar en el tema.

La cuarta iniciativa fue presentada por el PAN, partido político que propuso la regulación de la revocación del mandato por medio de la figura de la consulta revocatoria. Para ello se propuso reformar el artículo 35 constitucional a efecto de incluir el derecho de los ciudadanos de votar en las consultas populares con carácter revocatorio para los cargos de gobernador, presidentes municipales, síndicos y regidores. En el mismo texto se establecía que la consulta revocatoria no podría llevarse a cabo en el transcurso del primer año de ejercicio de la autoridad que se pretendiera revocar, ni en el último año. También disponía que para que pueda considerarse como válido el proceso, deberían participar por lo menos el 60 por ciento de los electores que votaron por el gobierno con petición de revocación.

La quinta iniciativa fue presentada por el PMC en términos similares a la anterior. Se proponía reformar el artículo 35 constitucional y adicionar el artículo 35 bis con la finalidad de incluir como un derecho de los ciudadanos participar en las consultas revocatorias de mandato para los cargos de Presidente de la República, gobernadores, Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, presidentes municipales y jefes delegacionales. Esta iniciativa proponía la participación de por lo menos 20% de los ciudadanos de la lista nominal de electores que eligieron al gobernante que se pretendiera revocar. Además, establecía que la solicitud debía presentarse por una sola vez mientras durara en su cargo.

La sexta iniciativa a cargo del PRD establecía reformas a diversas disposiciones de la Constitución general, entre ellas los artículos 35, 40, 41, 55, 73, 78, 115 y 116 constitucionales. De acuerdo con esta iniciativa, el fundamento legal de la revocación del mandato se encontraría en el artículo 35 de la constitución federal, como un derecho político de los ciudadanos.

Para el caso de los integrantes de los ayuntamientos y diputados locales se establecía la revocación del mandato durante el segundo año de ejercicio de su gestión, y para el caso del gobernador además del segundo año se podía solicitar la revocación en el cuarto año de su gestión. Para el caso de Presidente de la República y senadores se podía solicitar la revocación de mandato durante el segundo y cuarto año de su gestión. La revocación de los senadores en el caso de ser reelectos se podría solicitar durante el segundo y cuarto año del segundo periodo de gestión. Para el caso de diputados fede-

rales, se podía solicitar durante el segundo año de ejercicio de su gestión. En el caso de ser reelectos la revocación de mandato siempre se podrá solicitar durante el segundo año del periodo de gestión del que se tratara.

La revocación del mandato podría ser convocada por los congresos locales a petición del equivalente a 50% más uno de los integrantes del cabildo municipal cuando se tratara de revocar a los integrantes de los ayuntamientos; el equivalente al 33% por ciento de los integrantes del congreso local cuando se tratara de cualquier cargo de elección popular en el estado y 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en el ámbito que corresponda. Se establecía, también, que cuando la participación total correspondiera al menos a 40% por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del ámbito correspondiente, el resultado sería vinculante.

La séptima iniciativa a cargo del PMC incluía reformas a los artículos 35, 38 y 84 de la constitución general. Se consideraba el artículo 135 como fundamento de la revocación y, por tanto, como un derecho político. No se estableció quién podría ser sujeto de la revocación, el porcentaje de participación para solicitarlo ni los supuestos en que podría llevarse a cabo.

La octava iniciativa en que se propuso reformas al artículo 35 de la Constitución general estuvo a cargo del PAN. Esta iniciativa propuso considerar la revocación del mandato como un derecho ciudadano, estableciendo como sujetos de la revocación al Presidente de la República, senadores, diputados federales, gobernadores de los estados, jefe de gobierno, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, así como los titulares de los órganos político-administrativos y miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El porcentaje se estableció en un número equivalente al menos a 3% de los inscritos en la lista nominal de electores. Además, quedó regulado que podría realizarse en una sola ocasión durante el periodo de gestión, debiendo haber transcurrido al menos seis meses desde su toma de posesión y hasta un año antes de la elección ordinaria que renovará o reelegirá, en los casos aplicables, a la autoridad a la que se pretende revocar el mandato. Esta iniciativa no regula los casos en que debía proceder la revocación del mandato.

La siguiente iniciativa fue presentada por el Congreso de Jalisco para proponer la inclusión en los artículos 35 y 36 constitucionales de la revocación del mandato como un derecho y una obligación de los ciudadanos, respectivamente. En esta iniciativa no se establecieron causales ni quienes podrían ser sujetos.

Finalmente, la última iniciativa fue propuesta por el PRD y en ella se estableció la regulación de la revocación del mandato a partir del artículo 35 de la Constitución general, como un derecho político de los ciudadanos. Podría solicitarse por el equivalente a 50% más uno de los integrantes del cabildo municipal tratándose de integrantes de los ayuntamientos; el equivalente a 33% por ciento de los integrantes del congreso local o de la Asamblea Legislativa tratándose del Distrito Federal; para cualquier cargo de elección popular en el estado o en el Distrito Federal y los ciudadanos en un número equivalente, al menos, a 2% de los inscritos en la lista nominal de electores en el

ámbito que corresponda. Esta iniciativa contiene, en esencia, la propuesta hecha por la quinta iniciativa del PRD.

En lo que va de esta legislatura LXIII (2015-2018) no se han presentado iniciativas de reforma en materia de revocación del mandato.

Con esta base podemos realizar algunas reflexiones en torno a la participación de los partidos políticos en lo que sería una posible regulación de la revocación del mandato.

Uno de los temas que ha preocupado a los partidos políticos en la presentación de las iniciativas de inclusión de la revocación del mandato ha sido la naturaleza jurídica de esta institución. La mayoría de las iniciativas se pronunciaron por considerarlo un derecho político de los ciudadanos y, por tanto, debiera quedar regulado en el contenido del artículo 35 constitucional, precepto que enuncia algunos de los derechos políticos. Otras iniciativas, las menos, propusieron que se vinculara a la revocación del mandato como una expresión de la soberanía popular.<sup>161</sup>

La diferencia entre ubicar la revocación del mandato como expresión de la soberanía estatal o como un derecho político es relevante, ya que en el primer caso la revocación del mandato viene a construirse como producto de la decisión del pueblo soberano, exactamente en correspondencia a la elección de un representante popular, mientras que la revocación como un derecho político no es sino el ejercicio individual de un derecho, con independencia de si deba formularse o no una voluntad política para decidir una determinada cuestión. La diferencia no es solo de matiz. Piénsese, por ejemplo, en que se revoca un mandato exactamente por quienes lo otorgaron aplicando el principio de soberanía popular, en este caso tendríamos que entrar al análisis de si solo quienes votaron por un servidor público electo podrían buscar la revocación de su mandato. Hablar, en cambio, de un derecho político, es reconocer el derecho de cualquier persona, con independencia de si ejerció su voto o no lo hizo, pero considerando que es destinatario de las acciones gubernamentales que la persona electa realice en un determinado momento.

Lo importante aquí es que ambas posiciones no son contradictorias, sino complementarias. La revocación del mandato debe ser vista como una institución de la democracia participativa en tanto expresión de la soberanía popular pero al mismo tiempo como un derecho político que tienen los ciudadanos en cuanto destinatarios de la acción gubernamental.

Otro tema de especial interés son los sujetos a quienes es posible revocar el mandato. En términos genéricos quedan incluidos quienes fueron elegidos popularmente, y en este rubro caben los gobernadores, los senadores y diputados federales, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. La cuestión a debate estriba en dos aspectos. El primero de ellos tiene que ver con el Presidente de la República. Ni duda cabe que para el PRD este cargo queda incluido en los sujetos con posibilidad de revoca-

---

<sup>161</sup> Cabe señalar que solo una iniciativa, la del Partido del Trabajo en la Legislatura 2003-2006, propuso una regulación del mandato como instrumento de democracia directa en el artículo 115, fracción I, precepto en donde se encuentra regulada la revocación del mandato que consideramos producto de la democracia representativa en un Estado federal.

ción del mandato, y así lo ha sostenido en varias de sus iniciativas. Llama más bien la atención que en la iniciativa presentada por el PRI, en la Legislatura 2006-2009, se haya considerado la inclusión de este cargo, probablemente fue así porque ya estábamos ante una reelección de Presidente de la República a favor del PAN. El PT y PMC también incluyen en los cargos a revocar el mandato el de Presidente de la República.

Otra situación que no pasa desapercibida son las dos iniciativas presentadas por el PAN, ambas en la Legislatura 2012-2015. En una de ellas no se incluyó el cargo de Presidente de la República, lo que sí se hace en la otra. Como quiera que sea, estas iniciativas se presentaron en un momento en que el PAN dejó de ser el partido en el gobierno federal, por tanto, no era de extrañar la inclusión de este cargo. Llamaría la atención que esta propuesta de contenido se hubiera formulado años antes, mientras se encontraba en el ejercicio del gobierno federal, pues ya sostuvimos que normalmente este tipo de revocación del mandato es sostenida por los partidos políticos que están en la oposición.

El segundo aspecto que hay que tomar en consideración es la revocación del mandato de los diputados plurinominales, cargos producto del sistema electoral de representación proporcional y quienes quedan incluidos en una lista elaborada por el partido político, obteniendo el escaño no por haber alcanzado el mayor número de votos en el distrito electoral sino por la presencia de otros candidatos de su partido en diversos distritos electorales y la votación obtenida. En la iniciativa del PRI se sostuvo, de manera expresa, que los cargos de diputados de representación proporcional podrían ser revocados.

Este aspecto constituye, sin lugar a dudas, un punto de “acercamiento” entre la democracia representativa y la democracia participativa. La primera aparece porque intervienen los partidos políticos directamente en la elaboración de la lista; la segunda en razón de que el electorado puede solicitar que se revoque el mandato de alguien por el que su voto no incidió directamente para que ocupara un cargo. Este acercamiento constituye un ejemplo de que pueden coexistir ambos tipos de democracia en nuestros días, en donde ya no basta el aspecto representativo sino que es indispensable avanzar en lo participativo. En este ejemplo ninguno de los instrumentos se obstaculizan, ambos intervienen en momentos separados y de manera complementaria.

Los porcentajes de participación necesarios para echar a andar la revocación del mandato son otro aspecto en donde podemos advertir la actitud asumida por los partidos políticos en el reconocimiento de la revocación del mandato.

El problema central estriba en considerar si quienes solicitan la revocación del mandato son los que están en la lista nominal de electores o son los que efectivamente votaron por la persona que fue electa popularmente. Son dos situaciones dispares en las que se aprecia que los partidos políticos no hicieron el análisis correspondiente.

El PRD, por ejemplo, en una iniciativa de la Legislatura 2003-2006, sostuvo que la solicitud es posible con 30% de los votos válidos emitidos a favor del candidato ciudadano ganador. El PAS en su iniciativa presentada en la Legislatura 2006-2009, estableció que la solicitud debería provenir de 35% de los electores de la lista nominal. El PC, en cambio, que ello era posible con el 2% de la votación emitida. Para el

PT, en la iniciativa presentada en la Legislatura 2009-2012, se requiere 2.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En una de sus dos iniciativas presentadas en la Legislatura 2012-2105, el PAN se pronunció porque fuera 65% de los electores que votaron por el gobierno quienes realicen la petición de revocación del mandato; en la otra sostuvo que fuera 3% de los inscritos en la lista nominal de electores. El PMC, en esta misma Legislatura, consideró que debía ser 20% de los ciudadanos de la lista nominal de electores que eligieron al gobernante cuyo cargo se quiere revocar. Finalmente, el PRD estableció tres diferente porcentajes, con la aclaración de que ello es para convocar a los congresos estatales a realizar la revocación del mandato. De 50% más uno de los integrantes del Cabildo, 33% de los integrantes del Congreso local o bien 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

En estos supuestos debe tenerse presente una cuestión que resulta de cuidado, pues una regulación flexible permitiría que cada acción que realizara el gobernante fuera cuestionada y, por el contrario, una regulación demasiado rígida llevaría a no poder cuestionar ninguna gestión. El punto más delicado estriba en si la referencia a los sujetos que pueden iniciar una revocación del mandato debe venir de una lista nominal de electores o del porcentaje de la votación emitida. A nuestro parecer, la primera opción parece más congruente con lo que se busca, en cuanto que quienes participaron en la elección son los mismos que tienen la oportunidad de participar en la revocación, con independencia de si votaron o no, pues aunque no lo hayan hecho ellos también resienten el ejercicio del mandato en acciones gubernamentales. El porcentaje de electores de la lista nominal para solicitar la revocación del mandato no debe ser elevado, pues sería tanto como señalar que una elección para ser válida debe tener un porcentaje similar de votantes, lo que sabemos no es así. Por tanto, convendría señalar un porcentaje que fuera lo suficientemente representativo del electorado.

Las iniciativas del PRD muestran otro “acercamiento” entre los instrumentos de la democracia representativa y la democracia participativa en la revocación del mandato. El primero de ellos aparece porque quien convoca a la revocación del mandato es el Congreso legislativo, y no directamente los electores ante una instancia administrativa electoral. El segundo porque se le da participación a los electores para presentar la solicitud ante el órgano legislativo. Este acercamiento, que ha sido considerado como un instrumento de democracia participativa indirecta (pues se realiza a través del Congreso), más bien constituye un obstáculo para la democracia participativa.

De poco o nada sirve si cumpliéndose el requisito del porcentaje la solicitud se presenta ante el Congreso legislativo y éste no toma la determinación de realizar la revocación del mandato,<sup>162</sup> lo que puede suceder al someter a votación la solicitud del porcentaje de ciudadanos para la revocación del mandato. Aquí la regulación debe ser clara. Si se solicita al Congreso no es para su autorización, sino para darle el trámite correspondiente. En todo caso, para evitar cualquier duda sobre la participación del

---

<sup>162</sup> Una forma para evitar esta discrecionalidad podría ser la solución proporcionada en la iniciativa del PRD presentada en la Legislatura 2012-2015, en donde se sostiene que cuando la participación ciudadana cuente con 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, entonces el resultado será vinculante.

Congreso resulta más conveniente que la solicitud de revocación del mandato se dirija a un órgano administrativo electoral quien revisará que se cumplan los requisitos correspondientes para proceder a la revocación del mandato.

Un tema que no conviene perder de vista en la regulación que proponen los partidos políticos sobre la revocación del mandato tiene que ver con el momento en que puede solicitarse dicha revocación. El PASD, en la iniciativa presentada en la Legislatura 2006-2009, indicó que la solicitud debe realizarse una vez que haya transcurrido la mitad del periodo del mandato. El PC, en su iniciativa presentada en la misma Legislatura, sostuvo que era posible presentarla en no menos de un año del inicio del cargo. El PAN, en una de sus iniciativas presentadas en la Legislatura 2012-2015, señaló que no podía solicitarse ni en el primero ni en el último año del mandato. El PRD particulariza que solo podía presentarse la solicitud de revocación del mandato durante el segundo y cuarto año de la gestión.

Esta es una situación en la que hay que detenerse un poco. Limitar la revocación del mandato al paso de la mitad del periodo de un mandato puede traer como origen evitar actos que lleven por objeto un revanchismo o un cuestionamiento demasiado temprano sin esperar el tiempo suficiente para la obtención de resultados de la acción gubernamental o legislativa. Ciertamente eso puede ser así, sin embargo, también hay que considerar que para advertir el mal ejercicio de un mandato no necesariamente debe uno esperar la mitad del tiempo para el cual una persona fue electa, ya que puede suceder que en menos de un año uno pueda percatarse de la mala gestión que está realizando un servidor público y con ello se tengan los elementos necesarios para proceder al ejercicio de la revocación.

La propuesta del PC es más congruente en cuanto al tiempo que debe pasar de ejercicio en el cargo, pues no lo lleva a la mitad del periodo del mandato pero tampoco lo posibilita en un momento inicial del mandato en que prácticamente no se hubiera dado la oportunidad a la persona electa para demostrar la gestión de su mandato. Lo deja en no menos de un año.

Un último aspecto que debe tenerse presente son los motivos o las causas para solicitar la revocación del mandato, ya que son los supuestos que abren la puerta para que las personas electas sean revocadas en su mandato.

En la iniciativa del PC, presentada en la Legislatura 2006-2009, quedaron completamente abiertas las causas y, prácticamente, por cualquier motivo que puede no llegar a estar en relación con el desempeño del cargo pudiera iniciarse la revocación. En la del PRI, presentada en la misma Legislatura, en cambio, se dan como criterios normadores de esta situación el desempeño y la previsión en ley. Ninguna de las dos propuestas pareciera constituir una buena regulación, por lo que debe existir un señalamiento más concreto y vinculado al desempeño del cargo.

## Regulación en algunas entidades federativas e imposibilidad judicial para su expansión

El mayor desarrollo normativo de las instituciones de participación ciudadana lo encontramos en las entidades federativas que conforman la República Mexicana. En ocho de ellas, por ejemplo, se regula, ya sea en su Constitución o en una ley secundaria, la revocación del mandato.<sup>163</sup> En treinta encontramos que se regula en su Constitución, en una ley secundaria o en ambas, la iniciativa popular.<sup>164</sup>

En cuanto a la regulación de estas figuras de participación ciudadana en las constituciones locales, cabe señalar que también encontramos, al lado de las tradicionales, otras formas muy propias de participación como son la colaboración ciudadana, cabildo abierto, observatorio ciudadano, presupuesto participativo y la consulta vecinal, sobre las cuales no haremos mayor referencia en esta ocasión.

En las ocho entidades federativas que regulan la revocación del mandato en su Constitución local, todas coinciden en que se trata de un mecanismo de participación a través del cual la ciudadanía puede decidir sobre la destitución de un cargo de elección popular.

Morelos, Oaxaca y Yucatán regulan la revocación del mandato para los puestos de gobernador, pero solo Yucatán y Morelos lo consideran también para el caso de los diputados locales, y solo este último abarca los puestos de presidente municipal, síndico, regidores así como diputados plurinominales y regidores por representación proporcional.

En el caso de Oaxaca se regula la revocación del mandato en los sistemas normativos indígenas por medio de la figura denominada “terminación anticipada del mandato”. La ley prevé que la asamblea general comunitaria pueda decidir por mayoría calificada la terminación anticipada del periodo para el que fueron electas las autoridades indígenas, debiendo cumplir una serie de requisitos como son: que haya transcurrido como mínimo la tercera parte del mandato, que sea solicitada por 30% de los integrantes de la asamblea, que se solicite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, entre otros (Artículo 65 bis de la ley orgánica municipal).

El caso de Sinaloa es bastante peculiar, pues aquí no hay una autoridad electoral que resuelva la revocación, ni tampoco se prevé la revocación del mandato de máximas autoridades como el gobernador o los presidentes municipales. La normativa señala que los cargos de bajo nivel o rango podrán ser revocados mediante un escrito enviado a la correspondiente superioridad para que resuelva si es procedente o no la revocación del mandato de aquellos funcionarios que hayan sido nombrados por el ejecutivo local, el tribunal supremo y los ayuntamientos. De lo anterior deriva que ni el gobernador, ni integrantes del tribunal supremo de justicia, como tampoco el

<sup>163</sup> Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas.

<sup>164</sup> Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

presidente municipal pueden ser sujetos de revocación, pues ellos pueden actuar como la superioridad en términos de lo establecido por la ley y, en este sentido, decidir sobre la revocación del mandato de cargos inferiores que hayan nombrado.

Explícitamente, solo Morelos considera causas para la revocación del mandato. Entre ellas se encuentra el incumplimiento de compromisos contraídos durante la campaña, pérdida de legitimidad a través del incumplimiento constante en las obligaciones derivadas del ejercicio del cargo, actos de corrupción política como el uso ilegítimo de información privilegiada, tráfico de influencias, caciquismo, soborno, extorsiones, malversación, prevaricación, compadrazgo, cooptación, nepotismo e impunidad, violación de derechos humanos, connivencia (asentamiento o tolerancia para con las faltas a la normatividad), entre otros (Artículo 56 de la ley de participación ciudadana).

En cuanto a los porcentajes necesarios para que los ciudadanos participen en la revocación de mandato, se observa que Morelos exige 20% (de 1'297,593 electores, se requiere el apoyo de 259,519 ciudadanos aproximadamente), al igual que Oaxaca (de 2'790,843 electores, se requieren 558,169 ciudadanos aproximadamente), mientras que Yucatán exige un porcentaje más elevado de 65% de su lista nominal de electores (de 1'354,128 electores, se necesitan alrededor de 880,183 ciudadanos). Morelos establece el porcentaje de 3% (38,928 ciudadanos aproximadamente) para el caso de que la revocación se trate de diputados plurinominales o de regidores por representación proporcional. Las demás entidades federativas no establecen porcentajes.

Como podemos observar, existen pocas entidades federativas con la revocación del mandato al interior de su régimen jurídico. Razones para ello hay varias. Una de ellas puede ser la oposición que muestre el gobierno en turno, quien con el ejercicio real del poder puede oponerse a la aprobación de la introducción de un mecanismo como la revocación del mandato, pues no es del agrado de ningún gobernante dejar de ejercer el poder al que se acostumbran fácilmente. Otra razón, solo que jurídica pero no por ello deja de estar en consonancia con la anterior, se debe a un criterio de nuestro más Alto Tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para ella, el hecho de que la revocación del mandato no esté prevista en la Constitución federal hace que cualquier intento de inclusión en una Constitución local devenga inconstitucional. Veamos esta situación con un poco más de detalle.

La SCJN ha establecido la inconstitucionalidad de la revocación del mandato en dos ocasiones. La primera tuvo lugar en 2012, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 30 de la constitución de Yucatán. El criterio surgió de un amparo administrativo en revisión 2735/40, que fue resuelto por unanimidad de cuatro votos de los ministros de la Segunda Sala, quienes consideraron que la revocación del mandato es inconstitucional al ser notoriamente contraria a los principios establecidos en el artículo 115 constitucional, que versa sobre el municipio libre, pues la Constitución

de Yucatán al prever que el mandato pueda ser revocado en cualquier tiempo limita la libertad municipal referida.<sup>165</sup>

En otra ocasión, en 2013, la Suprema Corte se pronunció en el mismo sentido al declarar inconstitucional varios preceptos de la ley electoral de Chihuahua que preveían la figura de la revocación del mandato. El caso se originó con la acción de inconstitucionalidad 63/2009 promovida por los diputados del congreso de Chihuahua pertenecientes al PT. La ley había previsto la revocación del mandato a efecto de destituir a los servidores públicos mediante el voto del 10% de la población para el caso del gobernador, diputados, presidentes, síndicos y regidores municipales. Los actores esgrimieron en su concepto de invalidez que la revocación del mandato así prevista dejaba fuera la garantía de audiencia y excluía el régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en la legislación local. Se argumentó, además, el establecimiento de un procedimiento diferente y aislado al ya previsto en el artículo 109 de la constitución federal, relativo al juicio político (*impeachment*).

En este sentido, el proyecto a cargo del ministro Salvador Aguirre Anguiano fue sostenido por unanimidad de nueve votos, pues correspondió al Pleno resolver, llegándose a declarar la inconstitucionalidad de la revocación del mandato. Vale la pena rescatar los tres argumentos torales hechos valer por la Suprema Corte, a saber:

1. La Constitución federal dispone de otros medios para fincar responsabilidades a los servidores públicos que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos como son la responsabilidad política, penal, civil y administrativa;
2. La Constitución federal no regula otra figura jurídica diferente a las mencionadas como es la revocación del mandato;
3. La figura que tiene el mismo objetivo que la revocación del mandato es el juicio político, por lo que a través de ese mecanismo se puede remover del cargo al gobernador, diputados y miembros del ayuntamiento.

Con base en estas razones la Suprema Corte determinó que la inclusión de la figura de la revocación del mandato en un texto local resulta inconstitucional al regular una nueva forma de destitución que no está prevista en la Constitución federal.<sup>166</sup>

Estos tres argumentos, sin embargo, sostienen, a nuestro parecer, más un pretexto que una decisión razonada. No cabe duda de que una figura cercana a la revocación del mandato es el juicio político, pues ambas buscan la destitución del cargo del ser-

---

<sup>165</sup> Véanse las tesis que llevan por rubro “Ayuntamientos, revocación del mandato a los concejales de los (Legislación de Yucatán)”, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXVI, pág. 171 y municipio libre. Constitución política del estado de Yucatán, Segunda Sala, Quinta Época, Informe 1940, pág. 52.

<sup>166</sup> Véase la tesis que lleva por rubro “Revocación del mandato popular. Los artículos del 386 al 390 de la Ley electoral del estado de Chihuahua, en cuanto prevén esa figura para la remoción de cualquier funcionario público electo mediante el voto popular, violan la constitución federal (Legislación vigente hasta el 2 de diciembre de 2009)”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Mayo de 2013, pág. 184.

vidor público, sin embargo, guardan diferencias de fondo que impiden que puedan llegar a asimilarse del todo.

El juicio político es un mecanismo en el que interviene un órgano diferente a aquél que eligió al representante. En nuestro país dicho órgano es el Congreso de la Unión, conformado por dos cámaras legislativas, la de Diputados como acusadora y la de Senadores como sentenciadora. En la revocación del mandato, en cambio, el mecanismo utilizado para la destitución del funcionario es el mismo que aquél usado para su designación, el voto de las mayorías, pero con el efecto opuesto, destituirlo. En este mecanismo se decide en las urnas, mediante el mismo cuerpo de ciudadanos que lo designó, por lo que no media un órgano distinto al que lo eligió. La legitimidad que en su momento se logró con la elección del representante es la misma que tiene la votación para su revocación.

En la revocación del mandato no está prevista la garantía de audiencia, como si lo está en el juicio político, y si acaso llegara a considerarse rompería con la decisión soberana del pueblo, quien ya apreció el ejercicio de la gestión de la persona que desempeña un cargo público y solo queda iniciar el proceso correspondiente para la revocación del mandato.

En cuanto a los sujetos, en el juicio político quedan incluidos no solo los de elección popular, sino otros tantos más que llegan a su cargo por nombramiento. En cambio, en la revocación del mandato únicamente se incluyen los que han sido electos popularmente en el orden de gobierno que corresponda, por lo que también encontramos una gran diferencia en este aspecto.

Las causas para proceder a la destitución del electo popularmente también son distintas, según sea el juicio político o la revocación del mandato. En aquél procede cuando en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Son actos que afectan el buen despacho el ataque a las instituciones democráticas, forma de gobierno, violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales (derechos humanos), libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, cualquier infracción que cause perjuicios graves a la Federación, Estados o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan la gestión de los recursos económicos federales y del Distrito Federal, (Artículo 7 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos). También existen, como causas para el juicio político, violaciones graves a la constitución federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el la gestión indebida de fondos y recursos federales (Artículo 109 constitucional).

En el caso de la revocación del mandato, los motivos pueden llegar a ser completamente diferentes, pues pueden consistir desde el incumplimiento de compromisos y promesas hechas en campaña y violación a los derechos humanos hasta actos de corrupción que causen perjuicios al país. No hay una lista definida para que proceda la revocación del mandato, pero se entiende que cualquier causa grave que atente contra el

buen y normal funcionamiento de su gestión como funcionarios públicos en detrimento de los ciudadanos puede ser suficiente para someterse al procedimiento de revocación.

Un aspecto que no debemos olvidar es la participación de los partidos políticos en el juicio político y en la revocación del mandato. Mientras que en el juicio político es imprescindible su participación por medio de los legisladores, como se aprecia inmediatamente en la conformación de la comisión legislativa substanciadora que da entrada a los asuntos, en la revocación del mandato la presencia es solo aquella que se obtuvo al obtener un criterio favorable para en su día ganar la elección.

En consecuencia, no hay elementos suficientes para decir que el juicio político sustituye y, por tanto, hace innecesaria la revocación del mandato. Mucho menos que, en caso de introducirse en el ámbito local, ello sea contrario al texto constitucional federal, ya que si este documento fundamental no reguló la revocación del mandato, en consecuencia quedó en la competencia propia de las entidades federativas, aplicando la más elemental de las reglas de distribución de competencias en un Estado federal: la residual.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), órgano jurisdiccional encargado de las cuestiones electorales y de participación política en nuestro país, también se ha pronunciado en relación con la revocación del mandato, aunque en una forma indirecta. Para este tribunal no procede el juicio para la protección de los derechos político electorales en tratándose de la revocación del mandato cuando se realiza por las legislaturas de las entidades federativas, toda vez que se trata de una medida de naturaleza político administrativa, ajena a la materia electoral. Con independencia de que estamos frente a la revocación del mandato como instrumento de la democracia representativa ligado al sistema federal, cabe señalar que este argumento lleva por finalidad la no admisión del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano al no tratarse de una materia electoral. Este criterio, sin embargo, no es de fácil recepción, sobre todo que dentro de las cuestiones electorales se encuentra el derecho a ser votado y, como consecuencia, a desempeñar el cargo por el cual fue votado, aspecto que queda dentro de la materia electoral.<sup>167</sup>

En otra ocasión, el TEPJF sostuvo que una destitución aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del poder legislativo local en contra de alguno de sus miembros, no es un derecho asociado a los derechos político electorales como podría ser el desempeño de un cargo, por lo que no procede el juicio para la protección de los derechos político electorales o amparo electoral.

En conclusión, no hay un panorama halagador en cuanto a la revocación del mandato en nuestro país. Existen intentos para introducirlo en el ámbito federal que no han tenido éxito y la regulación que ya existe localmente no se ha puesto en marcha, aunado a los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

<sup>167</sup> Véase la Tesis de Jurisprudencia 27/2012 que lleva por rubro “Revocación de mandato. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es improcedente para impugnarla”, en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, núm 11, 2012, pp. 28 y 29.

que consideran a la revocación del mandato como un medio de participación política inconstitucional.

## LA INICIATIVA CIUDADANA COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

La iniciativa ciudadana constituye, hoy en día, un instrumento de alto valor en la democracia participativa, especialmente porque a través de ella se ha podido comprobar que es posible incursionar en la regulación de temas que interesan a la sociedad y que con un seguimiento puntual y organizado permite llevar a buen puerto los grandes temas de preocupación social.

La iniciativa ciudadana está regulada tanto en el texto de la Constitución federal como en algunos textos constitucionales locales. Veamos este aspecto y los casos que han permitido cifrar esperanzas muy positivas en ella.

### En el ámbito federal ha probado su eficacia

Esta forma de participación ciudadana está regulada en el artículo 71, fracción IV, de la Constitución federal, disposición que fue producto de la reforma constitucional publicada el 9 de agosto de 2012. Hasta el momento, sin embargo, no se ha expedido una ley que la desarrolle, tal y como lo dispone la Constitución, situación que no ha impedido que se presenten algunas iniciativas y que una, por lo menos, haya tenido un final feliz, como enseguida veremos.

En fecha reciente se han impulsado varias iniciativas de ley, dándole a este instrumento de democracia participativa una presencia importante, misma que consideramos se irá acrecentando cada vez más. Una iniciativa ciudadana que recién acaba de lograr un resultado exitoso es la conocida como iniciativa de ley 3 de 3, con la que se busca establecer la obligación de todos los funcionarios públicos de dar a conocer sus tres declaraciones, la patrimonial, la fiscal y la de conflicto de intereses.<sup>168</sup> Conviene detenernos un poco para analizar esta iniciativa.

A partir de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, la propuesta de ley ciudadana, como se le conoce, buscó que el Congreso de la Unión al legislar en la materia favoreciera la transparencia en México y combatiera la corrupción de una manera efectiva, responsable y por medio de la participación de la sociedad. Para ello, se propuso mejorar los mecanismos de rendición de cuentas adicionando la declaración de intereses a las ya existentes declaraciones patrimonial y fiscal. Al mismo tiempo se buscó generar procedimientos de corresponsabilidad en el combate a la corrupción; por ejemplo, crear esquemas de participación en la recuperación de los daños al erario

---

<sup>168</sup> El texto final de la Ley General de Responsabilidad Administrativa, en donde quedó inmersa esta iniciativa ciudadana, establece por conflicto de intereses “la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios.”

público provocados por los actos de corrupción, así como esquemas que les permitan a las personas morales auto denunciarse para establecer reducciones a las sanciones y un nuevo proceso sancionatorio en el que los denunciantes tienen el derecho a ser informados sobre el mismo y a disponer de un recurso para impugnar el resultado.<sup>169</sup>

Esta iniciativa fue presentada el 17 de marzo ante la Cámara de Senadores, por diversos organismos públicos y académicos de la sociedad civil como son el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey (ITESM), UNAM, entre otros, con un respaldo de más de 634,143 firmas,<sup>170</sup> superándose con ello el porcentaje requerido del 0.13%.

El 13 de abril, el Instituto Nacional Electoral concluyó la revisión de las firmas de apoyo a la iniciativa ciudadana 3 de 3, y notificó al Senado que los respaldos eran válidos, por lo que la Cámara Alta podía dar trámite y comenzar a dictaminar la propuesta. En sesión extraordinaria del 15 de junio se votó el dictamen de esta ley, donde una mayoría de 59 legisladores votó en contra de que las tres declaraciones fueran públicas y se presentaran en los formatos presentados por la misma iniciativa de ley 3 de 3. Fueron 51 los senadores que estuvieron a favor de la máxima publicidad de las declaraciones mencionadas.

Al día siguiente, el 16 de junio, se llevó a cabo la votación de la iniciativa de ley 3 de 3 en la Cámara de Diputados. En específico, se aprobó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en donde quedó incluida la iniciativa de ley 3 de 3, tal como fue enviada por la Cámara de Senadores y sin considerar los formatos propuestos por la sociedad civil para las declaraciones fiscal, de intereses y patrimonial de los servidores públicos. Cabe señalar que se mantuvo el artículo 32 en el que se obligaba a las personas físicas y morales que recibieran y ejercieran recursos públicos, como empresarios, becarios, beneficiarios de asistencia social, pensionados, entre otros, a presentar sus tres declaraciones.

Con motivo de lo anterior, el 23 de junio, el Presidente de la República hizo observaciones (vetó) al artículo 32 y 15 artículos más de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en especial sobre la obligación de los particulares (personas físicas y morales) de presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses; la forma de dar cumplimiento a dicha obligación; las sanciones correspondientes por el incumplimiento de presentar las referidas declaraciones, así como la trascendencia de una sanción de una persona moral a otra. A su parecer, con ello se concretaba una intromisión indebida en la esfera jurídica de las personas físicas y morales, particularmente en su esfera privada, pues si bien se perseguía un fin legítimo y de interés público, al mismo tiempo se imponía una carga desmedida a todos los particulares que recibían recursos públicos, tanto directa como indirectamente.

---

<sup>169</sup> Para más información sobre la secuela procedimental de esta iniciativa ciudadana se sugiere consultar la página electrónica <http://www.ley3de3.mx>.

<sup>170</sup> Véase <http://www.ley3de3.mx>. Consultada el 4 de abril de 2016.

En un segundo periodo extraordinario de sesiones, el 5 de julio, la Cámara de Senadores aprobó las modificaciones al artículo 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas propuestas por el Ejecutivo Federal. De esta manera, los senadores respaldaron los cambios propuestos pues consideraron que la obligación impuesta a los particulares para presentar sus declaraciones patrimonial y de intereses resultaba innecesaria, ya que existían otros mecanismos más efectivos para combatir la corrupción.

En las posteriores etapas del procedimiento legislativo, la Cámara de Diputados aprobó el 6 de julio la minuta que le fue enviada por la Cámara de Senadores con las observaciones hechas por el Presidente de la República en torno al artículo 32 de la ley General de Responsabilidades Administrativas, con lo que concluyó el segundo periodo extraordinario de sesiones. Finalmente, el Ejecutivo federal promulgó el 18 de julio de 2016 las leyes anticorrupción, entre las cuales se encuentra la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y en cuyo artículo 32 quedó inmersa la iniciativa de ley ciudadana 3de3. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el mismo día, el 18 de julio de 2016.

Con estos sucesos podemos indicar que la iniciativa ciudadana de ley 3 de 3 constituye, indudablemente, un caso exitoso. Ciertamente se produjeron algunos cambios al texto original propuesto por los ciudadanos, pero ello es normal en un procedimiento legislativo en el que existe análisis, discusión y debate. Cabe tener presente que la iniciativa de ley 3 de 3 no iba sola, ya que formó parte de todo un paquete presentado de siete leyes que constituían el Sistema Nacional de Anticorrupción, producto de las iniciativas presentadas por los legisladores de los partidos PRD, PAN, PVEM y PRI. En consecuencia, la iniciativa de ley 3 de 3 logró meterse en el paquete de iniciativas que se venían presentando con motivo de la reforma constitucional que dio facultad al Congreso de la Unión para legislar en la materia. Como quiera que sea, podemos concluir que en este caso se unieron la democracia representativa con la democracia participativa, lo que constituye, por supuesto, un gran avance con positivas consecuencias.

Otro caso igualmente significativo es la iniciativa ciudadana presentada para regular el uso de la marihuana para fines terapéuticos y recreativos, conocida también como iniciativa para diversos usos del cannabis. Aquí vale la pena destacar que si bien esta iniciativa traía un respaldo de aproximadamente 120,000 personas, fue presentada al Congreso de la Unión por militantes del PRD, el 7 de abril de 2016. Le corresponderá al Instituto Nacional Electoral verificar que la iniciativa cumpla los requerimientos de ley para que siga el procedimiento ordinario. En este supuesto se produjo una especie de acompañamiento por parte de un partido político.

Otra iniciativa ciudadana que ya prosperó en el registro de firmas ante el INE fue la relativa a la “reforma por la familia, por los niños y por todos,” que lleva por objetivo introducir en la ley el derecho de adopción de menores exclusivamente para las familias integradas por parejas heterosexuales. Aquí no se presentó ningún acompañamiento legislativo.

## En el ámbito local todavía no se ha generalizado

En el ámbito local, puede señalarse que, con excepción del Estado de México y Nuevo León, todas las entidades federativas prevén que los ciudadanos puedan participar políticamente por medio de propuestas de ley para que sean sometidas al procedimiento ordinario ante los congresos locales. En términos genéricos, la regulación de la iniciativa popular en las entidades federativas es homogénea, con excepción de Campeche, Chihuahua, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala que por el momento no tienen una ley secundaria que desarrolle el contenido, parámetros, requisitos y demás elementos para someter al congreso local una iniciativa ciudadana.

Existen varios ejemplos de iniciativas presentadas por ciudadanos en las entidades federativas, los cuales pueden darnos una visión genérica de lo que está sucediendo en ese ámbito local. El primer caso surgió en Jalisco, entre los años 1998 y 2000, con motivo de la promoción de la ley sobre violencia intrafamiliar. El proyecto de iniciativa fue respaldado por diversas organizaciones ciudadanas de Jalisco, entre las que destacan asociaciones civiles dedicadas a proteger a las mujeres víctimas de violencia, logrando reunir, después de un año, alrededor de 40 mil firmas. Con esta iniciativa muy probablemente se dio inicio a la democracia directa en México, ya que fue ésta una de las primeras expresiones ciudadanas sin la intervención de los partidos políticos.

Un segundo caso que tenemos documentado es el que apareció en Tlaxcala, en 2007, cuando un grupo de ciudadanos independientes y pertenecientes a diversas organizaciones de la sociedad civil, comenzaron una campaña de concientización sobre la trata de personas en aquella entidad. La propuesta de ley contenía la tipificación del delito de trata de personas en el código penal del estado; para ello se reunieron más de 25.000 firmas logrando presentarla ante el Congreso del Estado en donde fue discutida y poco después de más de un año, aprobada y publicada. Una semana y media después se publicó el decreto 147, en el que se estableció el delito de la trata de personas como grave en el código de procedimientos penales.<sup>171</sup>

El caso de Tlaxcala es, al igual que otros, significativo, ya que la población decidió enfrentar un problema social por medio de su derecho de iniciativa ciudadana, sin la intervención directa de los partidos políticos, en un contexto, además, adverso, pues para el momento en que se presentó la iniciativa ciudadana no existía una ley de participación ciudadana en Tlaxcala, por lo que frente a la ausencia de una ley de desarrollo los ciudadanos tuvieron que tomar como referencia la legislación de Jalisco.

Otra iniciativa actualmente en trámite es el proyecto Participa ¡Chihuahua!,<sup>172</sup> el cual tiene como objetivo recabar el apoyo de la sociedad civil y poder presentar ante el Congreso local un proyecto de ley de participación ciudadana.

---

<sup>171</sup> Para más información sobre el proceso de iniciativa ciudadana presentada en Tlaxcala contra el delito de la trata de personas, puede consultarse la siguiente página electrónica <http://www.idhiebero.org/publicaciones/pdf/iniciativaPopular.pdf>. Consultada el 2 de abril de 2016.

<sup>172</sup> Puede consultar la propuesta en <http://www.participachihuahua.com>. Consultada el 8 de abril de 2016.

Ha quedado claro que hay ejemplos que muestran cómo las iniciativas ciudadanas se están abriendo camino en la regulación de las cuestiones trascendentales para nuestra sociedad, al lado o bien de manera separada de los partidos políticos, lo que constituye terreno fértil para el desarrollo de este instrumento de la democracia participativa.

Por lo que hemos visto, las iniciativas ciudadanas han logrado marcar su propio espacio en el que los partidos políticos no han hecho otra cosa que en el mejor de los casos realizar un acompañamiento. No ha habido, y por lo que vemos será difícil que llegue a suceder, que los partidos políticos tomen un camino frontalmente contrario al marcado por las iniciativas ciudadanas.

## CONSULTA POPULAR EN TEMAS DE INTERÉS NACIONAL

Otro de los mecanismos de democracia participativa que se introdujo con la reforma constitucional de 2012 es la consulta popular, que va asociada al planteamiento de temas de interés nacional. Han habido intentos por ponerla en funcionamiento, sin embargo, no se ha logrado debido al mal diseño institucional que se le proporcionó, como enseguida veremos.

### En el ámbito federal no se ha podido caminar

En 2014 hubo varios intentos de poner en práctica el mecanismo de consulta popular por medio de diversas peticiones. La primera fue presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por el ciudadano Gustavo Madero con base en 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, tal y como se dispone en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1, inciso c, de la Constitución federal. Gustavo Madero, en ese entonces, desempeñaba el cargo de Presidente Nacional del PAN, solo que acudió en su carácter de ciudadano. La pregunta que formuló quedó de la siguiente manera: “¿Estás de acuerdo en que la ley federal del trabajo establezca que la comisión nacional de los salarios mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?”

En seguimiento al procedimiento señalado en el texto constitucional, el Instituto Nacional Electoral (a quien se envió la solicitud para verificar el cumplimiento de requisitos) determinó el cumplimiento de los mismos. Por tanto, el siguiente paso consistió en que la Suprema Corte de Justicia se pronunciara sobre la constitucionalidad de la consulta. Antes de ello, nuestro máximo tribunal replanteó la pregunta en los siguientes términos: “¿Estás de acuerdo en que se fije un nuevo salario mínimo que resulte suficiente para que una familia cubra sus necesidades alimentarias y no alimentarias?”.

Ya en el análisis constitucional, diez ministros de la Suprema Corte consideraron, por unanimidad, que con la consulta se podría restringir el derecho al salario mínimo establecido en la Constitución federal, el cual se fija de acuerdo con diferentes

elementos (como el orden material, social, cultural y aseguramiento de la educación obligatoria) que no serían tomados en cuenta en la consulta popular e incidiría en la prohibición relativa al tema de ingresos y gastos del Estado, por lo que el tema de la consulta resultó a su parecer inconstitucional.<sup>173</sup>

Un segundo intento de consulta popular fue presentado por el ciudadano Carlos Navarrete Ruíz, con base, igualmente, en 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. De la misma manera que en el caso anterior, Carlos Navarrete en ese entonces desempeñaba el cargo de dirigente nacional del PRD solo que acudió en su carácter de ciudadano.

Después de cumplir con los requisitos revisados por parte del Instituto Nacional Electoral, la Suprema Corte entró al análisis de constitucionalidad sobre la reforma energética que se pretendió realizar con la consulta. Diez ministros, por unanimidad, estuvieron a favor de la negativa para realizar la consulta, pues consideraron que la industria energética incidía sobre los ingresos del Estado, al ser la mayor fuente de recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo, lo que supuso que el tema se encontrara dentro de los prohibidos o vedados por el texto constitucional.<sup>174</sup>

Al igual que con los anteriores, el tercer tema que no llegó a someterse a consulta popular fue el que presentó el ciudadano César Camacho Quiroz, con base en 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, para reducir el número de legisladores federales electos por el principio de representación plurinominal. César Camacho, igual que en los anteriores dos casos, en ese entonces desempeñaba el cargo de Presidente Nacional del PRI, solo que acudió en su carácter de ciudadano. Después del trámite correspondiente, nueve ministros de la SCJN resolvieron por unanimidad que disminuir el número de representantes populares impactaría directamente en el diseño del sistema electoral mexicano, así como en el grado de representatividad de los partidos políticos, aunado a que la propuesta de consulta se encontraba en los supuestos del artículo 35 constitucional que prohíben el tema electoral en las consultas populares. En consecuencia, la consulta fue declarada inconstitucional.<sup>175</sup>

Como puede advertirse, los tres casos de consulta popular fueron presentados por ciudadanos, advirtiendo que de estos ciudadanos, los tres, tenían la característica de ser dirigentes nacionales de su partido político. No es normal que un dirigente nacional presente un tema de interés nacional para ser consultado, no solo porque la Constitución federal no les da legitimidad para presentar la consulta (solo la tienen el Presidente de la República, 33% de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos) sino también porque en estos supuestos se acudió a la lista nacional de electores. La presencia, entonces, de los dirigentes nacionales tiene como

---

<sup>173</sup> Véase *Revisión de Constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2014*, resuelta el 29 de octubre de 2014.

<sup>174</sup> Véase *Revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 3/2014*, resuelta el 30 de octubre de 2014.

<sup>175</sup> Véase *Revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014*, resuelta el 3 de noviembre de 2014.

finalidad resaltar la presencia del partido político en el tema, como si fuera algo consustancial a su ideología, o que quisiera mantener como tema de propaganda política.

Esta participación de los partidos políticos de manera “indirecta” trae consigo una forma de incidir en un mecanismo de participación ciudadana y, también, en la agenda pública, donde se recogen simpatizantes. Se da, entonces, nuevamente, una comunión entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Con independencia de lo anterior, no podemos dejar de analizar la intervención que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido, y tiene, en los casos de consulta popular, de manera previa a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, en la que lleva a cabo la revisión de constitucionalidad. Como pudo advertirse, en los tres casos anteriores fue por la intervención de nuestro más Alto Tribunal que no se llegó al planteamiento de la consulta popular.

Nuestro texto constitucional, artículo 35, fracción VIII, inciso 3º, indica que no podrán ser objeto de consulta determinadas materias y le otorga a la Suprema Corte la facultad para resolver “sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta”. Esto significa que le corresponde a la Suprema Corte analizar y determinar si los temas que se plantean para realizar una consulta están de acuerdo o no con la Constitución. Para ello, primero debe determinar si la materia está relacionada con alguno de los temas vedados por el mismo texto constitucional, después, si ello no es así, tendrá que analizar si la consulta entra en colisión con el resto del texto constitucional. En los casos a los que nos referimos, la Suprema Corte determinó, en el primero, que la materia de la consulta entraba en colisión con una parte de la Constitución relativa al derecho al salario mínimo pero además la relacionó con uno de los temas vedados, los ingresos y gastos del Estado. En el segundo de los casos, el tema estuvo relacionado, igualmente, con uno de los temas prohibidos, los ingresos del Estado. En el tercero se concluyó que la consulta entraba en colisión con el sistema electoral mexicano, así como con la representatividad de los partidos políticos, además de que también entraba en contradicción con uno de los temas prohibidos, la materia electoral.

La Suprema Corte, entonces, no ha dado paso a que el Congreso convoque a consulta popular, porque ha encontrado que los temas o están relacionados con los prohibidos por el texto constitucional, o contradicen algún otro precepto de la Constitución. El parámetro de análisis constitucional resulta ser amplísimo y, por ello, surge la duda si será posible que alguno de los temas que en un futuro se planteen no estén relacionados con las materias prohibidas, o no contradigan alguna otra parte del texto constitucional. Viendo las cosas con detenimiento, somos de la opinión que sería conveniente analizar si la revisión de constitucionalidad está en consonancia con el diseño institucional de la consulta popular, en especial si esa revisión debe ser previa. Si continúa siendo previa, ya hemos visto que ni siquiera se llega a la convocatoria por parte del Congreso. Además, ni siquiera se sabe si se obtendrá un resultado positivo por parte de la ciudadanía. Por ello, creemos que la revisión constitucional de la Suprema Corte debe ser posterior, cuando ya se haya realizado la consulta y ya se haya obtenido un resultado positivo que se ha traducido, a su vez, en un acto que puede ser susceptible de contradecir el ordenamiento constitucional. Por ejemplo, si la consulta

arrojó como resultado la reducción del número de legisladores por representación proporcional, ello deberá hacerse mediante una reforma constitucional, por tanto, cuando ésta se efectúe es cuando puede entrar en juego la revisión constitucional.

No debe perderse de vista que la revisión de constitucionalidad y los mecanismos de democracia participativa deben completarse, pero no anularse. Así, por ejemplo, la iniciativa ciudadana no tiene un control previo de constitucionalidad, ya que la revisión de su contenido tiene lugar de manera posterior, cuando la ley es publicada o entra en vigor, o bien cuando es aplicada. Esa es la manera como a nuestro entender pueden mantenerse en coexistencia ambos aspectos.

### **Poco desarrollo en las entidades federativas**

En cuanto a las entidades federativas, hemos encontrado que en la Ciudad de México se han presentado dos casos. En el primero, realizado en 2013, el gobierno preguntó sobre la posible instalación de parquímetros en la delegación Benito Juárez, ganando en esta ocasión la negativa a la instalación. En el segundo y más reciente caso, fue llevado a cabo en 2015 a petición también del gobierno y se consultó a la ciudadanía sobre la construcción del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa en el entonces Distrito Federal, imponiéndose igualmente el voto en contra del proyecto.

En otras entidades federativas se han realizados algunos ejercicios en los que, más bien, se dirige una pregunta a la población, sin llegar a ser, por no estar reconocido jurídicamente, una consulta popular como las que estamos aquí comentando. Así, por ejemplo, en Jalisco en 2014 se hizo una pregunta sobre la despenalización de la marihuana para fines terapéuticos y recreativos y Oaxaca en 2015 sobre la construcción del Centro Cultural y de Convenciones en el Cerro del Fortín. La primera consulta surgió a petición de la bancada del PRD y tuvo como resultado la negativa con 60.90% de los encuestados; en el segundo caso el resultado fue a favor de su construcción.

Como vemos, falta impulsar el desarrollo de la consulta popular en las entidades federativas.

### **CONCLUSIONES**

Estamos ciertos de que en los próximos diez años habrá un mayor desarrollo de los instrumentos de participación ciudadana en nuestro país, debido, entre otras razones, a los avances que se han tenido en la discusión del tema pero sobre todo a lo exitoso que están siendo algunos de estos instrumentos. La iniciativa ciudadana, por ejemplo, ya demostró que es un instrumento eficaz para introducir en la legislación nacional temas de alto impacto social y en donde, también, quedó de manifiesto el respeto por parte de los partidos políticos y de los órganos legislativos, de manera tal que se concretó sin ningún problema el procedimiento legislativo. Es cierto que los temas no han sido de los que dividen a la sociedad en dos, sin embargo, ha habido el suficiente entendimiento para que las cosas hayan salido como se esperaban.

A nuestro parecer, entramos en una etapa de acompañamiento entre instituciones de democracia representativa e instituciones de democracia participativa. Somos de la opinión que es un acompañamiento que debe coexistir, pues hemos visto que bien llevado no se produce ninguna exclusión, sino que ambos instrumentos pueden realizar los objetivos por los que fueron construidos de una manera complementaria.

La participación que han tenido los partidos políticos en el desarrollo y funcionamiento de los instrumentos de democracia participativa ha sido respetuosa. Ha habido una convivencia entre la democracia representativa y la democracia participativa. En el caso de la revocación del mandato, hemos visto que si bien los partidos políticos han realizado intentos por introducirla, no se ha llegado a nada. En la iniciativa ciudadana los partidos políticos la han venido acompañando con éxito. En donde hemos visto una mayor actividad partidaria ha sido en la consulta popular, ya que si bien no han incidido formalmente, los partidos políticos han estado presente tanto por el tema que se pretende consultar, pues son del interés de quién la presenta, como en la presentación de las mismas. Lo que ha faltado, sin embargo, ha sido que la consulta transite por la revisión constitucional que lleva a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

# Los sistemas electorales y su evolución en la Constitución de 1917

MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO

Académico de la Facultad de Derecho de la UNAM y Director del Seminario de Teoría del Estado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Licenciado, maestro y doctor en Derecho por la UNAM. Ha sido director general de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Ciudad de México y asesor de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA).

## INTRODUCCIÓN

Como bien menciona el ilustre tratadista universitario de Heidelberg, Dieter Nohlen, el estudio de los sistemas electorales constituye uno de los temas indispensables para comprender el grado de desarrollo democrático que los países van alcanzando en su evolución hacia sociedades más abiertas y pluralistas, es incuestionable que difícilmente podría conocerse la realidad política que prevalece en muchas naciones si prescindiéramos de la variable electoral, por estar íntimamente conectada con las cuestiones de la distribución del poder en sus distintas manifestaciones y su legitimidad.

Los sistemas electorales tienen como punto de referencia la historia de cada país en todos sus aspectos, su idiosincrasia que varía según el tiempo y el espacio. Por ello, ante su dependencia contextual tienen que investigarse y evaluarse siempre con relación a las respectivas condiciones sociopolíticas y culturales que determinan el perfil de exigencias concretas que se le plantea a un sistema electoral.

Los modelos electorales representan uno de los temas más controvertidos de las ciencias sociales, por la naturaleza y la subjetividad de factores que intervienen en el debate; por tanto, constituye un error proponer o recomendar normas electorales para su implantación en países de estructura social y política tan diversa, soslayando la idiosincrasia y el sistema constitucional que lo integra.

En este sentido, resulta imprescindible la clasificación de los distintos modelos electorales para que los países puedan elegir a los que mejor se adapten a sus circunstancias especiales y posteriormente llevar a cabo las reformas legislativas atendiendo a sus particulares condiciones.

Es importante anticipar en la presente exposición que un sistema electoral no es un solo método de elección. Si bien es su núcleo fundamental, en torno a él giran reglas, instituciones y prácticas que pueden dar lugar a que normas ordenadoras de un determinado método tengan un rendimiento efectivo dispar en razón de las interacciones en-

tre el método de elección y su contexto. Baste pensar en el complejo y mal conocido mundo del financiamiento de candidatos, partidos y campañas electorales, que no son coincidentes, o en la diversidad de las regulaciones sobre los partidos y en la variedad de sistemas de control del cumplimiento de las mismas por los actores políticos. En cualquier caso, por quedar fuera del propósito de esta exposición, poco de todo eso se va a encontrar aquí.

Esta exposición nos brinda la oportunidad para comentar lo relativo a los sistemas electorales y su evolución que han tenido en el texto fundamental vigente y tener una idea clara de su proyección democrática en el país, como parte de la obra colectiva *Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016)* y de la colección “La Constitución nos une” (editada por la Cámara de diputados con motivo de su primer centenario) coordinada por el diputado doctor César Camacho, Presidente de la Junta de Coordinación Política.

## LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU ORIGEN

En la política contemporánea, la palabra democracia se emplea para justificar el ejercicio del poder. Ha perdido el significado original, con sus apoyos etimológicos, para convertirse en una voz que contiene los criterios de valoración que deben aplicarse a los fenómenos políticos, en primer lugar, pero también a los sociales, a los culturales y a los económicos. De manera que todo lo que acontece en nuestro entorno tendría que ser democrático. Y cuando deja de serlo, merece una llamada de atención generalizada.

El tratadista Pierre Pactet en su obra de derecho constitucional menciona que es necesario entender la democracia a partir de la única versión que ya es reconocida, la democracia pluralista y liberal.<sup>176</sup>

Al respecto, la mayoría de las constituciones de los países responden a esta exigencia casi universal y lo primero que prometen en su preámbulo, es garantizar la convivencia democrática, es decir en el mejor ánimo establecer una sociedad democrática avanzada.

La democracia se proyecta sobre casi todo y, en cada caso, una de las varias ideas que engloba se destaca sobre las otras.

La democracia es entendida preferentemente como igualdad, como libertad, como participación, o, incluso, como estado de Derecho, aunque esto no significa que sean términos sinónimos, porque ya la ciencia política tiene bien perfilados los contornos de cada uno de esos conceptos. Sin embargo, cuando sucede en la práctica política diaria, cuando la libertad es negada o afectada, cuando la participación de los ciudadanos encuentra obstáculos, o cuando hay deficiencias en la protección del Estado

---

<sup>176</sup> Pactet, Pierre y Melin-Soucramanien, Ferdinand. *Derecho constitucional*, Legis, Universidad Santo Tomas, Primer Claustro Universitario de Colombia. p. 211.

de Derecho, entonces hay que censurar que las cosas sucedan así, porque diremos que esto no es democracia.

Es difícil alcanzar la democracia si se proyecta así sobre los diversos ámbitos de convivencia, ya que los esfuerzos de los seres humanos consiguen solo una aproximación a ella. Así diremos que determinados regímenes políticos son más democráticos que otros y determinados gobernantes se comportan de un modo más democrático que otros. La valoración final, en cada caso, se compone de las apreciaciones parciales obtenidas en las varias parcelas en las que la democracia ha intentado realizarse.<sup>177</sup>

Es usual hablar de la Revolución Francesa como revolución burguesa contra los estamentos privilegiado del feudalismo y contra la soberanía monárquica absoluta, y calificar a la burguesía del siglo XVIII como clase revolucionaria y al régimen naciente de esa revolución como democracia; afirmaciones que se pueden calificar de imprecisas.

El único pensador que defiende de manera decidida formas de autogobierno popular directo, Rousseau, postula, junto a ellas, el mandato imperativo frente a la idea de representantes independientes. Rousseau, que rechaza la representación legislativa, se basa en que “es imposible querer por otros”, puede sí, “querer en lugar de otros”, lo que significaría una “representación formalista”, de la que no existe ningún motivo para suponer que la voluntad del representante vaya a coincidir con la voluntad del representado. Consecuentemente “tener la voluntad de alguien sustituida por la de otro” significa, simplemente, estar dominado por otro. La crítica de Rousseau, implica una contraposición entre “legitimidad” y “representación”, dado que esta última se asienta en el principio de la voluntad general, pero que prácticamente puede convertirse en criterio legitimador de la voluntad particular de los representantes.

La democracia y el fenómeno de la representación política constituyen un binomio indisoluble, ya que la segunda es una pieza clave del Estado moderno y, en particular, del Estado constitucional sea este democrático o no. La representación es una institución que ha permitido la existencia y funcionamiento de instituciones constitucionales más allá del ámbito local, y ha permitido escapar de la esclavitud del tópic, vigente hasta el siglo XVIII, de que las formas democráticas y republicanas estaban limitadas a los Estados que contaban con un territorio de reducidas dimensiones.<sup>178</sup>

El modelo de representación política que llega a nuestros días se ha nutrido de tres aportaciones teóricas importantes: la teoría inglesa de la confianza, la francesa del mandato representativo y la alemana del órgano.

1. Los representantes que acudían al parlamento inglés cada vez llevaban instrucciones más generales para poder hacer frente con ellas a todos los giros de las negociaciones y poder ultimar todos los asuntos y no quedaran paralizadas

---

<sup>177</sup> Jiménez De Parga, Manuel. *Diccionario del Sistema Político Español*, Akal, 1984, Madrid, p. 199.

<sup>178</sup> Martínez Sospedra, Manuel. *Sistemas Electores un Estudio Comparado*. Valencia España, 2007. p 1.

las deliberaciones, se daba ya el supuesto que los representantes tenían la confianza para ocuparse de los intereses generales. Igual idea produce Locke en su ensayo sobre el gobierno civil.

La doctrina francesa, que ha dado nombre a la institución del mandato representativo, se fragua en vísperas de la revolución. Ya Montesquieu como hemos mencionado defendió la idea de unos mandatos muy generales para dar libertad a los representantes.

2. La Declaración de Derechos de 1789 y la Constitución de 1791 consumaron el proceso, conforme al cual la soberanía nacional es una e indivisible, lo que exige que los representantes lo sean de la nación en su conjunto y no de electores concretos. Se propala un concepto de nación ideal y sublimado, como unidad global distinta de los individuos y de los grupos parciales que la componen y que, sin embargo, incluye las generaciones pasadas y futuras. Esta magnitud indeterminada e indeterminable no puede querer ni actuar por sí misma, sino mediante sus representantes. Por tanto, quedan prohibidas las instrucciones y revocación de los representantes.
3. Posteriormente Jellinek niega que haya dualidad entre representante y representado. Aquel es órgano de éste, del pueblo. Por eso el pueblo no puede expresar su voluntad más que a través de su órgano, como ocurre con las personas jurídicas en derecho privado. Sobre ésta base el pueblo no trasmite el poder al representante, sino que solo lo selecciona, y éste recibe su poder de la constitución. Y naturalmente, si el pueblo no transfiere el poder, mal podrá dar instrucciones para su ejercicio.

Max Weber, sin hacer juicios de valor, desde la sociología, sostiene que, por “representación” se quiere significar que “la acción de algún miembro del grupo es imputada al resto, que considera dicha acción como legítima y vinculante para ellos”.

Con esta rápida visión sobre el concepto de “representación” de diversos teóricos, se podrá observar que cada uno construyó dicho concepto de acuerdo con el paradigma imperante y los intereses del momento histórico que le tocó vivir. Sin embargo, esas concepciones ideológicas no difieren de las que imperan en la actualidad; lo que llevaría a una primera y rápida apreciación sobre la eficacia del instituto. Sin embargo, por el hecho de que la representación política haya llegado hasta nuestros días, si bien demuestra su eficacia formal, no garantiza su legitimación desde los aspectos sociológicos y axiológicos.

## CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Dieter Nohlen ofrece una rica conceptualización de elementos como: *sistema electoral*, *derecho electoral*, *régimen electoral* e incluso *ley electoral*, que llega a considerar como sinónimos, tal como no los dice en su famoso libro *Sistemas electorales del mundo*. Toda vez que existe alguna que otra polémica en sus definiciones, el autor trae a colación diversos ejemplos tratando de esclarecerlos y de llegar al establecimiento de

criterios homogéneos para la comprensión y análisis de las tendencias recientes del desarrollo del sistema electoral.

En el lenguaje político, como en el científico, suelen emplearse como sinónimos los conceptos *sistema electoral*, *derecho electoral*, *régimen electoral* e, incluso, *ley electoral*. Por otra parte, esos conceptos contienen, en general, dos tipos de sentidos: *un sentido amplio* que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos; y *un sentido estricto*, respecto al modo de convertir votos en escaños.<sup>179</sup>

Es necesario distinguir la siguiente relación entre esos conceptos y sentidos: el concepto *régimen electoral* corresponde primordialmente al sentido amplio, abarcando todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto *derecho electoral*, por su parte, se refiere a todo lo regulado por ley en relación con las elecciones, coincidiendo así como el sentido amplio, o bien se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar de las elecciones y a la configuración de este derecho de participación.

El concepto *sistema electoral*, en su sentido restringido —y científicamente estricto— se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.

En esta exposición, trataremos el concepto en sentido restringido. Lo que se determina mediante un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá —principio mayoritario o proporcional— y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar.

Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan: la subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales, la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de lista), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el elector puede, por ejemplo, emitir uno o varios votos y cómo deber hacerlo) y el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo el Sistema d'Hondt o cifra repartidora), la barrera de representación o umbral mínimo inicial.

Además, hay polémica acerca del significado que tienen los sistemas electorales. Por un lado, se afirma que su significado es mínimo, al igual que el de las instituciones políticas. Esta posición hace depender el desarrollo político de factores “más sustanciales” por lo que se refiere a antagonismo y conflictos de clases. Por otro lado, existe el convencimiento de que toda la gobernabilidad de un país, la viabilidad de un sistema democrático, depende del sistema electora. Son posiciones extremas que

---

<sup>179</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales en su contexto*. Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 2008, p. 7.

se sustentan en casos aislados y así no representativas para las experiencias generales, que por cierto indican una posición intermedia.

El sistema electoral es una variable potencialmente influyente, pero no es una variable causante de todo lo bueno —o todo lo malo— en el desarrollo político de las naciones. Es una variable de entre varias de similar (institucional) o diversa índole (político, cultural, histórica, económica y social), que influyen en la política, más específicamente en la representación política y en la conformación de los sistemas partidarios y por medio de estas variables —indirectamente— en la gobernabilidad.

El efecto directo de los sistemas electorales, consiste en la estructuración de las preferencias políticas en el acto eleccionario y la generación del resultado electoral en forma de adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. Es decir hay dos líneas de influencia que están interrelacionadas. Los sistemas electorales influyen en la votación misma en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada —sobre todo— por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los partidos políticos, según los sistemas electorales. Este efecto es de carácter psicológico y, por ende, difícil de medir; su dimensión y dirección dependen de variables contextuales.

Por otra parte, los sistemas electorales generan —con base en la misma votación— diferentes resultados electorales. Este segundo efecto es de carácter mecánico y se observa con más nitidez en situaciones donde la relación entre votos y escaños es bastante desproporcional, produciéndose un efecto reductivo sobre la cantidad de partidos con representación parlamentaria. Si se trata de una elección presidencial —en un sistema de mayoría relativa—, este efecto mecánico se traduce en el triunfo de un candidato con apenas casi un tercio de los votos válidos, porcentaje que no es suficiente en un sistema electoral de mayoría absoluta.

El significado de los sistemas electorales no se restringe a la relación entre votos y escaños, ni al efecto reductivo o no reductivo que se produce en el momento de votar. Más allá de afectar la fragmentación del sistema de partidos y la capacidad de éste de formar mayorías unicolores en el parlamento, los sistemas electorales influyen en la relación votante y elegida, en el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, dependiente del tamaño de las circunscripciones, de la forma del voto (uninominal o de lista) y otros elementos técnicos.

Además de estas dos cuestiones prioritarias en el debate político y científico sobre sistemas electorales, éstos tienen incidencia en los siguientes problemas o fenómenos:

- a) La polarización ideológica y política entre el electorado y en el sistema de partidos políticos;
- b) La estructuración de los partidos políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado;
- c) La representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de regiones, étnicas, confesiones y otros segmentos o minorías de la sociedad, representación que procura la integración política en el ámbito de Estado;

- d) El tipo de competencia política;
- e) Las formas de participación política prevalecientes (*convencional o no-convencional*), incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional/útil) y votación táctica) que ayuden (o no) al dinamismo política (por ej. a la alternancia en el poder);
- f) Las características (o modelos) de las campañas electorales;
- g) La capacidad del sistema político de generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (por ej. del sistema de partidos políticos);
- h) La legitimidad del sistema político en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido.

## TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES

Un eje ordenador para evaluar los regímenes políticos es el grado de aproximación o distanciamiento entre ellos y el ideal democrático. La relación entre ideal democrático y realidad política es en extremo compleja debido a que las instituciones y procedimientos en los que la democracia se concreta responden a procesos históricos y políticos específicos, así como a la elección y concreción de opciones diversas.

De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación. La ley electoral debe prever las circunstancias y resolverlas, pues esas son las funciones básicas de los sistemas electorales y otras que regulan la constitución.<sup>180</sup>

La complejidad de los procesos de formación de las decisiones políticas requiere la mayor simplificación posible, compatible con el derecho, habida cuenta de que cada vez más se reconoce a todos los individuos que forman parte de una organización política la posibilidad de influir de alguna manera sobre los procesos mismos.<sup>181</sup>

Existe un sin número de sistemas electorales. No obstante, es posible reducir esta diversidad en unos pocos tipos básicos.

La formación de los tipos y la definición de sus características, sin embargo, no es tarea fácil y bastante controvertida. La importancia de este esfuerzo conceptual reside en que la definición misma de los tipos de sistemas electorales influye mucho en los enunciados sobre los efectos que tienen.

Dos son los modelos tradicionales de sistemas electorales: el mayoritario y el proporcional. Cualquier otro constituye ni más ni menos que una modificación o perfeccionamiento de éstos.<sup>182</sup>

Tradicionalmente se definen representación por mayoría y representación proporcional de la siguiente manera: *Representación por mayoría* es aquél sistema en el

<sup>180</sup> Valdez, Leonardo. *Sistemas Electorales y de partidos*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. 1995. pp. 7 y 10.

<sup>181</sup> Marotta, Emanuel. "Los Sistemas Electorales", en *Diccionario de política*; Siglo XXI Editores, 1982; p. 1477.

<sup>182</sup> *Ídem*.

que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa). *Representación proporcional* es aquél sistema en el que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos.

Ambas definiciones son, ciertamente, correctas, pero no se corresponden: de una se desprende la regla decisoria en el ámbito de circunscripción, y de la otra, el resultado electoral en el ámbito global; en otras palabras, el modelo de representación.

De este modo resulta necesario, en primer lugar, unificar el criterio de definición y, en segundo lugar, dar prioridad a uno de ellos para la diferenciación entre representación por mayoría y representación proporcional.

El criterio que mejor define a qué tipo básico pertenece tal o cual sistema electoral es fundamentalmente el principio de representación al cual aspira.

El *objetivo de representación tipo mayoritario* (de pluralidad) es la formación de mayorías. Fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría de partido o una coalición de partidos.

El *objetivo de la representación proporcional* es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, y en su forma estricta, procurar que el electorado quede fielmente reflejado en el parlamento.

La base de la definición de los dos principios de representación y de tipos fundamentales de sistemas electorales es el efecto que ellos intentan sobre la relación entre votos y escaños obtenidos.

Ciertamente, los *sistemas electorales de tipo mayoritario* tienden a favorecer a los partidos grandes, produciendo una brecha entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños.

Los *sistemas electorales de tipo proporcional* tienden a producir una mayor concordancia o una concordancia relativa entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos. Pero, en la realidad, no es cierto que la concordancia sea estricta.

En un principio, el debate científico y político sobre los sistemas electorales se circunscribió por lo general a la posición entre representación por pluralidad y representación proporcional. No se tomó bien en cuenta que existen sistemas de representación proporcional que varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos. Por ejemplo en el caso de la representación proporcional pura, a proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños, que por ellos le corresponden, coinciden aproximadamente, por lo menos teóricamente se aproximan.

No existen barreras legales o directas de representación (umbrales mínimos), ni tampoco barreras naturales o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para estructurar sus preferencias políticas, de acuerdo con cálculos de voto útil. En caso de existir tales barreras, los electores optarían por partidos en condiciones de sobrepasarlas.

En el caso de la representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables, las barreras naturales de representación (es decir, mediante la división del territorio en distritos de tamaño pequeño o mediano) impiden lograr un efecto propor-

cional mecánico e inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuantos más fuertes sean esas barreras —de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales— tanto mayor será también el efecto psicológico concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

En caso de un sistema de representación proporcional que opera con una barrera legal, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria por este medio y por lo tanto se afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera. A diferencia del sistema de representación con barrera natural, en este caso se distribuye la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron sobrepasar la barrera artificial-legal.

La necesidad de distinguir entre diferentes tipos de sistemas electorales en un grado de abstracción por debajo de los principios de representación se justifica además por la variedad de sistemas electorales mayoritarios y en mayor medida aún por la creciente ola de sistemas electorales combinados: sistemas que combinan el principio de representación con reglas decisorias opuestas.

El caso clásico es el del sistema electoral alemán que combina el principio de la representación proporcional con la regla decisoria de la mayoría relativa para la mitad de los escaños.

Existen variantes como el sistema segmentado o dividido, en el que se combina la elección por mayoría (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales y la elección por representación proporcional en circunscripciones plurinominales, como unidades separadas en un mismo sistema.

Expresado de forma más simple: una parte de los diputados se elige por mayoría, mientras que la otra parte se elige proporcionalmente. Los dos resultados surgidos independientemente se suman conformando un resultado final total.

Otra variante es la del sistema proporcional compensatorio. En este caso se asignan en una primera vuelta repartidora una determinada cantidad de escaños por mayoría (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales. En una segunda vuelta de repartición se compensan, mediante la asignación proporcional de escaños por lista, los efectos desproporcionales generados por las circunscripciones uninominales. Con este fin se favorece de una u otra forma a los partidos más pequeños sobre aquellos partidos (grandes) que triunfaron en las circunscripciones uninominales. En algunos casos, incluso, los partidos más grandes son excluidos de la vuelta de repartición compensatoria.

Conforme a estas consideraciones e incluyendo diferenciaciones en el ámbito de la representación por mayoría, Nohlen establece la siguiente tipología de sistemas electorales:

Sistemas mayoritarios	Sistemas proporcionales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayoría relativa en circunscripción uninominal</li> <li>• Mayoría absoluta en circunscripción uninominal</li> <li>• Mayoría con representación de minorías</li> <li>• Mayoría en circunscripciones pequeñas</li> <li>• Mayoría con lista adicional proporcional (el sistema segmentado incluido)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcional en circunscripciones Plurinominales</li> <li>• Proporcional compensatorio</li> <li>• Proporcional personalizado</li> <li>• Voto único transferible</li> <li>• Proporcional puro</li> </ul>

Es importante señalar que de ninguna forma todos los sistemas electorales existentes y construibles se dejan subsumir sin más en las categorías expuestas. En cada caso se debe constatar si se trata de un tipo en sí o de una variante. Por ejemplo, el sistema electoral con circunscripciones binominales vendría a ser un tipo independiente. Tanto su descripción como la caracterización de sus efectos resultan de su distinción de los tipos aquí expuestos.

Por otra parte, tanto los sistemas electorales de mayoría como los de representación proporcional tienen ventajas y desventajas, que han sido consideradas por la doctrina y que parece oportuno reiterar aquí para su mayor comprensión, sobre todo ahora que algunas voces en México están pidiendo que, dado el avance democrático y el mayor pluralismo existente, se vuelva solo al sistema de mayoría y que se introduzca el sistema de doble vuelta electoral para la elección del Presidente de la República.

Bajo este orden de ideas, las *ventajas que ofrece el sistema por representación proporcional* pueden enunciarse en cinco grupos (de acuerdo con fundamentos teóricos señalados por ciertos autores): dos de tipo axiológico que son la justicia y la equidad, implícitos en este sistema, y dos de tipo ético, que se refieren a la superación del nivel de la lucha política mediante el escrutinio de ideas y la honestidad que conservan los elegidos frente a sus electores. El último grupo es de carácter funcional, basado en la satisfacción del pluralismo democrático de la sociedad.

En cambio *las desventajas* de este sistema, principalmente se han enderezado a partir de posiciones subjetivas y abstractas, así como de las experiencias de su realización en diversos países, tratando de conjuntarlas las mencionaré brevemente dentro del esquema siguiente:

1. *Las que aluden a su complejidad técnica*, por las diversas variantes que se le han introducido para darle mayor perfección, entre otros casos, por la utiliza-

- ción de mecanismos matemáticos, que resultan complejos y solo comprensibles para expertos electorales.
2. *Las que hacen referencia a su funcionamiento*, entre los que pueden mencionarse la falta de identidad entre electores y candidatos. Esta situación se presenta más regularmente en las llamadas listas bloqueadas y libres, la decisión, según dicen algunos autores, es desplazada de los miembros del cuerpo electoral a los partidos políticos, minimizando el papel que en toda democracia deben desempeñar los ciudadanos. Consecuentemente, el sistema que analizamos otorga el monopolio del poder electoral a las elites partidistas, propiciando las inquietudes oligárquicas en el seno de los partidos políticos.
  3. *Las que se basan en sus efectos secundarios*, se refieren a la idea de que el sistema de representación proporcional reduce resultados no deseados tal como se observan en la realidad cotidiana de muchos países que o han adoptado. Entre esos efectos se encuentran los fenómenos de la desintegración de la opinión pública, la estratificación exagerada de esta opinión, el fortalecimiento indiscriminado de los partidos, la escasa participación política de los ciudadanos y la inestabilidad de los gobiernos.
  4. *Las que valoran experiencias concretas*, han sido consideradas de un valor relativo, en virtud de ignorar que el fracaso de la aplicación de este sistema puede derivar de su forzada e inoportuna implantación, realizada, más que por conveniencias de la circunstancialidad política, por imitaciones extralógicas de otros sistemas políticos en donde sí ha funcionado adecuadamente.

Por su parte, las *ventajas del sistema mayoritario* se hacen consistir en la cualidad de la sencillez y claridad que los hace más comprensibles para los miembros del cuerpo electoral; produce una mayor identificación con los candidatos y sus electores; mediante su aplicación se producen gobiernos estables; que trabajan más eficazmente, resultado de una mayoría coherente y homogénea que unifica criterios para la toma de decisiones, propicia la integración de las fuerzas electorales en el partido o coaliciones y señala también las restricciones que tienen los dirigentes de los partidos para la designación de los candidatos.

En cambio sus *desventajas* suelen traducirse en lo siguiente: las minorías perdedoras que quedan sin representación; de existir un fuerte abstencionismo, acaba eligiendo una minoría de los electores; propicia la polarización política en torno a dos grandes partidos; es injusto, porque margina a partidos importantes que por no alcanzar mayoría se quedan sin representación; es inequitativo, al no haber proporción correcta entre la votación obtenida por los partidos y la distribución de los escaños; y por último, las minorías resultan confinadas a una localización geográfica que no refleja necesariamente la realidad político-electoral.

Con gran claridad Nohlen subraya los motivos que condujeron las tendencias actuales a recomendar los sistemas combinados.

Como primer punto, considera un análisis *de fondo al sistema electoral vigente*, consistente en una crítica que acusa al sistema de representación, a los partidos po-

líticos, a la clase o élite política a la manera de hacer política, como causante de los males existentes. El argumento principal aquí es el de perfeccionar el grado de representación.

El segundo motivo lo constituyen los *nuevos retos a la representación política*, que implica en el ámbito teórico que pueda producirse un cambio de concepto de democracia en dirección a mayor inclusión, mayor representatividad, mayor proximidad de la democracia a los ciudadanos. El tercer motivo *es el de un compromiso entre las fuerzas políticas, es decir, entre sus opciones respecto al sistema electoral*. Muy oportuna resulta la aclaración de Nohlen cuando nos señala que estos tres motivos para las reformas se encuentran ubicados en el ámbito analítico, porque en la práctica no es sencilla su individualización; el ejemplo que pone de México (como un sistema segmentado), muestra la combinación que se puede hacer de los tres motivos.

Los argumentos que da Nohlen sobre las ventajas que tiene un sistema combinado con relación a los clásicos son: **la representación** para todos, *concentración o efectividad*, el de *participación* en el sentido de la mayor o menor aproximación de la democracia al ciudadano elector; y dos adicionales a saber: la *transparencia*, debiendo el sistema electoral sencillo y menos complejo, y la *legitimidad*.

## EL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO Y SU EVOLUCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La materia electoral en México ha sido objeto de un proceso de cambio permanente por el Poder Revisor de la Constitución, particularmente en la de 1917. Se han llevado a cabo alrededor de cincuenta reformas en esta materia desde 1953 hasta 2014.

Desde la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, cuyas reformas constitucionales fueron encaminadas a reconocer el voto de la mujer en todas las elecciones y para cualquier cargo de representación popular hasta las del presidente Enrique Peña Nieto, que en unión de todos los partidos políticos promovieron una amplia reforma electoral en el ámbito constitucional. Este deseo reformador es una manifestación de la dinámica que ha tenido el sistema político mexicano a partir de la segunda mitad del siglo xx que marca un proceso de cambio a fin de que un sistema en exceso centralizado y autoritario pretenda ser descentralizado y más democrático. En esta transformación el acento está puesto en el papel relevante de los partidos políticos como organismos de interés público y en el sistema de elección de los integrantes del Poder legislativo así como lograr la autonomía constitucional de los órganos electorales en el ámbito administrativo y jurisdiccional.

Las reformas han sido relevantes no solo en lo cuantitativo sino también en lo cualitativo, ya que, haciendo un estudio retrospectivo, así se desprende por lo menos de siete procesos de reformas estructurales en la materia electoral que señalan la democratización del sistema político en los relativo a la imparcialidad de los órganos electorales por medio de su ciudadanización; la pluralidad política en la integración de ambas cámaras del Congreso de la Unión y en las legislaturas de los estados; la equidad en la competencia electoral; la elección popular del gobierno de la Ciudad de

México; las candidaturas independientes; y un sistema autónomo en el orden jurisdiccional, entre otros aspectos.

### **La reforma electoral de 1977**

Destaca por cuatro aspectos importantes:

- a. La *constitucionalización* de los partidos políticos y sus prerrogativas;
- b. El sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la elección de trecientos y cien diputados, respectivamente;
- c. El referéndum y la iniciativa popular;
- d. El papel de la suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral.

En esta importante reforma se reconoce la trascendencia de los partidos políticos para conformar la representación nacional ideológicamente diversificada y resaltar el pluralismo político respecto a la Cámara de diputados; asimismo en esta reforma se desarrolla el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la integración de la cámara de diputados y que anteriormente solo establecía con los diputados de partido establecidos en la reforma de 1963, para este propósito se reformaron los artículos 52 a 54 y adicionalmente el 60, para llevar a cabo la calificación electoral, y sustituyó el sistema de mayoría y diputados de partido, vigente desde la reforma de 1963. Este sistema dispone la elección de trecientos diputados por el principio de votación mayoritaria relativa, y hasta cien diputados por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, como se disponía en el artículo 52 constitucional. La reforma del artículo 54 dispuso las reglas para tener acceso al sistema de representación proporcional.

Cabe hacer mención que este sistema se federalizó con la reforma al artículo 115, fracción III, último párrafo, con el fin de hacerlo extensivo a las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipio cuya población fuera de trecientos mil o más habitantes.

Otro aspecto de esta reforma fue lo relativo a la modificación del artículo 70 con el propósito de sentar la base constitucional para la expedición de una nueva ley orgánica del congreso de la Unión que no podría ser vetada por el Ejecutivo Federal ni tampoco requerir de su promulgación para tener vigencia, ya que de acuerdo con la normatividad interna del congreso descansaba en un reglamento y ya con la reforma se le da la categoría de ley.

### **La reforma electoral de 1986**

En ella destaca, como lo más importante:

- a) La modificación del sistema de elección mixta de mayoría y representación proporcional;

- b) la modificación del sistema de auto calificación de la cámara de diputados;
- c) La nueva jurisdicción electoral
- d) La asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los cambios relativos en el sistema de elección para la cámara de diputados que se había configurado con la reforma de 1977, fueron: La ampliación de la representación proporcional en cien curules más para llegar a un total de dieciséis, con lo cual la cámara se integraría con quinientos diputados; la alteración de las reglas para la asignación de diputados de representación proporcional, de manera que se hiciera extensiva a todos los partidos políticos y no solo a los minoritarios
- e) La fijación de un tope máximo de 350 curules que un solo partido podría obtener por ambos principios (de mayoría relativa y de representación proporcional).

Esta reforma se aplicó un año más tarde con la creación de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, que se integraría con 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

El principal mérito de esta reforma fue en materia jurisdiccional, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) y por supuesto el único de la democratización del Distrito Federal.

### Las reformas electorales de 1990, 1993 y 1994<sup>183</sup>

Se llevaron en una sola administración en la siguiente forma:

- a) *La reforma de 1990*, que modificó siete artículos constitucionales que se refiere a los siguientes ámbitos: la estructura del nuevo organismo electoral según el artículo 41 constitucional, el Instituto Federal Electoral (IFE), que se constituye como un organismo público, profesional y autónomo en sus decisiones con órganos de dirección ejecutivos.<sup>184</sup>
- b) *La reforma de 1993*, relativa a las nuevas reglas para el financiamiento de los partidos políticos: por militancia, por simpatizantes, por rendimientos financieros, fondos, fideicomisos y autofinanciamiento, a diferencia del régimen anterior que solo comprendía el financiamiento público; la supresión de la cláusula de gobernabilidad ya que en ningún caso algún partido político podría tener más de 515 diputados por ambos principios de elección; nueva integración y quórum de la cámara de senadores, éste órgano legislativo se integraría por cuatro miembros representantes de cada estado y el Distrito fede-

---

<sup>183</sup> Rabasa Gamboa, Emilio. *Las reformas constitucionales en materia política-electoral*. Instituto de investigaciones jurídicas. UNAM, México, 2012. p 21-29.

<sup>184</sup> *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, instituto de investigaciones jurídicas, núm. 14, 1994.

ral, de los cuales tres sería por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. También con esta reforma la renovación del senado se efectuaría en su totalidad cada seis años y no por la mitad, como sucedía anteriormente; en lo referente al quórum, se redujo, de dos terceras partes a más de la mitad de sus integrantes; se suprimió el procedimiento de auto calificación de diputados y senadores por los colegios electorales de sus respectivas cámaras y en su lugar se estableció un sistema de heterocalificación electoral mixto a cargo de un órgano autónomo electoral y del tribunal electoral,<sup>185</sup> la calificación definitiva de las elecciones quedaría sujeta primero al IFE y en caso de presentarse inconformidades, a la autoridad jurisdiccional; de lo contencioso electoral, se recompuso la competencia del TRIFE, de tal forma que sus soluciones serían definitivas e inatacables y quedó como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. El régimen de gobierno del Distrito Federal, trasciende a la modificación de los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, y 122, con esta reforma se establecen como órganos representativos y democráticos a la asamblea de representantes, al jefe de Gobierno del Distrito Federal y al tribunal superior de justicia; se establece la distribución de competencias entre los órganos federales y locales, para el efecto el Congreso de la Unión de expediría un estatuto de gobierno, el presidente de la República debería compartir el nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la asamblea de representantes, mientras que, con el propio Jefe de Gobierno, la designación del procurador de justicia del Distrito Federal, entre otros aspectos importantes.

- c) *La reforma de 1994*, se refiere a las modificaciones del artículo 41 respecto a la organización de las elecciones y a la nueva composición del órgano de dirección del IFE; modifica el principio organizativo de las lecciones mediante un organismo público autónomo en cuya integración concurren los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

## La reforma de 1996

Son seis temas principales que integran esta reforma electoral:

- a) La integración del Consejo general del IFE;
- b) las nuevas reglas para una competencia electoral equitativa
- c) La recomposición del poder Legislativo
- d) La elección popular del Gobierno del Distrito Federal
- e) La nueva jurisdicción electoral
- f) La extensión de la reforma a los estados.

---

<sup>185</sup> Barquín Álvarez, Manuel. *La calificación de las elecciones en México*. Cuadernos constitucionales.

## La reforma de 2007

Realizada durante el gobierno de Felipe Calderón inciden principalmente en los siguientes aspectos: a) Precisiones sobre la afiliación libre e individual de los partidos políticos e intervención de las autoridades electorales en ellos; b) Nuevas reglas de financiamiento pública los partidos políticos; c) Nuevas reglas sobre el uso permanente de los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos; d) Disminución de los tiempos de campañas y precampañas; e) La fiscalización de los ingresos y egresos del IFE y de las finanzas de los partidos políticos; g) Duración en el cargo y designación escalonada de los miembros del Consejo General del IFE; h) las nuevas atribuciones del Tribunal Electoral i) La federalización de las nuevas reglas mencionadas ; j) Reglas sobre la disposición de los recursos públicos en materia electoral.

## La reforma de 2012

Incorpora los diversos supuestos sobre candidaturas ciudadanas o independientes, y su regulación en los procesos electorales de las entidades federativas y el Distrito Federal que marcan un aspecto coyuntural en el sistema electoral mexicano.

## La reforma de 2014<sup>186</sup>

Arroja los siguientes aspectos:

- a) *En materia de partidos políticos*: La Ley señalará sus derechos, obligaciones y prerrogativas; contribuyen a integrar los órganos de representación política; garantizan la paridad de los géneros en sus candidaturas; los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones locales y municipales; garantiza el derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales de los candidatos independientes; incluye a éstos en los tiempos destinados a los partidos durante las campañas, y su distribución, en elecciones federales y locales; se prohíbe a estos candidatos también la contratación de tiempos distintos, por sí o por terceros, así como a desarrollar campañas calumniosas.
- b) *Organización y procesos electorales*: Crea al Instituto Nacional Electoral (INE), que sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE); la función estatal electoral se realiza a través del INE y de las organizaciones públicas locales; se menciona a la máxima publicidad entre los principios rectores del INE; se establece la Oficialía Electoral, con fe pública para actos de naturaleza electoral; las sesiones de los órganos colegiados de dirección serán públicas; el Consejo General es su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero

---

<sup>186</sup> En: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas.php>

Presidente y diez consejeros electorales electos por la Cámara de Diputados para un periodo de nueve años sin reelección; se integra un comité técnico de evaluación, compuesto por siete personas de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6° de la Constitución.

- c) Se señalan las atribuciones del INE en materia de: Procesos electorales federales y locales; participación, organización, asunción y delegación de funciones en elecciones locales; atraer asuntos de la competencia electoral local, por su trascendencia o para sentar criterio de interpretación; organización de elecciones de dirigencias partidistas; se incorporan las bases para las elecciones locales a cargo de los organismos públicos locales, y las materias en que ejercerán funciones así como la intervención que habrá de tener el INE; además, el INE nombrará y removerá a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales; se prevé lo relativo al servicio profesional electoral nacional; se remite a la Ley el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales, por violaciones graves, dolosas o determinantes, y los casos respectivos; se eleva del 2 al 3% del total de la votación emitida para asignar a un partido político diputados de representación proporcional.
- d) *En materia jurisdiccional*: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá los casos que le remita el INE por violaciones a las disposiciones constitucionales; sobre propaganda política y electoral, así como por actos anticipados de precampaña o de campaña, y sancionarlos.
- e) *Reelección legislativa y actividades del Congreso de la Unión*: Senadores hasta por dos periodos consecutivos; diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos, postulados por su mismo partido o coalición, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; se faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre delitos electorales y expedir leyes generales sobre partidos políticos organismos electorales, y procesos electorales.
- f) Se dispone la creación de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales.
- g) *En el ámbito local y municipal*: Las Constituciones locales establecerán la elección consecutiva de los presidentes municipales, regidores y síndicos, para el mismo cargo y por un periodo adicional, cuando el periodo de los ayuntamientos no mayor a tres años; la postulación solo podrá ser por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos; la postulación podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o

perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se observaran los criterios señalados; un partido político no podrá tener un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje —del total de la legislatura— que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida; esto no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules —del total de la legislatura— superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Las Constituciones y leyes locales electorales, garantizarán que las elecciones locales y municipales tengan lugar el primer domingo de junio del año que corresponda; se incorpore como principio rector del ejercicio de la función electoral, el de máxima publicidad; autonomía en el funcionamiento e independencia en sus decisiones para las autoridades competentes para la organización de las elecciones y las jurisdiccionales en la materia, conforme a: los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, un Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos solo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano; el consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de siete años y sin reelección; y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, y serán electos por la Cámara de Senadores; contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral; las impugnaciones que realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de las elecciones locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; las autoridades electorales competentes administrativas podrán convenir con el Instituto Nacional Electoral que éste organice las elecciones locales; el partido político local debe obtener al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para conservar su registro; esto no aplica a partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales; se establecen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en precampañas, campañas electorales, y montos máximos para las aportaciones de militantes y simpatizantes; modificación a reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, y las sanciones respectivas; duración de las campañas de sesenta a noventa días para gobernador y de treinta a sesenta días para diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las electorales; se regula el régimen aplicable a los candidatos independientes, finan-

ciamiento público y acceso a la radio y la televisión conforme a la Constitución y las leyes correspondientes.

Después de haber mencionado las diversas reformas constitucionales más importantes que se han generado en la Constitución vigente deseo manifestar que el presente ensayo solo tiene el propósito de contribuir a la deliberación sobre el sistema electoral en el ámbito político y constitucional y con ello seguir avanzando en el proceso de democratización de nuestro país y de nosotros depende que se continúe avanzando con mejores argumentos y razones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barquín Álvarez, Manuel. *La calificación de las elecciones en México*. Cuadernos constitucionales.
- Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, instituto de investigaciones jurídicas, núm. 14, 1994.
- Duverger, M. *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- Garita Alonso, Miguel Ángel. *Los sistemas electorales comparados*. Tesis doctoral. UNAM. 1997.
- Jiménez De Parga, Manuel; *Diccionario del Sistema Político Español*. Akal editor, 1984, Madrid, España.
- Martínez Sospedra, Manuel. *Sistemas Electores un Estudio Comparado*. Valencia España, 2007.
- Marotta, Emanuel. *Los Sistemas Electorales*; undécima reimpresión; Diccionario de política; Siglo XXI Editores; Primera edición en español, 1982.
- Nohelen, Dieter. *Sistemas Electorales en su Contexto*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008.
- Nohelen, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- Pactet, Pierre y Melin-Soucramanien Ferdinand, *Derecho constitucional*, Legis, Universidad Santo Tomas, Primer Claustro Universitario de Colombia.
- Rabasa Gamboa, Emilio. *Las reformas constitucionales en materia política-electoral*. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, México, 2012.
- Valdez, Leonardo. *Sistemas Electorales y de partidos*; Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática; primera edición, 1995.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2016 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas.php>

# El Estado constitucional republicano

ONOSANDRO TREJO CERDA

Licenciado, maestro y doctor en Derecho, así como maestro en Filosofía. Es docente de la Facultad de Derecho de la UNAM, Universidad Pedagógica Nacional y Barra de Abogados. Ha sido representante a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados. Autor de diversas publicaciones en materia jurídica y legislativa. Integrante de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

## INTRODUCCIÓN

La lucha por el poder político y la riqueza económica en el México independiente arrastró del pasado colonial las viejas instituciones jurídicas y políticas, sus aparatos ideológicos, sus paradigmas y sus actores sociales, nacidos, desarrollados y fortalecidos a lo largo de trescientos años.

La ideología predominante, de marcada influencia religiosa católica, escolástica y tradicionalista, nutrió las relaciones sociales de dominación, políticas y económicas, bajo la forma de un virreinato, como provincia de ultramar de la monarquía española, que se sostuvo mediante un régimen de fueros y privilegios para la oligarquía peninsular, el clero y el ejército, constituyendo un modelo de Estado pre-moderno.

Es lógico y natural, entonces, que la forma, estructura y organización del Estado y detentar el poder público, ejercer el gobierno y hacer las leyes, constituyeran la causa, el motivo y la razón de la confrontación a ultranza entre las tres principales fuerzas o partidos que se disputaban el poder político y la riqueza económica una vez lograda la independencia de la Nueva España: el tradicionalista o conservador, el liberal o reformista moderado y el de los progresistas, reformadores radicales o puros; la historia del constitucionalismo mexicano así lo acredita:

- El Partido Conservador, herencia de trescientos años de coloniaje, de vena peninsular, clerical, centralista, monarquista y antifederalista, cuyo modelo de Estado fue “el de la Europa pre-moderna”;
- El Partido Liberal, de tendencia política moderada, individualista, instrumento de la burguesía capitalista criolla, gradualista y federalista, cuyo paradigma de Estado fue “el de Norteamérica”; y,
- El Partido del Progreso o Partido de los Puros, como se le conoció en el siglo XIX, y en particular en la época de la Reforma; y cuyo ideal de Estado se fin-

caba en el nacionalismo y el progreso del pueblo (mayoritariamente mestizo e indígena, pero sin exclusión de ningún individuo o grupo por razones étnicas), laicista y también republicano y federalista, viendo en esta forma de Estado un paso para una reforma más profunda de la vida política, económica y social del país.

La alianza de la oligarquía, el ejército y el clero representó el bloque histórico promotor y defensor de un modelo o forma de Estado pre-moderno (monárquico, centralista y de intolerancia religiosa con religión oficial o de Estado) y de confusión entre el Estado de dominación y la iglesia, en una sociedad de castas, que traía aparejado un sistema de desigualdad, inequidad e injusticia; eso explica la férrea oposición a todo intento de libertad, igualdad, justicia y democracia.

Sin embargo, a pesar de la cerrazón y la intolerancia de esos tres estamentos, ante cualquier propuesta de cambio, en los diferentes momentos de su desarrollo histórico como factores reales de poder, se observa un cierto grado de adaptación, cambio y hasta “modernización” tanto de la oligarquía, como del ejército, no así del clero, el que con su visión puesta en el pasado hizo difícil, ríspida y tortuosa la relación con los órganos del Estado mexicano, especialmente en los momentos en que se luchaba por su transformación.

Por otro lado, el proyecto de los liberales, de tendencia moderada en su propuesta del cambio político y social, no pocas veces en alianza con el conservadurismo, sostuvo otro modelo o forma del Estado de dominación influido por su origen ideológico del “dejar hacer y dejar pasar”, un modelo con libertades pero sin igualdad social, que proponía cierto grado de transformación de las viejas estructuras coloniales, pero de manera gradual, sutil y sin convulsiones ni sobresaltos; dóciles ante el régimen de confusión del Estado y la iglesia, a veces eran monarquistas, en otras republicanos, también centralistas y hasta federalistas.

El Partido del Progreso o Partido de los Puros, luchaban por un cambio profundo de las relaciones sociales de dominación, políticas y económicas, heredadas de la conquista y la colonia y, por lo tanto, por un nuevo modelo de Estado; consideraban necesario fincar las bases de la nueva organización estatal sobre el principio de “la más perfecta separación” entre los asuntos públicos, políticos y de gobierno y los religiosos, espirituales o eclesiásticos; su ideología se basaba en los principios filosóficos del humanismo, el racionalismo y el laicismo y en los postulados políticos del nacionalismo, el republicanismo y el constitucionalismo. Además de un régimen de libertades y derechos de los individuos y de la igualdad ante la ley, pugnaban por transformar las condiciones sociales y económicas de la Nación en su conjunto, a fin de favorecer a una población mayoritariamente indígena y mestiza.

Producto de esa confrontación de visiones de país y la pugna de intereses políticos y económicos, diversas generaciones de mexicanos se enfrascaron en el conflicto y la confrontación, llegando incluso a la guerra civil.

Así, en la construcción del modelo de Estado impulsado por el del Partido del Progreso o Partido de los Puros (al que históricamente se le ha denominado “Estado Laico”

o “Estado Moderno”), y al que conceptualizaremos jurídicamente como “Estado Constitucional Republicano Puro”, no sólo porque se forjó bajo la bandera del constitucionalismo y el republicanismo, con una profunda convicción antimonarquista, sino por ser producto de la lucha laicista en aras de la separación absoluta del Estado y la iglesia y por ser la obra histórica del Partido de los Puros o Partido del Progreso).

En consecuencia, podemos afirmar que forman parte de un mismo proceso histórico: la Revolución de Ayutla, la legislación preconstitucional de 1855-1856, el Congreso Constituyente de 1856-1857, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, la Guerra de Tres Años, las Leyes de Reforma, la Adición Constitucional de 1873 y la Constitución de 1917 con la Ley Reglamentaria del artículo 130.

Por lo tanto, consideramos que no sería adecuado, desde el punto de vista histórico ni metodológico, un análisis de las relaciones Estado-Iglesia en el tiempo de vigencia de la Constitución de 1917, si no se analizan los referidos antecedentes.

A lo largo del desarrollo de la historia del país, la característica fue la rivalidad y la confrontación entre los órganos del Estado y el clero católico, en mayor o menor grado (especialmente grave cuando los gobiernos eran dirigidos por hombres de pensamiento progresista), en una lucha cruenta por el poder político y la riqueza económica; si bien es cierto que el conflicto y la pugna no tomó el rumbo de una guerra religiosa, pues las cuestiones del dogma y las devociones pasaron a un segundo plano en este histórico conflicto.

El Laicismo fue la bandera de la defensa de la autonomía del Estado y no significó, ni ha significado para la corriente progresista (incluso ni para los liberales del partido moderado), anti-religiosidad; tampoco fue sinónimo de ateísmo y ni siquiera puede ser entendido como anticlericalismo, aún cuando en diferentes momentos se sumaron personajes de notoria posición anti-religiosa, atea y anticlerical. El laicismo no va en contra de la teología o de los dogmas religiosos ni de las creencias. El laicismo nunca planteó y tampoco plantea hoy la intervención del gobierno o de los poderes públicos del Estado en asuntos espirituales o de creencias religiosas; el laicismo tampoco se propone que los dogmas o mitos religiosos dependan de las decisiones políticas, del Estado o del gobierno. El movimiento laicista desde su origen planteó, estrictamente, la separación de los asuntos del Estado, públicos o de gobierno de los espirituales, religiosos o eclesiásticos.

Así, la revolución laicista de México, que se ha llamado “La Reforma”, constituye en la vida de la Nación mexicana una etapa histórica de enorme trascendencia, porque dio una nueva y avanzada forma de organización al Estado mexicano y transformó de raíz el desarrollo y la forma de pensar de los mexicanos.

Las tres principales fuerzas políticas, representativas de igual número de corrientes ideológicas: la conservadora, la liberal y la progresista, que protagonizaron la gran lucha por obtener, asumir y detentar el poder político y ejercer el gobierno para organizar la distribución de la riqueza económica nacional presentan características distintivas en lo esencial, pues sus proyectos sociales, estrategias y acciones resultaron diametralmente opuestas; pero, sobre todo, han sido diferentes en plantear quiénes deben ser los beneficiarios de ese poder y de esa riqueza.

En tal virtud, el Laicismo en México devino en principio filosófico y postulado ideológico de la autonomía del pensamiento del hombre y de su voluntad, por lo tanto, se consolidó como el fundamento de su libre albedrío para realizar todas aquellas actividades (ciencia, filosofía, ética, derecho y política) que favorecen su plena realización, sin la imposición externa de dogmas religiosos.

Si bien es cierto que el humanismo y el racionalismo con el laicismo forjaron el fundamento filosófico e ideológico del Estado Constitucional Republicano Puro, sin duda fue el laicismo el que dejó su impronta en esta forma o modelo de Estado; y ha sido el laicismo la piedra angular del régimen de libertades e igualdad que se instauró en México; es una doctrina sólidamente arraigada en la conciencia nacional, que ha contribuido en buena medida a cerrar las puertas a todo intento de discriminación, fueros y privilegios.

El Estado y la iglesia, históricamente, han sido dos grandes estructuras de poder; sin embargo, por tener origen, doctrina, ideología y valores diametralmente opuestos, la iglesia funda su doctrina en el ámbito de lo sobrenatural, la teología, los dogmas y las creencias, su mirada está puesta en el pasado y la tradición; y el segundo, el Estado, pertenece al ámbito del quehacer humano, de la lucha por el poder y la riqueza, apela a lo racional, a la sabiduría y el conocimiento humanos; y su visión se basa en el presente y se proyecta al futuro.

En toda sociedad y, la mexicana no ha sido la excepción, se corre el riesgo de que las ambiciones de riqueza y de poder de algunos grupos e individuos se escondan tras el velo de ciertas formas pretendidamente religiosas. Los hombres de pensamiento progresista de México advirtieron claramente este fenómeno y jamás cedieron ante la reacción conservadora que pretendió abolir o pervertir el sano principio de la separación de la religión respecto a todo aquello que tiene que ver con la lucha por obtener, conservar o recuperar el poder político y la riqueza económica; no era posible aceptar la pretensión de convertir la creencia religiosa, cualquiera que fuera, en trampa ideológica para la dominación política y la explotación económica.

Si el Estado y las iglesias mantuviesen relaciones de interdependencia, al grado que aquel se convierte en usufructuario de la religión y el dogma para la dominación y la explotación económica y, que las segundas, constituidas en grupos de presión, participen en la lucha social para obtener poder y riqueza, habría un desvío y una perversión de ambas instituciones, lo que no resulta lo más sano para ambos.

La fundación de un Estado Constitucional Republicano Puro o Estado moderno, nació, creció y se consolidó teniendo como bandera el apotegma de la no confusión de lo político y lo religioso.

El tema del Estado Constitucional Republicano Puro revistió y reviste una gran importancia para la vida del país, para el progreso de la Nación, para las instituciones públicas y para la vida de los mexicanos, porque un modelo de Estado así, constituye el fundamento de la democracia, el equilibrio político y la justicia social; además de garantizar el régimen de libertades, especialmente la libertad de creencias religiosas y la plena libertad para su expresión externa o pública en actos de culto religioso.

En la consecución del modelo de Estado Constitucional Republicano Puro, el Partido del Progreso gestó un movimiento que, primero, dismanteló las viejas estructuras heredadas de la conquista y la colonia españolas y, segundo, con esa radical transformación favoreció la renovación de las instituciones públicas, el surgimiento de un nuevo orden jurídico nacional y la orientación racional de la filosofía, la ciencia, la educación, el arte y la cultura.

## **LOS PROLEGÓMENOS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL REPUBLICANO PURO**

### **El Fuero Eclesiástico y la Ley Sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios**

En la historia política de occidente, durante muchos siglos la Iglesia actuó como estructura de poder y forma de organización de la lucha política y económica, inspirada en una ideología nutrida del dogma religioso y la justificación divinista de la dominación, es decir, occidente vivió una era de confusión de la política y la religión, de la que nuestro país fue receptáculo por la conquista española y tres siglos de colonia.

Ya en el México independiente se observa que la aspiración de transformar al país tuvo algunos importantes antecedentes e intentos de reforma; sin embargo, es claro que el movimiento más trascendente de cambio profundo arranca con la Revolución de Ayutla.

El Plan revolucionario que toma el nombre de esa población en el hoy Estado de Guerrero se formula y se hace público el 1° de marzo de 1854 por el Coronel Florencio Villarreal; dicho documento habrá de sufrir algunos cambios en Acapulco el 11 de marzo de ese mismo año a propuesta de Ignacio Comonfort; siendo éste y el viejo luchador insurgente Don Juan Álvarez, sin duda, los personajes que encabezan ese movimiento armado.

El avance incontenible de la Revolución de Ayutla logró la expulsión definitiva del gobierno del dictador Santa Anna, quien abandonará el país el 9 de agosto de 1855, eligiendo como lugar de exilio Cuba.

Benito Juárez, se encontraba en Nueva Orleans, a donde había sido desterrado por la dictadura santanista; saldrá hacia Acapulco en julio de 1855, al llegar se presentará en el cuartel general de “los pintos”, incorporándose a la “Gloriosa Revolución de Ayutla”.

El triunfo revolucionario se logra el 4 de octubre de 1855. Vendrá la formación de un gobierno provisional en Cuernavaca encabezado por Don Juan Álvarez, como Presidente interino de la República; su Gabinete se integró con mayoría de los Puros: Melchor Ocampo, Benito Juárez, Guillermo Prieto y Ponciano Arriaga.

El 14 de noviembre de 1855 tiene lugar la entrada triunfal a la Ciudad de México del ejército vencedor, procediéndose a instalar el gobierno emanado del Plan de Ayutla.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos para el momento del triunfo del movimiento revolucionario ayutlense, el Gral. Juan Álvarez procedió a la expedición

de la convocatoria para elegir Diputados a un nuevo Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855, previéndose que se reuniera en Dolores Hidalgo, Guanajuato, el 14 de febrero de 1856.

El punto de la sede del Congreso Constituyente y la fecha, posteriormente fueron modificados mediante decreto expedido por el Presidente Comonfort, determinándose que fuera la Ciudad de México y que se instalara el 17 de febrero de 1856.

Es innegable que un momento clave de la etapa de la Reforma en marcha, sin lugar a dudas, fue la expedición de la *Ley Sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios*, conocida como “Ley Juárez”, por ser Don Benito Juárez su principal impulsor y Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, del 23 de noviembre de 1855, la que fue promulgada por el General Juan Álvarez, en su calidad de Presidente Interino de la República, unos días después del triunfo de la Revolución de Ayutla.

Decía Don Justo Sierra y, lo decía con razón, que: “...para destruir las desigualdades, no en el terreno social porque esto era imposible, sino en el terreno legal, único modo de fundar la democracia, era preciso someter el ejército a la autoridad civil, y privar al clero de sus riquezas para fundirlo en el resto de la sociedad civil.”

La Ley Juárez, es a no dudarlo, la primera gran acción emprendida por el gobierno revolucionario surgido de Ayutla, encaminado al surgimiento del Estado Constitucional Republicano Puro, Estado moderno o Estado laico. Su importancia radicó en que iba al centro del problema: los fueros y el régimen de jurisdicción excepcional, propios de un Estado pre-moderno, desigual y antidemocrático. Bien afirma el propio Sierra, que “...de allí partió, puede decirse, la reforma entera.”

A pesar de que la Ley Juárez preservó para los tribunales eclesiásticos el fuero en materia de delitos cometidos por miembros del clero, el fuero en materia civil fue abolido; lo que motivó que los representantes de la iglesia católica se inconformaran, especialmente por lo que disponían los artículos 42, 44 y el 4º transitorio de la citada Ley.

El Arzobispo de México, Lázaro de la Garza, apoyado en la opinión del cabildo metropolitano de la iglesia católica de la Ciudad de México, presentó el 27 de noviembre de 1855, su formal protesta contra la “Ley Sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios”, la que hizo llegar al propio Juárez en su calidad de Ministro de Justicia y Asuntos Eclesiásticos.

El contenido de dichos artículos, motivo de la inconformidad del clero, era el siguiente:

El artículo 42: Se suprimen los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y los militares. Los tribunales eclesiásticos cesarán de conocer de los negocios civiles y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero, mientras se expide una ley que arregle ese punto. Los tribunales militares cesarán también de conocer de los negocios civiles y conocerán tan sólo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra. Las disposiciones que comprende este artículo son generales para toda la República y los Estados no podrán variarlas y modificarlas.

El artículo 44: “*El fuero eclesiástico, en los delitos comunes, es renunciable.*”

Por su parte el artículo Cuarto transitorio establecía: “*Los tribunales militares pasarán igualmente a los jueces ordinarios respectivos, los negocios civiles y causas criminales sobre delitos comunes, lo mismo harán los tribunales eclesiásticos con los negocios civiles en que cesa su jurisdicción.*”

Ahora bien, cierto es que la Ley Juárez es el heraldo de la génesis del Estado Constitucional Republicano Puro, Estado moderno o Estado laico en México, pero también, anuncia el tiempo de la reacción clerical-conservadora, que ve irse para siempre el modelo de Estado pre-moderno y cuasi feudal, heredado de la conquista y la colonia española.

De tanta trascendencia fue la “Ley Sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios”, que ya reunido el Congreso Constituyente de 1856-1857, y dadas las inquietudes e inconformidades provocadas entre los sectores conservadores y el clero, en la sesión del 15 de abril de 1856, su Comisión de Justicia presentó un dictamen sobre dicha Ley, el que fue discutido en las sesiones de los días 21 y 22 del mismo mes, siendo aprobado por setenta y un votos a favor y trece en contra, quedaba así plenamente incorporada la Ley Juárez al Derecho positivo mexicano y con plena vigencia en todo el territorio nacional.

### **Los Bienes de Manos Muertas y la Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y Corporaciones**

Conocida como “Ley Lerdo”, por haber sido Don Miguel Lerdo de Tejada, entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, su principal promotor; la *Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y Corporaciones*, del 25 de junio de 1856, fue promulgada por el Presidente sustituto Ignacio Comonfort.

Respecto a ella hay que decir que su expedición era motivada por el fenómeno de acumulación de riqueza, especialmente de la propiedad raíz, surgido, desarrollado y consolidado durante tres siglos de colonia española, resultado de la confusión entre el poder civil y el clero y la condición de aquél al servicio de éste, situación que permitió la acumulación de bienes improductivos (“de manos muertas”), constituyendo un pesado lastre del sistema económico en el México independiente y un obstáculo permanente a cualquier intento de desarrollo, limitando las oportunidades de crecimiento.

La Ley Lerdo vino a romper el nudo gordiano de los bienes inmuebles en poder del clero y de algunas corporaciones civiles que mantenían simplemente acaparados y sin posibilidad de incorporarse al sistema económico para hacerlos productivos.

La Ley Lerdo constituyó un claro avance y una contribución en el terreno económico al surgimiento del Estado Constitucional Republicano Puro.

Las principales disposiciones de tal ordenamiento jurídico fueron: El artículo 1° de dicha Ley establecía: *Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudi-*

*carán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual.*

Por su parte el artículo 8° señaló los casos de excepción: *Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y beneficencia...*

El artículo 9° estableció el plazo de tres meses para que los arrendatarios ejercieran el derecho que les daba la ley para la adjudicación de los bienes inmuebles.

Finalmente, el artículo 21 ordenaba *“Los que por remate o adjudicación adquieran fincas rústicas o urbanas en virtud de esta ley, podrán en todo tiempo enajenarlas libremente y disponer de ellas como de una propiedad legalmente adquirida...”*

Con esta ley sucedió lo mismo que había ocurrido con la Ley Juárez, fue confirmada por el Congreso Constituyente, en funciones de órgano legislativo ordinario; lo que se efectuó al día siguiente de su promulgación por el Presidente sustituto, Ignacio Comonfort.

## La Constitución Política de la República Mexicana de 1857

Reunido el Congreso, el 17 de febrero de 1856, la Comisión de Constitución se encargó de preparar el proyecto y el 16 de junio, su presidente dio lectura al dictamen. El 4 de julio se inició su discusión en lo general, siendo declarado el día 8 suficientemente discutido, iniciándose, al día siguiente, la discusión en lo particular.

El Congreso Constituyente de 1856-1857, fue uno de los varios escenarios de la confrontación de proyectos de país, formas de Estado y modelos de Gobierno entre conservadores, liberales moderados y progresistas puros o reformadores radicales, que al expedirse la Constitución de 1857, sólo produjo un momento de alivio a las tensiones y exigencias de todas esas fuerzas políticas, pero que no dejó plenamente satisfecha a ninguna y sí dio lugar a un mayor encono entre ellas, dado que al interior del Congreso se neutralizaron unas a otras y ninguna logró imponerse a las demás.

Sin embargo, hay una evidencia histórica, los únicos que respetaron el pacto contenido en la Constitución del 57, fueron los miembros del Partido de los Puros; pues ni los liberales del partido de tendencia moderada, ni mucho menos los conservadores, honraron su compromiso de sujetarse a la Constitución. La prueba contundente e irrefutable fue el golpe de Estado fraguado con el Plan de Tacubaya por Zuloaga, Miramón y Osollo, al que se alió de manera absurda y traicionera el gobierno el Presidente de la República, Ignacio Comonfort, el miembro más destacado del Partido Liberal (moderado).

Si bien es cierto que el Congreso Constituyente del 57 tiene como antecedente el triunfo de la Revolución de Ayutla, y que la convocatoria para la integración de esa asamblea, mediante la elección de los Diputados Constituyentes, es parte de dicho plan revolucionario, la obra constitucional, la Carta Magna o Ley Suprema, no resultó lo avanzada que deseaban los representantes de la corriente histórica de pensamiento

progresista, bandera ideológica del Partido del Progreso o Partido de los Puros; y podríamos afirmar que el ímpetu generado con el triunfo de la Revolución surgida en Ayutla, sufrió una notable merma en el Congreso Constituyente.

Es cierto que la Constitución aportó un cierto grado de avance, fue un pequeño paso en el camino de la Reforma; sin embargo, hubo hechos en sentido adverso, así lo demuestra la decisión tomada para que el artículo 15 del Proyecto de Constitución, que establecía la libertad de cultos, fuera retirado por la Comisión, por 57 votos (liberales-conservadores) contra 22 (progresistas), dicha propuesta decía: “*No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.*” Ante tal resolución, Arriaga propuso una adición, que al final sería el artículo 123.

Respecto texto normativo en su conjunto de la Carta Magna de 1857, resulta claro que seis fueron los artículos que contenían las aspiraciones de reforma. El 3°. que estableció la libertad de enseñanza, sin aludir a limitación alguna en virtud del dogma religioso; el 5°. que ordenaba que la ley no podría autorizar ningún contrato que tuviera por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, por causa de voto religioso; el 7° que garantizaba la libertad de imprenta, sin que impusiera obstáculos en aras del respeto a las creencias católicas; el 13 que prohibía los juicios por tribunales especiales, los fueros y los emolumentos que no resultaran de la compensación de un servicio público ni fijados por una ley; el 27 que prohibía a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución; y, el 123 que daba a los poderes federales competencia exclusiva para intervenir en materia de culto religioso y disciplina externa.

Ahora bien, igualmente hay que decir que a pesar de que esta preceptiva constitucional representó un modesto y discreto avance en el complicado proceso histórico de construcción del Estado Constitucional Republicano Puro (Estado moderno o Estado laico), la Constitución del 57, fue objeto de los más duros, arteros y alevosos ataques del clericalismo y el militarismo acunados en el partido conservador, a los que, por desgracia, se sumó con gran veleidad el bloque liberal, el partido moderado.

Habían sido éstos, conservadores y liberales, los autores intelectuales del pacto en el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857 para que de ahí surgiera a la luz pública, una Constitución, sí reformista, pero tímida y moderada, cuya explicación resultaba clara: para no enfrentar a los poderes fácticos que actuaban en la penumbra, el clero y el ejército; y fueron ellos, también, quienes, muy poco tiempo después, la desconocieron, le dieron el golpe de Estado y a punto estuvieron de darle el tiro de gracia.

Así, la parte revolucionaria, auténticamente reformadora y transformadora de la Constitución del 57, que representó un verdadero progreso político-jurídico y que dio vida al nuevo modelo de Estado Constitucional Republicano Puro, provino de otras

fuentes distintas al Congreso Constituyente: la guerra civil o guerra de tres años, de las leyes de Reforma y del Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados, que aprobaron la adición de estos nuevos preceptos jurídicos al texto constitucional.

Para los Progresistas Puros la Constitución del 57 constituyó un triunfo reducido; en la línea de la lucha ideológica progresista, de reforma radical, de las viejas estructuras del poder político.

## EL SURGIMIENTO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL REPUBLICANO PURO

### La Guerra de Tres Años

La relevancia social y la trascendencia histórica de la Reforma para la vida de la Nación mexicana reside en que constituyó un gran movimiento político que enfrentó diversas visiones de país y sus respectivos modelos o formas de Estado, que se dirimió por la vía de las armas y que al final secularizó o desclericalizó, los órganos del poder político del Estado y marcó el rumbo de la laicización de las instituciones públicas del país, separando los asuntos civiles y de Gobierno, de los religiosos o espirituales, condición histórica necesaria para la instauración del Estado Constitucional Republicano Puro.

El periodo de la guerra fue sangriento y el final sobrevino con el triunfo del ejército del gobierno constitucional, al mando del Gral. Jesús González Ortega, que derrotó a las huestes golpistas del conservador Miguel Miramón, en Calpulalpan, Municipio de Jilotepec, Estado de México, el 22 de diciembre de 1860; se cierra así el ciclo de la llamada “Guerra de Tres Años” y con ello también llega a su fin el Estado pre-moderno, el de la mixtura de la política y la religión, o de confusión entre lo eclesiástico y lo público y tiene lugar el surgimiento del Estado Constitucional Republicano Puro (Estado moderno o Estado laico).

El Presidente Juárez recibió dos días después de la batalla fina, el comunicado de lo ocurrido, encontrándose en la ciudad y puerto de Veracruz, sede del gobierno de la República.

Vendrá después la capitulación de la Capital de la República, donde se había establecido el gobierno salido del golpe de Estado, que encabezaba Félix Zuloaga; y, el 11 de enero de 1861, haría su entrada triunfal a la Ciudad de México el Presidente Benito Juárez, reinstalando el gobierno constitucional y restableciendo la vigencia de la Constitución de 1857.

Vale la pena aclarar que si bien es cierto que la Reforma no fue un movimiento religioso, ni debe hablarse de ella como “Reforma Religiosa”; también lo es que tuvo una enorme repercusión en la expresión plural de la religiosidad, consagró la absoluta libertad de creencias, garantizó el respeto a las devociones religiosas, protegió los actos del culto público y preservó el ámbito de la actividad propia de los oficiantes religiosos sin contaminarse con ambiciones políticas.

El gran mérito histórico de la Reforma, de quienes lucharon por ella y lo lograron, fue evitar, por medio de la ley, que la religión se usara como instrumento de control

de las conciencias para la dominación política y la explotación económica en beneficio de una clase oligárquica. El triunfo de la Reforma, es una etapa de nuestra historia de enorme trascendencia para la vida del país, porque construyó, utilizando una frase de Justo Sierra, los “cimientos de granito” del Estado Constitucional Republicano Puro o Estado moderno, es decir, del Estado laico en México.

Pero, triunfante la Reforma, los grandes terratenientes, comerciantes, jefes militares y el clero, derrotados en la guerra civil de tres años, recurrieron a la conspiración extranjera contra la República; cometieron la traición más grande a la Nación, trayendo a un príncipe europeo, que gobernara a favor de sus intereses y restableciera sus fueros y privilegios, dando lugar a la intervención del ejército francés en nuestro territorio, poniendo en riesgo la seguridad y la soberanía de México y de todas las repúblicas del continente americano.

### Las Leyes de Reforma

Corría el año de 1859 y en el fragor de la *Guerra de Tres años*, cuando se expidieron las *Leyes de Reforma*, con la aclaración de que en ese año sólo se expidieron seis:

- 1ª. La *Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos*, del 12 de julio de 1859;
- 2ª. La *Ley Sobre la Ocupación de los Bienes Eclesiásticos*, del 13 de julio del mismo año, que complementó a la anterior;
- 3ª. La *Ley Sobre el Matrimonio Civil*, del 23 de julio de 1859;
- 4ª. La *Ley Orgánica del Registro Civil*, del 28 de julio de 1859;
- 5ª. La *Ley de Secularización de Cementerios y Panteones*, del 31 de julio de 1859;
- 6ª. La *Ley que Suprime Varios Días Festivos y Deroga las Disposiciones Sobre Asistencia del Gobierno a Funciones Religiosas*, del 11 de agosto de 1859;
- 7ª. La *Ley Sobre Libertad de Cultos*, del 4 de diciembre del año de 1860.
- 8ª. La *Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia*, se expidió el 2 de febrero de 1861, ya instalado el gobierno constitucional del Presidente Juárez en la Ciudad de México.

Los años posteriores al triunfo de la Reforma, que corren de 1861 a 1867, y que abarcan la lucha contra la intervención francesa y el llamado segundo imperio son, en estricto sentido, de la lucha por la defensa y la sobrevivencia del Estado Constitucional Republicano Puro, Estado moderno o Estado laico, nacido con la victoria en la *Guerra de Tres Años* o *Guerra de Reforma*; y la etapa de la historia de México, conocida como de la restauración de la República, significó, ni más ni menos que el restablecimiento del Estado Constitucional Republicano Puro.

El asunto de la plena libertad religiosa, que tanto enardeció al clero, se instauró en nuestro país con la expedición de la *Ley Sobre Libertad de Cultos* del 4 de diciembre de 1860.

Su artículo 1º, estableció por primera vez en nuestra historia que: “*Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como*

*la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límite que el derecho de tercero y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el Estado, por una parte, y las creencias y prácticas religiosas, por otra, es y será perfecta e inviolable.”*

La gran batalla por la libertad religiosa se ganó con el triunfo de la Reforma; desde entonces y hasta el presente los mexicanos han disfrutado de la más absoluta libertad religiosa en un ambiente de pluralidad y diversidad, garantizada por la Constitución y la ley.

### **La Adición Constitucional de 1873**

Mediante Decreto del 25 de septiembre de 1873 expedido por el Órgano Reformador de la Constitución se adicionó la Carta Magna de 1857, incorporando los principios básicos de la Reforma:

ARTÍCULO 1º.- El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.

ARTÍCULO 2º.- El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes y tendrán la fuerza y validez que las mismas atribuyan.

ARTÍCULO 3º.- Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.

ARTÍCULO 4º.- La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.

ARTÍCULO 5º.- Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

La lucha por crear y consolidar el Estado Constitucional Republicano Puro, Estado moderno o Estado laico, traducía los más elevados ideales y esperanzas sociales: que la voluntad del pueblo fuera la suprema decisión en la República; que la Nación no sufriera más el sometimiento a potencias extranjeras; que los gobiernos se renovaran periódicamente y mediante elecciones; que se respetaran los intereses económicos, sociales y políticos de las Entidades Federativas; que existiera un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del Estado; que no hubiera intromisiones eclesiásticas o religiosas en los asuntos políticos o de gobierno, que todos los mexicanos fueran iguales ante la Ley y que gobernantes y gobernados sujetaran su actuación al derecho.

Asimismo, esos ideales y esperanzas identificaban plenamente a la corriente histórica de pensamiento progresista, al Partido de los Puros o Partido del Progreso.

Sin embargo, el triunfo de esos nobles propósitos no habría de ser definitivo, el último cuarto del siglo XIX y la primera década del XX resultaron en menoscabo de tales principios: la dictadura porfirista relegó el principio republicano de la renovación de los gobernantes, desconoció la soberanía del pueblo y la sustituyó por el principio de la soberanía del gobierno apoyado en la represión, se implantó de hecho el centralismo y se abolió la autonomía de los Estados, se provocó un grave y desafortunado *status* de dependencia del exterior, en aras de favorecer las inversiones extranjeras; la legalidad cedió su lugar a la arbitrariedad, la persecución y el asesinato; la desigualdad social, la existencia de los campesinos en calidad de siervos en las grandes haciendas hacían que la sociedad mexicana viviera en un régimen semi-feudal, debatiéndose en el rescoldo clerical de la derrota en la guerra de reforma y que al amparo de la dictadura porfirista intentaba volver al concepto de la religión como mecanismo de control político sobre los mexicanos, sustentado en un arcaico sistema parroquial con el que se pretendió enterrar el Estado Constitucional Republicano Puro y el principio de la separación absoluta entre los asuntos públicos o de gobierno y los espirituales.

## LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL REPUBLICANO PURO

### El artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Revolución Mexicana fue la respuesta popular más importante y la más vigorosa, a principios del siglo XX, para retornar al modelo de Estado Constitucional Republicano Puro, construido en el proceso histórico de la Reforma y defendido contra la intervención francesa y el llamado segundo imperio; en otras palabras, para consolidar a la Nación mexicana.

Fue otra etapa violenta de nuestra historia, se luchó con las armas en la mano contra la dictadura, la usurpación y el concepto patrimonialista del Estado y se triunfó en los campos de batalla.

La Constitución de 1917, consolidó el triunfo del movimiento armado e instituyó el Estado Constitucional Republicano Puro, sentando las bases para la construcción de una sociedad orientada por la justicia social, a través de un visionario sistema de garantías sociales que hacía recaer en los órganos del Estado la responsabilidad de atender las demandas de los grupos más desprotegidos de nuestra sociedad.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, y su obra jurídica, el Código fundamental promulgado el 5 de febrero de 1917, fue la gran proeza histórica del grupo de Diputados Constituyentes que mantuvieron en alto la bandera de la corriente histórica de pensamiento progresista, heredada de la Reforma y que formaron el bloque de autodenominado de los “Revolucionarios Puros” (de filiación obregonista) encabezados por el Gral. Francisco J. Mújica, adjetivados como “jacobinos” por sus adver-

sarios del grupo liberal o moderado (de filiación carrancista), que se autoproclamó “Renovador”, que al frente tenía a Luis Manuel Rojas.

La Constitución de 1917, en varios artículos (3°, 5°, 24, 27), pero preponderantemente en el 130 estableció el régimen jurídico en el que se cimentó la consolidación del modelo de Estado Constitucional Republicano Puro, en otras palabras, íntegramente laico. Los elementos que lo sustentaban eran: No reconocimiento de personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias. Los ministros del culto no tenían derecho de voto activo ni pasivo. Solo podían ejercer el ministerio los mexicanos por nacimiento. Se declaraba que la propiedad de los bienes inmuebles dedicados al culto público era de la Nación; y, se establecía la prohibición al clero para impartir educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos.

Las disposiciones del texto del citado artículo 130, como podrá observarse, constituyen el andamiaje jurídico del Estado Constitucional Republicano Puro:

Corresponde a los Poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.

El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen. [...]

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias. Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos. [...]

Los ministros de los cultos nunca podrán en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni el derecho para asociarse con fines políticos. [...]

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sean por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales, ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

[...]

Los bienes muebles e inmuebles del clero o de asociaciones religiosas se regirán, para su adquisición, por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.

Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.

La más recalcitrante oposición del clero católico a la Constitución de 1917 se dejó sentir en los primeros años de su entrada en vigor; pero fue entre finales de 1926 y junio de 1929, cuando el encono se hizo mayor, promoviendo algunos levantamientos armados, ataques a las instituciones públicas y actos de pillaje en los que tomaron parte algunos sacerdotes, dando lugar a lo que se conoce como la rebelión cristera o *La Cristiada*.

Durante los años que van de 1917 a 1992, el Estado Constitucional Republicano Puro tuvo plena y total autonomía respecto a la iglesia, marcando claramente a los oficiantes religiosos la línea infranqueable de los asuntos políticos y de gobierno respecto de los llamados espirituales o eclesiásticos. Durante esa etapa resulta, incluso, bastante impreciso hablar de “relaciones” entre el Estado y la Iglesia. El Estado mexicano mantuvo su plena y total autonomía frente a indebidas injerencias del clero, inspirada por la doctrina y el principio de laicismo, por lo tanto no podía y no debía haber ninguna relación. El principio histórico consagrado en la Constitución era de separación total entre el Estado y la Iglesia.

Así, podemos afirmar que el laicismo fue durante esos 75 años el principio histórico de la vigencia del Estado Constitucional Republicano Puro, frente al clero y el clericalismo, constituyendo el dique inamovible a las intenciones de intromisión de la jerarquía eclesiástica en asuntos políticos, civiles y de gobierno; pero además, visto con imparcialidad, el laicismo también fue y es la garantía de la autonomía para las asociaciones religiosas, de sus ritos y prácticas devocionales, frente al poder político; es en resumidas cuentas, un postulado de no intromisión eclesiástica o religiosa en asuntos políticos o de gobierno, pero también, de la no intervención del propio gobierno en los asuntos religiosos.

## LA MODIFICACIÓN AL ESTADO CONSTITUCIONAL REPUBLICANO PURO

### La Reforma Constitucional de 1992

La etapa que hoy vive México, inicia en 1992, con la reforma a los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130 de nuestra Carta Magna y la expedición de la vigente Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. A partir de ese año, el Estado Constitucional Republicano Puro o Estado Laico, dan un paso atrás, como resultado del embate que han dado el clericalismo y los grupos conservadores mexicanos en contra de la Constitución desde

que fue promulgada, viendo en el año de 1992, concretados sus esfuerzos al modificarse de manera sustancial la Carta Magna.

A la iglesia se le otorgó el reconocimiento jurídico y con ello se pasó al establecimiento de relaciones diplomáticas con el Vaticano; se le otorgó el derecho a una mayor intervención en la educación, a ejercer el dominio sobre los inmuebles destinados al culto público; pero, sobre todo, se legalizó su injerencia en la vida política, lo que permitió al clero rebasar su posición de simple grupo de presión para convertirse en un verdadero actor del juego político en México.

El reformado artículo 130, dispone:

El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

- a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas;
- b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;
- c) ...
- d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.
- e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

...

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

En esta línea de cambios al Estado Constitucional Republicano Puro, en el año se promovió una nueva reforma al artículo 24 de nuestra Ley Fundamental.

El texto vigente dispone que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

No obstante lo anterior debe considerarse que en México se encuentran garantizados en los artículos 3º y 130 constitucionales, el principio del laicismo, el Estado laico, gobiernos laicos, la escuela laica y, por lo, tanto la educación laica, la pluralidad de confesiones religiosas y la prohibición para que se implante en nuestro país el oprobioso régimen de religión única o religión de Estado.

“Creer” es una manifestación del pensamiento humano, que consiste en aceptar o confiar en lo que otros dicen sobre algo que no se sabe o no se conoce. La creencia surge en la mente de las personas ante la imposibilidad para saber o conocer. La libertad del individuo para creer en lo que más le convenga o le convenza es absoluta, en tanto que resulta imposible su reglamentación y, su ejercicio es intocable, irreductible e inviolable, aunque exista la posibilidad de influir (convencer) en la aceptación de las creencias.

“Profesar” en su sentido originario significa “ejercer, tener afecto, inclinación o interés”; por lo tanto profesar una creencia religiosa significa, ni más ni menos que ejercer, tener afecto, inclinación o interés por una determinada creencia religiosa; y esa es una libertad que se encuentra más que garantizada en nuestra Constitución.

Es el aspecto de la práctica y la manifestación externa de las creencias mediante actos de culto religioso, la parte de la libertad de religión que sí está sujeta a regulación y restricciones por la Ley, en tanto sean necesarias para la seguridad, el orden, la salud y la moral públicos o el ejercicio de los derechos y libertades de los demás, ya que implica acciones que toda persona puede realizar, pero, sin menoscabo, afectación o restricción del derecho de terceros que realicen otras prácticas, manifestaciones o actos de culto religioso.

Esa regulación del ejercicio, la práctica o actos del culto se lleva a cabo por la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, reglamentaria del artículo 130 constitucional.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Con el triunfo de la Reforma y el surgimiento del Estado Constitucional Puro, se logró en México:

- La separación de la religión y la política, por lo tanto, de los ámbitos propios del Estado y la Iglesia;
- El cambio histórico de la corriente ideológica clerical conservadora que orientaba los asuntos públicos, instaurándose la filosofía del progreso como guía de la Nación;
- La instauración del principio constitucional, republicano y laicista de respeto entre la acción política y el oficio religioso y la no injerencia de los políticos en asuntos religiosos ni de los ministros del culto en asuntos políticos;
- El establecimiento de plenas libertades de los individuos para creer en aquellas doctrinas religiosas que, en conciencia los convenzan; pero también, para no creer o para cambiar de creencias, y
- La regulación jurídica de las prácticas del culto público, instaurando un principio de respeto entre devociones religiosas.

La Reforma dio a México una visión progresista, tanto del Estado, del gobierno y la política, como de la religión, las doctrinas religiosas, los dogmas, las devociones y prácticas del culto religioso.

La vieja concepción política que instauraron los conquistadores españoles en lo que fue la Nueva España, después de siglo y medio ha sido superada para dar paso a una visión moderna de la política y de la religión, que a la luz del laicismo, distingue claramente, por un lado, la libertad plena de la conciencia en la búsqueda del sentido trascendente de la vida humana (que por cierto, no implica necesariamente la aceptación de una determinada confesión religiosa) y, por el otro, su expresión pública en el contexto de las relaciones sociales de poder entre los miembros de la colectividad políticamente organizada, es decir, del Estado.

La historia del país ha tenido un sentido unívoco, la Nación no ha aceptado ni acepta un sistema de religión de Estado, ni un gobierno confesional.

El laicismo forma el basamento de la difícil y compleja construcción del equilibrio entre la unicidad y fortaleza del Estado, al que todos los mexicanos debemos contribuir y la vigencia del pluralismo religioso, creando así las condiciones que exige el pleno ejercicio de la libertad de conciencia.

Laicismo y democracia hoy forman un binomio conceptual indisoluble del pensamiento político moderno, superadas ya las inconsistentes doctrinas de la antigüedad y la edad media, que pretendían justificar las relaciones sociales de poder en la confusión de la ciencia y los dogmas religiosos, en el traslape de las funciones del Estado y la Iglesia o la ambigüedad de teología y filosofía, así como, la mezcla de la religión y la política.

Por ello, el laicismo, como principio filosófico fundacional del Estado moderno, que separa los asuntos eclesiásticos o religiosos, históricamente ha sido un requisito de la Democracia; dada la naturaleza del origen de las asociaciones religiosas que les impide la construcción de una vida democrática; porque su formación, sus estructuras, su organización y funcionamiento devienen de principios metafísicos y no humanos; en consecuencia no pueden ser fuente de la Democracia.

El Laicismo ha sido en la cultura occidental, durante los últimos cinco siglos, no sólo la corriente ideológica de la separación e independencia del Estado (del gobierno y los asuntos públicos) respecto a los espirituales, lo eclesiástico y lo sacro, sino que también ha sido el principio de la autonomía del pensamiento filosófico y el saber especulativo respecto a la Teología; de la distinción determinante de la ciencia experimental sobre la revelación; de la moderna concepción humanística de la Ética y la moral frente a la religión; y, de la conceptualización de la fuente social del Derecho al margen del orden divino.

## FUENTES CONSULTADAS

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. *Las Constituciones de México 1814-1989*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989 y Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Décima edición, revisada, aumentada y puesta al día; Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM / Departamento del Distrito Federal / Biblioteca Popular de la Ciudad de México, México, 1990.

Constitución política de la República Mexicana de 1857. *Las Constituciones de México 1814-1989*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989 y Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Décima edición, revisada, aumentada y puesta al día, Editorial Porrúa, S.A.; México, 1981.

Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, Segunda reimpresión de la 2ª. edición en español 1974, Fondo de Cultura Económica; México, 1982.

Baz, Gustavo. *Vida de Benito Juárez*, Editorial Cajica de Puebla, Puebla, México, 1972.

Bravo Ugalde, José. *Historia de México*.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 1973.

De Zayas Enríquez, Rafael. *Benito Juárez. Su vida y su Obra*; SEP Setentas / Diana, segunda reimpresión de la primera edición, México, 1979.

Gamas Torruco, José. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. / Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, s/n de edición, México, 2001.

Jiménez Moreno, Wigberto. *Compendio de Historia de México*.

Martínez De La Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 1983.

Patiño Camarena, Javier. *Constitucionalismo y Reforma Constitucional*. Flores editor y distribuidor, S.A. de C.V. / UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, s/n de edición, 2014, México.

Sierra, Justo. *Juárez. Su obra y su Tiempo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*; Vigésimo séptima edición; Porrúa, S.A., México, 1993.

\_\_\_\_\_ ; *Leyes Fundamentales de México*, décima edición, revisada, aumentada y puesta al día, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

Ulloa, Bertha; Meyer, Lorenzo y otros. *Historia General de México*, México.

# La Constitución de 1917 y el Poder Legislativo: una hipótesis para el análisis de su transformación

CARLOS ISRAEL CASTILLEJOS MANRIQUE

Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM, donde ha sido Profesor Titular de las cátedras *Introducción al Estudio del Derecho*, *Derecho Constitucional Mexicano* y *Sistemas Políticos Comparados*, que se imparten en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Dentro del ámbito del Poder Legislativo se ha desempeñado como Secretario Técnico y Asesor Parlamentario en la Cámara de Diputados.

## LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA HIPÓTESIS DEL PODER LEGISLATIVO APÉNDICE

Después de la lucha armada de 1910, derivada del periodo porfirista y los cruentos años de inestabilidad que le siguieron hasta la expedición de la Constitución Política de 1917, en México dio inicio una nueva etapa de nuestro desarrollo político, económico, social y cultural en la que se abandonó la llamada *política de las armas*, para procesar y encauzar por la vía democrática e institucional las demandas de los mexicanos y, en especial, las de los principales sectores que hicieron suya la Revolución.

Desde luego que los primeros años posrevolucionarios se vivieron en medio de una aparente estabilidad político-militar, pues tan sólo entre 1917 y 1928, por diversos motivos —hay quienes arguyen conspiraciones—, pasaron por las armas los principales líderes de la Revolución como Emiliano Zapata, Venustiano Carranza, Francisco Villa y Álvaro Obregón. Esta situación hizo que —aunque existía un texto constitucional en el que se establecieron las bases del republicanismo— se diera paso a la consolidación de una estructura o espacio político que permitiera aglutinar a los distintos líderes y sectores del país, en torno a un solo proyecto de nación.

En este contexto, el general Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), órgano político que en sus propósitos tenía orientar la política del país para superar la época de los caudillos, y avanzar por la de las leyes e instituciones.<sup>187</sup> Al par que se creó este instituto político, paulatinamente se fue fortaleciendo y

---

<sup>187</sup> Vid. IV Informe de Gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXIII Legislatura, Año 1, Periodo Ordinario, Tomo I, Núm. 6, 1 de septiembre de 1928.

consolidando la figura presidencial como *fiel de la balanza* del sistema político mexicano en detrimento, incluso, de los demás poderes, entre ellos el Poder Legislativo.

Ésta es la que denominamos, la *teoría del Poder Legislativo apéndice*, dado que el Congreso de la Unión, desde la perspectiva de diversos estudiosos de la vida política del país, prácticamente era visto como una especie de *parte accesorio* del sistema presidencial mexicano, donde las relaciones de poder y en realidad todo el entramado jurídico e institucional del país, giraban en torno a las decisiones que tomaba el Presidente de la República.

De hecho, basta echar simple vistazo a los principales tratados de ciencia política escritos desde la década de los años cuarenta del siglo xx para constatar que la mayoría de los intelectuales y críticos del régimen o del llamado sistema de partido hegemónico —como don Daniel Cosío Villegas, Luis Garrido, Pablo González Casanova y Arnaldo Córdova, entre otros— centraban su atención en la lógica de funcionamiento del régimen presidencial.

A decir verdad, durante los siglos xix y xx la estructura político-institucional del Estado mexicano siempre tuvo como pilar fundamental la figura presidencial. Desde 1824, el sistema constitucional de gobierno de nuestro país se diseñó sobre la base de un esquema de división de poderes que, en los hechos, situaba en un lugar de preeminencia al Ejecutivo sobre el Poder Legislativo e incluso Judicial.

No obstante, también es cierto que con la Constitución Federal de 1857 los diputados constituyentes de la época acotaron de manera importante las facultades del Presidente de la República y ampliaron las propias del Congreso de la Unión, modelo que perduró durante seis décadas. De hecho —como comenta el doctor Jaime Cárdenas Gracia— don Emilio Rabasa en *La Constitución y la dictadura* que se publicó en 1912, opinaba que “la dictadura había sido el único camino que se había dejado a Porfirio Díaz, pues la Constitución de 1857, no le había dejado gobernar”.<sup>188</sup>

Esta situación explica, en cierta medida, cómo fue que, con la Constitución de 1917, nuevamente el Presidente de la República recuperó un importante margen de acción en el ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado y de Gobierno, pero también —gracias al genio de don Plutarco Elías Calles— como jefe político del partido predominante, lo que dio paso a los denominados “gobiernos unificados” que alimentaron durante años la teoría del hombre fuerte del país, la del *Legislador Único*.

Por esa razón, el propósito de esta colaboración es tratar de explicar cómo es que, si bien en los hechos durante prácticamente todo el siglo xx existió una superestructura que hacía que el régimen político mexicano tuviera una lógica centrípeta en torno al Ejecutivo Federal, en realidad el Poder Legislativo siempre tuvo una autonomía para poder procesar los cambios que lo robustecieran frente al propio Presidente de la República, pero también para impulsar la apertura de nuevos espacios de participación política y, con ello, propiciar también el fortalecimiento de nuestra democracia.

---

<sup>188</sup> Jaime Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional*, México, IJUNAM, 2005, p. 72.

Por lo regular, se trata de explicar la nueva realidad del Congreso Mexicano a partir de la experiencia de los llamados “gobiernos compartidos” que en nuestro país tienen su origen en la última elección legislativa intermedia del siglo xx, en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por primera vez desde su existencia, no contó con la mayoría de curules en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, lo cierto es que desde tiempo atrás el Poder Legislativo vino ganando espacios cada vez más importantes en el escenario político para convertirse finalmente, como lo conocemos hoy en día, en la auténtica caja de resonancia del país y, desde luego, en el principal contrapeso a las decisiones del Presidente de la República, hecho que ha dado lugar a la aparición de innumerables e interesantísimos textos sobre la nueva dinámica que se construye entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Hoy, a medida que el Congreso de la Unión se ha venido estudiando con mayor detenimiento y no sólo desde la perspectiva de órgano apéndice del sistema político mexicano, una de las principales conclusiones a las que se ha llegado es que el Poder Legislativo, independientemente del sistema de partido hegemónico o los *factores reales del poder* que caracterizaron al México del siglo xx, siempre tuvo una vitalidad propia, en la que más allá del rígida correlación de fuerzas políticas, vino perfeccionando el equilibrio de poderes consagrado en el artículo 49 de nuestra Constitución Política.

Tan sólo basta señalar que, de las 699 reformas constitucionales que el Constituyente Permanente ha aprobado desde la promulgación de la Carta Magna de 1917, 195 se han realizado al Capítulo II de su Título Tercero, es decir, el relativo al Poder Legislativo, lo que significa que al menos el 27.8 por ciento de las reformas han tendido a modificar la estructura, organización, facultades e integración del Congreso de la Unión, todo lo cual sólo es posible con la voluntad y participación de los legisladores de la República y, desde luego, de las Legislaturas de los Estados.

## EL CONGRESO: VERDADERO ÓRGANO DEL PODER PÚBLICO

Los planteamientos respecto al *Poder Legislativo apéndice*, naturalmente tienden a fundamentarse desde la perspectiva política. Es decir, a partir de las relaciones de poder —sistema de partido hegemónico— que limitaban o acotaban la independencia de los legisladores de la República frente al Ejecutivo Federal. Sin embargo, desde la perspectiva jurídica y en el marco de una división de poderes caracterizada por el republicanismo como se estableció en nuestra Carta Magna de 1917, es un hecho que el complicado proceso de la creación de la norma jurídica y, aún más, de las reformas constitucionales, exige más que una sujeción de un poder sobre otro, sino una plena colaboración entre las ramas legislativa y ejecutiva.

En efecto, para llevar a cabo una reforma constitucional se requiere, en primer lugar, identificar la confluencia entre una *legítima necesidad*, una *posibilidad* y una *realidad*, es decir, entre aquello que resulta un imperativo atender dadas las circunstancias sociopolíticas y económicas del país y que desde la base de nuestra organización constitucional pueda permitir atender las demandas de los mexicanos, requiriéndose a

*fortiori* que sea, desde luego, viable y, finalmente, que pueda traducirse en acciones concretas que vayan más allá de las buenas intenciones y se conviertan en hechos.

Se trata, sin duda, de un largo proceso de diálogo y concertación al interior del Poder Legislativo y no sólo una determinación por parte del Poder Ejecutivo, pues su función dentro de este proceso es verdaderamente limitado, hecho que no resulta nada sencillo y mucho menos espontáneo en virtud del tipo de votación que se requiere para que una reforma constitucional sea aprobada —dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en la sesión correspondiente—, pero también por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, es decir, diecisiete Congresos locales.

Por esa razón, desde nuestra perspectiva el *equilibrio de poderes* puede ser conmensurable en correlación al número de reformas constitucionales que se han podido concretar desde 1917, mismo que puede ser cualitativo en cuanto a la materia que se trate, por ejemplo, tratándose de una mayor apertura de espacios políticos en el Congreso de la Unión. Ése es, de hecho, el fundamento de nuestra propuesta para analizar al Poder Legislativo y su evolución en el reciente siglo.

Al final, una reforma constitucional, independientemente de cuál sea su materia, propósito o alcances, entraña plena legitimidad y consciencia de que se trata de un punto de coincidencia que ha superado las decisiones personalistas, en este caso, del Poder Ejecutivo como es que argüían los críticos del sistema de partido hegemónico, así como las convicciones ideológicas y políticas de los integrantes del Congreso, porque se considera que es necesaria para mejorar las condiciones del país.

## EL PODER LEGISLATIVO Y SUS REFORMAS: ¿INDEPENDENCIA O SUJECIÓN?

Como hemos observado, dentro de la que nosotros denominamos la teoría del *Poder Legislativo apéndice* existe el argumento de que el Congreso y su funcionamiento en el contexto del periodo posrevolucionario, estuvo limitado gracias a la creación del sistema de partido hegemónico que comienza en 1929 con la formación del PNR-PRM-PRI y que continuaría en tanto la oposición ganara mayores espacios políticos y de representación hacia finales de la década de los años ochenta. Desde esa perspectiva, la continuidad de dicho régimen se garantizó gracias a la fuerte relación que existía entre el partido en el gobierno, su conexión con el Poder Ejecutivo como su máximo líder, y el Poder Legislativo.

No obstante, resulta un hecho contundente que el sistema político mexicano con los rasgos distintivos que los caracterizaban comenzaron a transformarse, paradójicamente, desde el propio Poder Legislativo sin que ello implicara una sujeción hacia el Ejecutivo Federal.

De hecho, las reformas que, desde 1917 y hasta la actualidad, han cambiado la correlación de fuerzas y el equilibrio de funciones en el Poder Legislativo pueden dividirse en tres tipos: 1) las que se modificaron su integración numeraria y métodos de elección; 2) las relativas a sus facultades y los mecanismos de control político y fiscal que ejerce sobre el Poder Ejecutivo; y 3) las de carácter interno, realizadas con el propósito de normar los procedimientos internos de cada una de las cámaras.

En el primer rubro, es decir, dentro de las *reformas que modificaron su integración numeraria y métodos de elección* podemos ubicar, en primer lugar la ampliación de los periodos constitucionales de ejercicio de los diputados y senadores de la República en 1933, cuando mediante una reforma a los artículos 51 y 56 constitucionales el Constituyente Permanente estableció que los diputados ejercerían su cargo por un trienio legislativo y no por 2 años, y que los senadores harían lo propio por 6 años y no 4 como venía sucediendo desde que se reinstauró el Senado de la República en 1874.

La segunda reforma y quizás una de las más importantes para el sistema político mexicano, porque se trató de la semilla del pluralismo político —impulsada desde el seno del Poder Legislativo, pues fue el joven Diputado Jesús Reyes Heróles uno de los oradores que más encendidamente defendió la reforma ante el pleno de la Cámara de Diputados— sucedió el 22 de junio de 1963 al modificarse los artículos 54 y 63 de la Constitución Política para crear los llamados *diputados de partido*, mismos que eran asignados al partido que lograra obtener 2.5 por ciento de la votación nacional emitida en su favor, más uno extra por cada .5 por ciento hasta llegar al máximo de 20 diputados. Como comenta el constitucionalista José Luis Camacho Vargas, “para 1972, una nueva reforma constitucional reduciría el porcentaje requerido para tener derecho a la asignación de diputados de partido y el tope máximo se amplió a 25 curules. Todo ello en pro de la pluralidad legislativa”.<sup>189</sup>

En ese mismo año, el Constituyente Permanente reformó los artículos 52, 54, 55 y 58 constitucionales y con ello se redujo las edades para poder ser electos como diputados o senadores de la República, pasando de 25 a 21 años, en el primer caso, y de 35 a 30, en el segundo.

Es un hecho que la más trascendental de todas las reformas al Poder Legislativo en el siglo xx fue la reforma político-electoral de 1977, con la cual se crearon los *diputados de representación proporcional*, con lo cual se permitió ocupar más lugares en las cámaras federales a los partidos de oposición. Esta reforma estableció que, además de los 300 distritos electorales uninominales en los que se dividiría el país, y en los cuales se elegiría a un diputado y su respectivo suplente mediante sufragio directo; se elegirían a 100 diputados de representación proporcional a través de 5 listas regionales, distribuidas en igual número de circunscripciones electorales.

Algunos de los cambios más relevantes al Poder Legislativo que trajo consigo la reforma político-electoral de 1977, como advierte el doctor Enrique Burgos García, fueron los siguientes: “en el artículo 60 establecía la capacidad de la Cámara de Diputados para calificar su elección erigiéndose en Colegio Electoral compuesto por 60 diputados de mayoría y 40 de representación proporcional [...] en el artículo 61 se hacía énfasis en la defensa del fuero constitucional de los miembros de la Cámara, mientras que el artículo 65 aclaraba que el Congreso se reuniría cada primero de septiembre. En el artículo 70, ante los cambios ocurridos en la composición de la Cámara de Diputa-

---

<sup>189</sup> José Luis Camacho Vargas, “Constitución y reformas: 1917-2012” en *México memoria y futuro. Constitución de 1917. 100 años de estabilidad, vigencia y evolución*, México, PRI, 2015, p. 264.

dos, se contemplaba que el Congreso crearía su ley reglamentaria referente a su estructura y funcionamiento internos, dando la posibilidad a los diputados de agruparse con base en su afiliación política”.<sup>190</sup>

Con la Ley Orgánica de 1979 el Poder Legislativo sentó una nueva dinámica interna en las cámaras, que tendría que modificarse hacia 1986, cuando se aumentaron a 200 los diputados que podrían ser electos por el principio de representación proporcional, con lo cual la Cámara de Diputados llegó a integrarse por los 500 legisladores que actualmente establece nuestra Constitución. Aquella reforma también estableció que la Cámara de Senadores tendría que renovarse por mitad cada trienio legislativo, y que el Congreso se reuniría en dos periodos ordinarios de sesiones.<sup>191</sup>

En 1993, se establecieron los límites a la sobrerrepresentación política en la Cámara de Diputados, con lo cual ningún partido político podría tener más de 315 legisladores electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Asimismo, se amplió el número de integrantes del Senado de la República, al establecerse que esta Cámara se compondría por cuatro legisladores por cada Estado y el D.F., de los cuales tres serían electos por mayoría relativa, y 32 más serían elegidos bajo la figura de la *primera minoría*, dando un total de 128 legisladores como se compone actualmente, mismos que serían renovados en su totalidad cada seis años. La reforma de este año también eliminó la figura de los Colegios Electorales que calificaban las elecciones de los diputados y senadores.

En agosto de 1996, una nueva reforma político-electoral modificó la composición de las Cámaras federales: “se redujo el número máximo de diputados que podría tener un solo partido por ambos principios de 315 a 300, precisándose que ninguno de ellos podría tener más diputados que el que representara su votación total obtenida más ocho por ciento. Además, se establecieron reglas más precisas para el financiamiento de los partidos políticos, se aumentó el umbral requerido para conservar el registro como partido político del 1.5 al 2 por ciento de la votación total emitida y se transformaron los métodos de elección para los senadores: siendo electos 64 por mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 por el principio de representación proporcional”.<sup>192</sup>

Aunque en el periodo de alternancia política en el Ejecutivo Federal se concretaron algunos cambios que modificaron algunas de las facultades del Congreso de la Unión; la reforma político-electoral que, sin duda, modificará su composición política a partir del próximo sexenio, fue la concretada en febrero de 2014, al incorporarse al texto constitucional la posibilidad de la reelección consecutiva de los legisladores.

En efecto, con esta nueva reforma se establece en el artículo 59 constitucional que los diputados y senadores podrán reelegirse para un periodo inmediato. En el caso de los primeros podrán ser reelectos hasta por tres ocasiones; mientras que los se-

---

<sup>190</sup> Enrique Burgos García, *Consideraciones acerca de la Reforma del Estado*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, Facultad de Derecho de la UNAM, 2008, p. 43.

<sup>191</sup> *Vid. La Constitución del Pueblo Mexicano*, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa, 2014, p. 240.

<sup>192</sup> *Cfr. José Luis Camacho Vargas, loc. cit.*

gundos por un periodo más, con lo cual podrán ejercer el cargo hasta por doce años, siempre y cuando su postulación se realice “por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hubieran renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.<sup>193</sup>

Ahora bien, en cuanto a las *reformas las relativas a sus facultades y los mecanismos de control político y fiscal que ejerce el Legislativo sobre el Poder Ejecutivo*; desde 1921 al menos 110 reformas se han concretado a los artículos 73, 74, 75 y 76 constitucionales. Las materias son muy diversas y van desde legislar en temas tan específicos como el nuclear, la pesca y la acuicultura, la cinematográfica, la atención de víctimas o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, hasta la reforma que facultó al Congreso para legislar en lo relativo al Distrito Federal, así como la modificación del formato de presentación del Informe de Gobierno por parte del Ejecutivo Federal, y la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y la aprobación de los nombramientos de Embajadores y Cónsules, así como la ratificación de los tratados internacionales por parte del Senado; y los más recientes cambios para la ratificación del nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario de Hacienda, salvo en los casos que opte por un *gobierno de coalición*<sup>194</sup>; así como del nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores, de acuerdo con el artículo 76, fracción II, y del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal, hoy en día Función Pública, así como la ratificación de los nombramientos de los órganos encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica.

Sin embargo, de todos estos cambios enunciados una de las transformaciones que han modificado sustancialmente los pesos y contrapesos que existen entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ha sido la adopción de mecanismos de participación ciudadana que dan mayor legitimidad a la toma de decisiones.

Entre 2009 y 2012, por ejemplo, después de años de discusión entre las principales fuerzas políticas al interior del Poder Legislativo respecto a la necesidad de ampliar los canales de participación ciudadana en la toma de decisiones, así como los mecanismos que aseguran la participación política de los ciudadanos sin que necesariamente estén afiliados a un instituto político, el Constituyente Permanente finalmente incorporó al cuerpo de nuestra Ley Fundamental las figuras de la *iniciativa ciudadana*, la *consulta popular* y las *candidaturas independientes*.

Éste fue un paso trascendental para nuestro sistema representativo, porque el antiguo monopolio que detentaban única y exclusivamente los partidos políticos para poder postular candidatos a cargos populares se acotó frente al poder ciudadano. De igual forma, la reforma del artículo 71 constitucional permitió que ya no sólo los legisladores de la República, el Ejecutivo Federal y las Legislaturas estatales tuvieran

---

<sup>193</sup> Vid. *La Constitución del Pueblo Mexicano*, loc. cit., p. 229.

<sup>194</sup> Vid. En este mismo libro, Sadot Sánchez Carreño “Poder Ejecutivo. Gobierno de coalición”.

el derecho de presentar iniciativas de ley o decreto federales, sino que permite que ahora los ciudadanos puedan organizarse de forma colectiva y presentar sus propias iniciativas ante el Congreso de la Unión.

Es claro que estos cambios constitucionales no fueron fortuitos. Respondieron a un nuevo paradigma de participación social en el que los ciudadanos, con legítima razón, exigían mayores espacios para que su voz fuera escuchada en la toma de decisiones públicas, así como de mayores mecanismos de evaluación del desempeño de representantes y autoridades. Todo lo cual es parte del tránsito de una democracia representativa, como la habíamos diseñado y perfeccionado desde la segunda mitad del siglo xx, a una de carácter más participativo.

El propósito fundamental de esta transición democrática es ciudadanizar la actividad gubernamental, procurando un acercamiento cada vez más amplio y sistemático de la sociedad con los temas de gobierno.

Después de todo, si bien la reforma político electoral de 2014 fortaleció nuestro sistema electoral, lo cierto es que la consolidación democrática del régimen político mexicano debe sustentarse de manera primordial en el fomento y fortalecimiento de la cultura ciudadana que tiene en la participación activa y responsable su expresión más acabada.

Dicho de otro modo, para el Congreso de la Unión era preciso además de reglamentar todo lo concerniente a las candidaturas ciudadanas o independientes y la iniciativa ciudadana, acompañar y fortalecer la toma de decisiones mediante un nuevo mecanismo de democracia participativa, pues si bien la legitimidad es la base de todo gobierno eficaz y sólido, ésta no puede construirse sin una dosis suficiente de confianza y respaldo ciudadano a las instituciones.

Por esa razón, con la consulta popular, que podrá realizarse de manera concurrente el día de las elecciones federales si lo solicitan al menos al 2 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el Presidente de la República o el equivalente al 33 por ciento de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión,<sup>195</sup> además de promoverse la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, se complementa el trabajo de los legisladores federales y se fortalecen también los derechos políticos de los ciudadanos, que ya no se agotan única y exclusivamente el día que expresan su voto en las urnas, sino que también se harán patentes en los temas de trascendencia nacional.

Finalmente, dentro del rubro de las *reformas de carácter interno del Poder Legislativo*, destacan, desde luego, la adición al artículo 70 constitucional de 1977 que dio al Congreso la autonomía para expedir y promulgar su propia Ley Orgánica —hasta entonces sólo se regía por el Reglamento Interno de 1934— y cuyo proyecto fue aprobado en mayo de 1979, misma que recibió importantes reformas en julio de 1994 y se mantuvo vigente hasta 1999, cuando se expidió la nueva *Ley Orgánica del Congreso*

---

<sup>195</sup> Vid. Artículo 35 constitucional.

*General de los Estados Unidos Mexicanos*. Asimismo, sobresale la expedición de los reglamentos de cada una de las Cámaras en el año 2010.

En suma, desde 1920 y hasta agosto de 2016 se han realizado 195 reformas a los artículos constitucionales que estructuran y delimitan al Poder Legislativo en nuestro país. A pesar de la variedad de temas sobre los que versan los cambios, la transformación de este Poder se puede caracterizar por el fortalecimiento de las facultades del Congreso en su conjunto, pero también de cada una de sus cámaras en sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto a su relación con el Ejecutivo y el control político y fiscal que ejerce sobre la administración pública, donde el elemento que define no sólo su naturaleza democrática sino además el desarrollo de su estructura es la reforma a su composición numeraria, los métodos para la elección de los diputados y senadores y la manera en que se organizarían ambas cámaras del Congreso.

De esta forma podemos observar que las reformas a los artículos comprendidos entre el 50 y el 79 constitucionales entre 1920 y 2016, no pueden entenderse y explicarse simplemente en el marco de un sistema político caracterizado por la existencia de un partido hegemónico como lo arguye la teoría del *Poder Legislativo apéndice*, sino por la propia independencia de la rama Legislativa frente a la Ejecutiva. Todo lo cual ha traído consigo también una transformación del régimen presidencial mexicano, que ahora más allá del modelo puro estadounidense, ha adoptado mayores mecanismos de control político y parlamentario que lo hacen único dentro del amplio espectro de sistemas presidenciales en el mundo, como a continuación se analiza.

## EL SISTEMA POLÍTICO A LA LUZ DEL EQUILIBRIO DE PODERES ENTRE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y EJECUTIVA

Dentro de los sistemas políticos contemporáneos, el sistema presidencial se caracteriza por la *rigidez* de la división de poderes. En términos ontológicos, la lógica de funcionamiento de este régimen de gobierno gira en torno al Poder Ejecutivo y las relaciones que éste construye con los Poderes Legislativo y Judicial. Y aunque los órganos del Estado son *independientes* sí, de acuerdo con el contexto histórico, político, social y cultural que se trate, pueden generarse distintas formas del régimen presidencial, cuyo prototipo original es el modelo de Washington de 1787.

Con respecto de las particularidades que definen y caracterizan al sistema presidencial, el politólogo alemán Juan Linz señala que este régimen es un *sistema de legitimidad dual*, en virtud de dos signos distintivos. El primero es que el Presidente, en quien se deposita el Poder Ejecutivo y las figuras de Jefe de Estado y de Gobierno, como el Congreso o Poder Legislativo son elegidos por el sufragio universal popular y directo —en algunos casos el primero también es electo a través de un Colegio Electoral como en los Estados Unidos—. El segundo es que ambos poderes son elegidos por

un periodo fijo y son independientes entre sí, pues ninguno depende de la confianza del otro para su existencia o supervivencia.<sup>196</sup>

Además de lo anterior, el doctor Jorge Carpizo identifica cinco *características esenciales* que distinguen al sistema presidencial de cualquier otra forma de gobierno, a saber: el Presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado; ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso; ni el Presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del Congreso; el Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría legislativa y el Presidente no puede disolver el Congreso y éste no puede darle un *voto de censura* en su actuar.<sup>197</sup>

También sin perder de vista que el Poder Ejecutivo tiene constitucionalmente intervención en el proceso legislativo, ya sea a través de la presentación de iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, así como el poder de veto que puede ejercer sobre las leyes que expida aquél, aunque esto no se presenta en todos los sistemas presidenciales. De hecho, por factores como éste y otros más que delinean un carácter *cuasi* parlamentario del régimen, el doctor Giovanni Sartori denomina a los sistemas políticos de Austria, Irlanda e Islandia, como regímenes presidenciales “de fachada”.<sup>198</sup>

Desde nuestra perspectiva, son distintos y muy complejos los factores que permiten señalar si un sistema político es predominantemente presidencial en su forma más pura, o si posee principios de un régimen parlamentario pues en la mayoría de los casos sus distinciones tienden a desaparecer en la medida que encuentran puntos de convergencia común.

Sin embargo, cabe señalar que “lo definitorio es si el partido del jefe de gobierno cuenta con mayoría en el Parlamento o Congreso, y si su gabinete es de coalición o no”,<sup>199</sup> situación que nos permite hablar de *gobiernos consensuales, de poder concentrado o de poder compartido*, de los cuales dependen la gobernabilidad y permanencia del sistema de gobierno.

Respecto a esta problemática, el doctor Scott Mainwaring comenta que históricamente todos los sistemas presidenciales han sido frágiles, dado que no están provistos de válvulas de escape que les permitan enfrentar crisis políticas sistémicas, debido fundamentalmente a la inexistencia de instrumentos o mecanismos que permitan el relevo de un Presidente que haya perdido el apoyo del Poder Legislativo o tenga una alta impopularidad —como sí sucede en los regímenes parlamentarios— situación que desemboca regularmente en un golpe de Estado, como pasó durante prácticamente

---

<sup>196</sup> Cfr. Juan Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela (cooms.), *The Failure of presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. I, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 6.

<sup>197</sup> Jorge Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, p. 43.

<sup>198</sup> Vid. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 97.

<sup>199</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 43.

todo el siglo xx en América Latina; o bien, en una parálisis gubernamental producto del bloqueo permanente del Legislativo frente a los actos del Ejecutivo.<sup>200</sup>

Al respecto, el doctor Jorge Carpizo identifica algunas de las debilidades más importantes del sistema presidencial y que llevan a su crisis, entre ellas se encuentran: su vinculación con el militarismo; la constitución de una especie de “dictadura”; la pésima comprensión del principio de la división de poderes, que deviene en rigidez política; la carencia de fuerza y prestigio del Congreso y del Presidente; la inexistencia de espacios que permitan la interlocución y discusión de ideas entre ambos poderes; la idoneidad para que los gobernantes se mantengan por medio de la corrupción y contra de la voluntad popular y la falta de simpatía por la democracia como aspiración general del pueblo.<sup>201</sup>

Aunque en América Latina la mayoría las crisis que enfrentaron los sistemas presidenciales desembocaron en caos y golpes de Estado, paradójicamente el prototipo original —también ideal o puro— del sistema presidencial de los Estados Unidos sí está diseñado para que, en los casos que el sistema no funcione, lo haga *a su manera* evitando con ello la parálisis gubernamental. Como explica Giovanni Sartori “la característica definitoria y central del modelo de Washington es un Poder Ejecutivo que subsiste separado, por derecho propio, como un organismo autónomo”.<sup>202</sup> Y como advierte el politólogo italiano, cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita de un *gobierno unido*, es decir, que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso.

En la actualidad, además del tipo puro del sistema presidencial también existen otros arquetipos como son: *el presidencialismo atenuado* y *el parlamentarismo aproximado*, con los cuales el Ejecutivo se ejerce por el Presidente *per se* y con sus miembros de gabinete, y con el cual se fueron incorporando mecanismos de control político de corte parlamentario, respectivamente; o bien, *el presidencialismo de mayoría*, aquel en el que gana las elecciones gobierna, y *el presidencialismo pluralista*, donde el triunfo se comparte y se negocian los actos de gobierno.

En el caso de América Latina, el doctor Jorge Carpizo propone una tipología propia de los sistemas presidenciales de la región. Desde su perspectiva, pueden a los regímenes actuales pueden clasificárseles desde la arista de la norma y la realidad constitucional.

Conforme la norma constitucional, el autor en comentario, destaca la existencia de cinco tipos de presidencialismo: *el puro*, como aproximación al modelo estadounidense; *el predominante*, en el que la Constitución da preeminencia al Ejecutivo frente al Legislativo; *el atemperado*, en el que el Poder Legislativo se erige como un “pivote del sistema constitucional” frente al Ejecutivo; *el presidencial con matices parlamenta-*

---

<sup>200</sup> Vid. Scott Mainwaring, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación” en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 88, Madrid, 1995, p. 124.

<sup>201</sup> Vid. Jorge Carpizo y José Luis Stein, *et. al.*, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1977, pp. 47-48, Citado por Jorge Carpizo en su *op. cit.*, p. 82.

<sup>202</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 102.

*rios*, en el cual se adoptan controles parlamentarios de poder político pero sin alterar sustancialmente los del régimen presidencial y finalmente *el parlamentarizado*, con el que el control político y parlamentario provoca un fuerte desequilibrio en el sistema de pesos y contrapesos en detrimento del Ejecutivo.

En tanto que desde la perspectiva de la realidad constitucional, distingue tres tipos: *el presidencialismo hegemónico*, cuya principal característica es el *poder concentrado* gracias a la existencia de un partido predominante del que es jefe nato el Presidente, así como la rígida disciplina partidaria al interior del Congreso y la aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo sin problema alguno, gracias a que éste cuenta con la mayoría parlamentaria; *el presidencialismo equilibrado*, en el que el sistema de partidos es más sólido y se tiende al multipartidismo, la funcionalidad de los pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo es real y si bien el Presidente no cuenta con mayoría parlamentaria construye un gobierno de coalición, además de que la disciplina de partido no es tan rígida, y *el presidencialismo débil*, donde el multipartidismo se vuelve en extremo caótico, el Presidente no cuenta con mayoría en el Congreso y además el gobierno opera de manera dividida, que se traduce en una dispersión del poder político, sin perder de vista que el Legislativo disputa al Ejecutivo el eje de gobierno dificultando su actuar y los controles parlamentarios constitucionales tratan de subordinar al Presidente frente al Congreso, en lugar de controlarlo.<sup>203</sup>

## ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL EQUILIBRIO DE PODERES EN MÉXICO Y DE SU SISTEMA POLÍTICO

Hablar del origen y evolución del sistema político en México, obliga a repasar la historia del constitucionalismo en nuestro país y reconocer inicialmente el influjo de la Convención de Filadelfia de 1787 en el sistema político mexicano. Después de todo, el prototipo original es el de los Estados Unidos y de éste derivan todos los demás sistemas democráticos contemporáneos que, como el nuestro, adoptaron la forma de gobierno presidencial a partir de la tesis de los pesos y contrapesos entre las ramas legislativa y ejecutiva. Y es que no debemos perder de vista que fueron los padres fundadores de los Estados Unidos los que crearon el régimen presidencial, un innovador sistema de gobierno que se sobrepuso a las antiguas formas europeas de gobierno, y que es considerado como parteaguas de los modernos regímenes constitucionales democráticos.

En efecto, una vez firmada la Constitución de los Estados Unidos en 1787, la mayoría de los territorios americanos que alcanzaron su independencia durante el siglo XIX adoptaron el régimen presidencial como su forma de gobierno. Por supuesto, México no fue la excepción. El Congreso Constituyente de 1824 decidió que el sistema presidencial era la clave para dejar atrás el colonialismo europeo que se reflejaba en los intentos de los grupos más conservadores por instaurar una monarquía constitucional

---

<sup>203</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 194 y ss.

en nuestro país, aunque en estricto sentido la Constitución gaditana de 1812 también fue una fuente de inspiración de los diputados constituyentes. Por lo que algunos juristas, como don Mario de la Cueva, dudan sobre el influjo directo de la Constitución estadounidense en la Carta Magna de octubre de 1824.<sup>204</sup>

Sea o no correcta su apreciación, coincidimos con el doctor Jorge Carpizo cuando señala que “el sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder Ejecutivo, siendo las coincidencias más notorias: a) la existencia del veto como facultad del presidente, b) el Congreso dividido en dos cámaras, c) un solo periodo de sesiones del congreso y d) la forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923”.<sup>205</sup>

Salvo en el caso de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el régimen presidencial confeccionado en 1824 y sus notas características siguen vigente en la época actual, aún después de la tan llevada y traída “transición” del año 2000. Situación que sólo cambiaría con la promulgación de la Constitución Política Federal de 1857, con la cual se le dio mayor preeminencia al Legislativo sobre el Ejecutivo.

En efecto, con la segunda Carta Magna Federal se logró un mayor equilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, pues el Congreso además de trabajar durante dos periodos ordinarios de sesiones, pasó a ser unicameral (fisionomía legislativa que perduró hasta 1874) y se eliminó la facultad de veto del presidente de la República.

No obstante, una nueva relación entre el Congreso y el Presidente de la República devendría con la modernización del sistema político como consecuencia de la Revolución de 1910. Fue así que con la Constitución de 1917 el Ejecutivo recuperó el espacio que constitucionalmente había perdido frente al Legislativo y a partir del 1o. de mayo de 1917 el Presidente volvió a contar con la facultad de vetar los proyectos de ley o decreto enviados por el Legislativo. Por ello se sostiene que, con la Ley Fundamental de Querétaro, se reafirmó de nuevo la instauración de un *sistema presidencial fuerte*, otorgando al poder Ejecutivo un mayor margen de maniobra frente al Congreso.

No obstante, como hemos observado desde la perspectiva de las transformaciones del Poder Legislativo, a largo de los últimos noventa y nueve años, nuestro sistema político ha sufrido múltiples cambios. Si bien la mayoría han contribuido a fortalecer los pesos y contrapesos y la rendición de cuentas entre los poderes públicos, lo cierto es que ninguno de ellos ha dado paso a la instauración de un nuevo régimen de gobierno por completo, es más bien una aproximación oscilante entre la dependencia y la independencia de las funciones públicas.

Dicho de otra forma, la transformación del régimen presidencial mexicano, poco a poco ha ido desapareciendo los matices iniciales de finales del siglo XIX y ha optado

---

<sup>204</sup> Véase Mario de la Cueva, “La Constitución del 5 de febrero de 1857”, en Herbert Krüger, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957.

<sup>205</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978 pp. 42 y 43.

por consagrar una mayor cooperación entre los poderes públicos, pero en ese *impasse* no se ha concretado un cambio de fondo que permita poner al régimen de gobierno en consonancia con la nueva realidad política del país.

Al respecto, cabe señalar que constantemente se critica al régimen mexicano, endilgándole el sufijo “ismo”. En particular los críticos del PRI se refieren al “presidencialismo” y todos sus excesos. Pero lo que debe quedar en claro es que, en el análisis del sistema político, en nuestro caso el presidencial, se debe analizar todo el entramado institucional y no solamente un factor, como comúnmente ocurre con el Presidente de la República situándolo como hombre omnipotente y único legislador. Después de todo,

...un sistema político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas como las de un mecanismo de relojería... un sistema presidencialista, por ejemplo, opera de diferente manera según se combine con un sistema de representación proporcional o con otro sistema electoral, como un sistema bipartidista o pluripartidista, con un sistema de partidos poco disciplinados e integrados, o con partidos con fuerte integrados o disciplina, con un parlamento unicameral o bicameral, con un régimen federal o unitario, con un controlador de constitucionalidad concentrado o difuso... por lo tanto, es todo el conjunto del sistema político lo que puede ser evaluado desde el punto de vista de su justificabilidad moral y funcional, y la descripción del sistema debe reflejar la interconexión de sus elementos componentes.<sup>206</sup>

Por lo anterior, coincidimos con la opinión del maestro Adolfo Toledo Infanzón, cuando señala que “el sistema presidencial, dadas las características de México y aun con sus ventajas y desventajas, fue un sistema político que operó en nuestro país de manera conveniente. El presidencialismo, sin lugar a dudas, generó estabilidad política, estabilidad económica y una política internacional sustentada en principios; consecuentemente contribuyó al desarrollo nacional que en su momento impulsó mejores niveles de vida para la población.”<sup>207</sup> Aunque de la misma forma, no dejamos de reconocer que al mismo tiempo provocó la centralización del poder; sin que ello impidiera el natural desarrollo de las demás ramas del Poder Público, como hemos observado en el caso del Congreso y sus transformaciones.

Al respecto, el doctor Michelangelo Bovero señala que “en general puede decirse que el modelo presidencial, en sus diversas variantes, asigna demasiados poderes, y demasiado discrecionales, a una sola persona, es decir, a un cargo monocrático que cuando más puede ser considerado ‘representativo’ de una parte (y casi nunca ni siquiera de la mayoría efectiva) de la población”.<sup>208</sup>

---

<sup>206</sup> Carlos Santiago Nino, *Fundamento de derecho constitucional. Análisis filosófico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Editorial Ashea, 1992, p. 503. Citado en Jaime Cárdenas Gracia, *op.cit.*, pp. 207 y 208.

<sup>207</sup> José Luis Camacho Vargas, *80 visiones un solo Partido: PRI*, México, IMEPOL, 2009, p. 120.

<sup>208</sup> Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo Córdoba y Diego Valadés, *Estrategias y propuestas para la reforma del estado*, México, IIJ/UNAM, 2002, p. 22.

Además de lo anterior, el tratadista italiano ve al presidencialismo como la forma institucional más *antigua* de la democracia moderna y justamente por eso es lo ubica como una forma *rudimentaria* de democracia, y también como la *menos democrática* porque en ella un poder *monocrático*, en mayor o menor medida *discrecional*, tiende a prevalecer sobre el poder colegiado de las asambleas *pluralistas* (el Parlamento), a las que les es confiada la representación política de los ciudadanos, por lo que se muestra su conformidad con su abolición drástica o gradual, según las circunstancias concretas lo permitan.<sup>209</sup>

Estas consideraciones teóricas aunque tienen su fundamento y son en cierta medida válidas, no son del todo aplicables a la realidad mexicana puesto que en los tiempos actuales el sistema presidencial ha dejado su antigua lógica centralizadora del poder y ha transitado hacia un régimen en el que el Congreso se ha posicionado como un auténtico contrapeso de las decisiones del Ejecutivo, por lo que el único paso viable para readecuar las relaciones institucionales entre estos dos poderes sería la instauración de un sistema semipresidencial o un gobierno en el que los canales de comunicación y entendimiento entre el Presidente de la República y el Congreso de la Unión sean sólidos. Como señala Manuel Camacho Solís en su artículo intitulado: “La reforma del Estado interrumpida”:

En pocas palabras, en vez de un presidencialismo que a cada momento choca con las nuevas realidades políticas del país, conviene construir un régimen presidencial democrático controlado por la ley, con un gabinete responsable políticamente, con una relación con el Congreso que facilite la formación de consensos y no induzca a la confrontación permanente, que sea parte de un orden federal mejor estructurado y más responsable, donde puedan construirse gobiernos locales más cercanos a la sociedad y más eficientes.<sup>210</sup>

Esta propuesta no es del todo novedosa, se viene discutiendo desde el momento mismo en que en México los partidos de oposición comenzaron a ganar poco a poco espacios políticos desde 1964 y que encontraron su cúspide en 1997 cuando por primera vez en la historia parlamentaria de nuestro país, el PRI como partido gobernante, no contó con una mayoría en la Cámara de Diputados.

Esta situación, es decir, el hecho de que el Presidente de la República ya no contará con la mayoría necesaria para sacar adelante su proyecto de gobierno en la Cámara de Diputados, logró en cierta forma un equilibrio real entre el Congreso y el Ejecutivo, pero al mismo tiempo “limitó la instrumentación y aprobación de las iniciativas propuestas por el Ejecutivo Federal, lo cual significó falta de coordinación y lentitud legislativa; pero más democracia”.<sup>211</sup>

En otras palabras, después de la experiencia de los “gobiernos unificados” en los que el Presidente de la República contó con el apoyo mayoritario de su partido en am-

---

<sup>209</sup> Cfr. *supra*, pp. 18 y 19.

<sup>210</sup> Manuel Camacho Solís, “Reforma del Estado interrumpida”, En Miguel Carbonell *et. al. op. cit.* p. 56.

<sup>211</sup> José Luis Camacho Vargas, *El ABC del Senado de la República*, México, IMEPOL, 2009, p. 96.

bas cámaras federales, se dio inicio a los llamados “gobiernos divididos” en los que los partidos políticos con mayor representación en el Congreso entran en un punto de tensión y conflicto con el partido en el gobierno, lo que aunado a una ausencia de incentivos para la cooperación y el sopesado análisis costo-beneficio de esa acción desembocó en la parálisis legislativa en temas muy específicos durante las dos administraciones del Partido Acción Nacional (PAN).

Sin embargo, a la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la República en 2012, se formuló e implementó un formidable instrumento de concertación política para superar las diferencias entre las ramas legislativa y ejecutiva. El *Pacto por México* constituyó, entonces, un instrumento político que permitió identificar los cambios que el país tanto demanda, así como los puntos de coincidencias que existían entre las principales fuerzas políticas del país para llevarlos a cabo, todo lo cual llevó a una nueva dinámica entre el poder Legislativo y el Ejecutivo en el orden de gobierno federal.

Este hecho lleva a la necesidad de replantear el sistema político mexicano a partir de la instrumentación de mecanismos constitucionales y legales que permitan la construcción de acuerdos y consensos por el bien del país.

## RETOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En México, la natural evolución del sistema presidencial ha traído consigo un entorno de competencia política más incluyente y plural, pero al mismo tiempo ha generado un desajuste estructural en lo que se refiere a las relaciones de cooperación y conflicto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, hecho que ha imposibilitado en algunos momentos la gobernabilidad democrática.

En este sentido, la experiencia del *Pacto por México* y cuyos resultados fueron muy positivos para la toma de decisiones, demuestra que existe la posibilidad de construir mayorías estables al interior del Congreso de la Unión y, por consiguiente, una mayor coordinación y entendimiento con el Presidente de la República, y echa por borda la teoría de que el sistema político mexicano dejó de ser funcional en la medida que los poderes Legislativo y Ejecutivo no lograban superar sus diferencias.

De ahí que la tendencia actual apunte a encontrar los cauces jurídico-institucionales que permitan modernizar el sistema político mexicano más allá de coyunturas políticas, con el ánimo de hacerlo más funcional y operativo, sin dejar de lado la propia naturaleza de nuestro régimen, donde existe una total independencia de las ramas legislativa y ejecutiva.

A finales del siglo pasado, un lugar común en la política mexicana era descalificar la labor de gobierno del PRI, sólo así se entiende como “la lucha por la transición—más que un proyecto para la reconstrucción de las instituciones políticas del país—se convirtió en un punto de confluencia de las más diversas posiciones e intereses, muchas veces ajenas a un proyecto de reforma institucional”.<sup>212</sup> Por ello, el discurso de la

---

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 50.

oposición se centró más en la lógica del golpeteo político que en la de la construcción de un nuevo régimen político e institucional. Como comenta Manuel Camacho Solís,

Se pensó que con el cambio político y la alternancia se abrían las posibilidades de cambio institucional; vamos, que prácticamente el cambio en la correlación de fuerzas [...] obligaban a convenir las reformas institucionales que hicieran gobernable al país en las nuevas condiciones y que aseguraran la consolidación del régimen democrático. Eso no ha ocurrido.<sup>213</sup>

Por esa razón, a fin de impulsar una reforma del Estado en lo relativo al régimen de gobierno, sobre todo ahora que vivimos un proceso de completa atomización del poder, en el presente apartado se hace un breve estudio acerca de las alternativas que se plantean para el sistema presidencial mexicano.

Como hemos advertido, en México la experiencia de los llamados “gobiernos divididos” o “compartidos” es relativamente nueva. Es cierto que desde las elecciones de 1964 con la creación de los “diputados de partido” se comenzó a generar la atmósfera propicia para que los partidos de oposición fueran conquistando poco a poco más espacios políticos, de hecho, la reforma política de 1976-1977 conducida por don Jesús Reyes Heróles permitió ampliar esas posibilidades. Sin embargo, hasta antes de las elecciones de 1988 el PRI estando al frente del poder Ejecutivo contó prácticamente con mayoría absoluta en ambas cámaras federales.

De hecho, no fue sino hasta ese proceso electoral que el Partido en el gobierno obtuvo tan sólo el 52 por ciento de las curules de la Cámara de Diputados y no el control de las dos terceras partes de la Asamblea, como lo venía haciendo desde tiempo atrás. En esas mismas elecciones la oposición ganó 4 escaños de la Cámara de Senadores. Por esa razón, 1988 representa, de una u otra forma, el arranque formal de la experiencia de los “gobiernos divididos” en México.

Aunque propiamente la primera experiencia real en esta materia se tuvo en las elecciones intermedias de 1997. “En dicha elección, el partido del presidente perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y por primera vez en su historia el PRI no tuvo la capacidad de reformar leyes por sí mismo. El multipartidismo en la Cámara Baja resultó en la activación de diversos artículos constitucionales referentes a la división de poderes”.<sup>214</sup> Desde entonces los derroteros de la política nacional han sido copados por los gobiernos divididos y el multipartidismo, lo que ha generado, en la mayor de las ocasiones, consecuencias negativas para nuestra democracia.<sup>215</sup>

Es por esa razón que, aprovechando el impulso dado por el Pacto por México, se debe buscar transformar el sistema político para convertirlo en uno más incluyente.

---

<sup>213</sup> *Ídem.*

<sup>214</sup> Enrique Ochoa Reza y Emilio Pineda, “Los Gobiernos Divididos y sus Beneficios” en *Revista Este País*, núm. 194, mayo, 2007, pp. 41-45.

<sup>215</sup> Para ahondar más en el tema véase el interesante ensayo “Gobiernos Divididos Horizontales en México” publicado en *Sociológica*, año 16, núm. 45-46, enero-agosto de 2001, pp. 201-232.

Después de todo, como señala el profesor Josep M. Colomer, “para que un régimen presidencial permita la gobernanza democrática debe incluir reglas de representación electoral inclusivas y también mecanismos que eviten y resuelvan los conflictos y que favorezcan y promuevan la cooperación entre las instituciones, es decir, entre los diversos partidos que tienen posiciones de poder”.<sup>216</sup> Se debe encontrar, pues, un mecanismo que permita mejorar el régimen de gobierno a partir de un sistema de “cooperación política” con el cual se haga frente al reto de la gobernabilidad democrática.

El término clave en esta búsqueda es la *cohabitación política*. “El término cohabitar se refiere a la situación específica que experimenta el Presidente de la República en su relación y conducta con una mayoría parlamentaria de oposición, de orientación ideológica distinta y que deben convivir en busca de fórmulas políticas, novedosas e imaginativas, que conduzcan a la solución de los hechos y eventos políticos fortuitos que tienen que afrontar los poderes Ejecutivo y Legislativo.”<sup>217</sup>

En suma, la cohabitación política no es otra cosa más que hacer trabajar de manera conjunta y armónica las funciones legislativas y ejecutivas en busca del interés nacional. Por esa razón, la colaboración de estos dos poderes públicos en sus respectivas funciones y áreas de competencia cobra especial relevancia en los sistemas presidenciales. Algo similar sucede en los sistemas parlamentarios donde se presenta una especie de cohabitación política entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

Pero en realidad donde es evidente la cohabitación política es en los sistemas semipresidenciales, como el francés. Este régimen de gobierno es particular, surge como una síntesis dialéctica entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario que tienen sus orígenes en los sistemas políticos de los Estados Unidos y del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, respectivamente.

Un gobierno semipresidencial reúne tres condiciones básicas: el Presidente de la República es electo mediante sufragio universal, el Presidente posee amplios poderes constitucionales y existe un Primer Ministro y Ministros que son opuestos al Presidente y cuya permanencia depende del Parlamento, Asamblea o Congreso.<sup>218</sup>

De esta forma, a diferencia del sistema meramente presidencial, en este régimen de gobierno el Ejecutivo tiene una doble función, o una dualidad característica: el jefe de gobierno como titular de la política interna requiere de la confianza parlamentaria para mantenerse en su encargo, mientras que, al jefe de Estado, con facultades y competencias muy específicas, le corresponde la dirección y ejecución de la política exterior.

Al respecto, el maestro Humberto Nogueira Alcalá, señala que “este tipo de gobierno genera prácticas institucionales alternativas, dependiendo de la configuración del sistema de fuerzas políticas y su posición en el Parlamento, como asimismo en la cultura política de la sociedad y el liderazgo político, los cuales puede considerar que

---

<sup>216</sup> Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo Córdova y Diego Valadés, (coords), *op. cit.*, pp. 177 y 178.

<sup>217</sup> Jaime Muñoz Domínguez (coord.), *La cohabitación política en México*, México, Siglo XXI Editores, 2002, p. 15.

<sup>218</sup> Rosa Adriana Figueroa y Daniel Triana Tena, “Régimen político Semipresidencial: el gobierno compartido” en *Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”*, p. 52.

el verdadero conductor político se sitúe como jefe de gobierno y no como jefe de Estado”.<sup>219</sup>

En el caso de nuestra democracia y en la actual coyuntura, es claro que debemos encontrar un sano equilibrio entre los gobiernos compartidos y la eficacia legislativa, lo cual ha ya sido contemplado en los llamados “gobiernos de coalición” que podremos experimentar a partir de 2018. No obstante, es ineludible explorar más alternativas que nos permitan hacer gobernable nuestro régimen, y para avanzar en esa materia la experiencia del “gobierno de gabinete” es un modelo que debe tomarse en cuenta.

## CAPITALIZAR LA EXPERIENCIA DEL PACTO POR MÉXICO Y LA PROPUESTA DEL GOBIERNO DE GABINETE

Independientemente del desarrollo que tuvo el Poder Legislativo a raíz de sus múltiples transformaciones y que, desde nuestra perspectiva, durante el siglo xx patentaron su estatus de independencia frente al Poder Ejecutivo, es claro que se requiere impulsar una reforma integral del régimen de gobierno a partir de un proyecto con visión de largo plazo.

No cabe duda que una de las grandes estrategias para lograr revitalización y la consolidación de nuestra democracia en los tiempos actuales sea la construcción de mayorías estables al interior del Congreso y una mayor colaboración entre éste y el Ejecutivo.

En este sentido, es importante retomar uno de los planteamientos académicos y legislativos más interesantes y que se pueden adoptar plenamente en nuestro sistema político: la introducción de un gobierno de gabinete y el análisis del viraje hacia un sistema semipresidencial.

El *gobierno de gabinete* es una expresión jurídica-política que por sí misma hace referencia a la transformación de las relaciones y las reglas del régimen político, enfocada principalmente en dos ejes y órganos de gobierno: el poder Ejecutivo y el Legislativo. Con este esquema de gobierno se busca un mayor balance y una comunicación permanente entre ambos poderes públicos, así como la construcción de mayorías estables que permitan la gobernabilidad democrática.

Antes de continuar, es necesario decir que el “jefe de gabinete” es una figura que generalmente es relacionada con los regímenes parlamentarios, pues su origen se le atribuye al sistema político inglés. Al respecto, el doctor Diego Valadés señala: “el concepto ‘gobierno de gabinete’ típicamente británico, y de manera tradicional ha sido considerado un sinónimo del modelo parlamentario de Westminster.

”Desde el siglo xix los tratadistas ingleses distinguían entre el ‘Ejecutivo parlamentario’ y el ‘Ejecutivo presidencial’. A grandes trazos las notas distintivas sustanciales residían en la naturaleza colegiada del primero y en la singular del segundo; en la

---

<sup>219</sup> Humberto Nogueira Alcalá, “Consideraciones sobre tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, sexagésimo aniversario, p. 756.

duración indeterminada o fija, de cada uno; en la confianza parlamentaria en un caso y en la división entre gobierno y Congreso en el otro; y en la separación entre jefe de Estado y de gobierno, o en la fusión de ambas figuras, según se tratara del sistema parlamentario o presidencial”.<sup>220</sup>

En efecto, en los sistemas parlamentarios el poder Ejecutivo es dual se deposita en un jefe de gobierno, quien se encarga de la dirección de la política interna y que es elegido por el Parlamento, y en un jefe de Estado que se encarga de la política exterior y la representación a nivel internacional del estado. En opinión del doctor Giovanni Sartori: “...los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el Poder Ejecutivo-Legislativo se comparte”.<sup>221</sup> Por el contrario, en el sistema presidencial, el poder Ejecutivo está depositado en un solo individuo, quien funge como Jefe de Gobierno y Jefe de Estado.

Como comenta el tratadista italiano, tanto el parlamentarismo como el presidencialismo pueden fallar, específicamente en sus formas puras. Es a partir de estos dos extremos que nos vemos motivados en buscar una solución “mixta”, una forma política que se encuentre en medio de los sistemas presidencial y parlamentario y que tenga elementos de ambos. A esta forma de esta se la conoce como el semipresidencialismo. Para el doctor Miguel Carbonell, “los sistemas presidenciales y los parlamentarios, y también los sistemas semipresidenciales y semiparlamentarios, se distinguen entre ellos justamente con base en la naturaleza de la relación entre gobierno y Parlamento.”<sup>222</sup> A lo cual forzosamente tendríamos que agregar como variable de entendimiento también la cultura política.

Es evidente que las experiencias positivas entre el sistema parlamentario y el sistema presidencial no son incompatibles, al contrario, pueden cifrarse y adaptarse sinérgicamente. De ahí la propuesta de impulsar una reforma del régimen político en el que se incorpore la idea del gobierno de gabinete y se transite hacia la instauración de un sistema semipresidencial.

De esta forma, el jefe de gabinete podría ser un integrante del propio Congreso, lo cual se traduciría en un vínculo directo de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Con esta figura se permitiría, a partir de los buenos oficios de los titulares del Ejecutivo dual, que la toma de decisiones y los proyectos de gobierno contaran con el respaldo de la mayoría de las fuerzas políticas del país. Sin duda, un jefe de gabinete que se encuentre políticamente vinculado con el Congreso, permitiría enlazar a los poderes públicos en la búsqueda de soluciones conjuntas a las problemáticas nacionales. En otras palabras, lo que se trata hoy es de buscar ya no sólo la apertura de los espacios políticos y la reforma de nuestro sistema electoral, sino de hacer gobernable nuestra democracia. Por ello, como comenta el doctor José Woldenberg:

---

<sup>220</sup> DiegoValadés, *El gobierno de gabinete*, México, IJ/UNAM, 2003, p. 1.

<sup>221</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 116.

<sup>222</sup> Miguel Carbonell..., *op. cit.*, 19.

La nueva agenda política ya no debe centrarse en los problemas de la expresión, recreación y representación de la pluralidad (agenda electoral), sino en los de la gobernabilidad democrática. Es decir, cómo inducir que en la pluralidad que invadió el Estado mexicano resulte productiva en una doble dimensión: que sea capaz de forjar las mayorías que requiere el funcionamiento del Poder Legislativo, y que sea capaz de atender los inmensos problemas del país. Todo parece indicar que lo segundo se encuentra relacionado con lo primero, es decir, que sin la existencia de mayorías institucionales que acompañen la gestión de gobierno difícilmente se logrará hacer avanzar políticas públicas productivas.<sup>223</sup>

Desde tiempo atrás los mexicanos hemos buscado la apertura de nuestra democracia con el ánimo de hacerla más incluyente y plural. Esta meta la hemos conquistado paulatinamente; sin embargo, hoy que hemos avanzado en esa materia debemos continuar capitalizando la experiencia del Pacto por México, donde esta tarea requiere de un doble esfuerzo, pues a la vez que habremos de enaltecer y conservar los cimientos de nuestra cultura política e institucional, al mismo tiempo debemos apostar por la transformación y el cambio, tomando en cuenta las experiencias más exitosas de todas las latitudes del mundo sin dejar la esencia constitucional mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Burgos García, Enrique, *Consideraciones acerca de la Reforma del Estado*, Tesis para obtener el Grado de Doctor en Derecho, Facultad de Derecho de la UNAM, 2008.
- Camacho Vargas, José Luis, “Constitución y reformas: 1917-2012” en *México memoria y futuro. Constitución de 1917. 100 años de estabilidad, vigencia y evolución*, México, PRI, 2015.
- Carbonell, Miguel, Concha Cantú, Hugo A., Córdoba, Lorenzo y Valadés, Diego, *Estrategias y propuestas para la reforma del estado*, México, IJ/UNAM, 2002.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional*, México, IJ/UNAM, 2005.
- Carpizo, Jorge y Stein, José Luis, *et. al.*, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1977.
- \_\_\_\_\_, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.
- \_\_\_\_\_, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- De la Cueva, Mario, “La Constitución del 5 de febrero de 1857”, en Herbert Krüger, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957.
- Figuroa, Rosa Adriana y Triana Tena, Daniel, “Régimen político Semipresidencial: el gobierno compartido” en *Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”*.

---

<sup>223</sup> José Woldenberg, “En busca de una mayoría estable”, en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, IJ/UNAM, 2004, p. 550.

- IV Informe de Gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXIII Legislatura, Año 1, Periodo Ordinario, Tomo I, Núm. 6, 1 de septiembre de 1928.
- La Constitución del Pueblo Mexicano*, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa, 2014.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (coomps.), *The Failure of presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. I, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Mainwaring, Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación” en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 88, Madrid, 1995.
- Muñoz Domínguez, Jaime (coord.), *La cohabitación política en México*, México, Siglo XXI Editores, 2002.
- Nogueira Alcalá, Humberto, “Consideraciones sobre tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, sexagésimo aniversario.
- Ochoa Reza, Enrique y Pineda, Emilio, “Los Gobiernos Divididos y sus Beneficios” en *Revista Este País*, núm. 194, mayo, 2007.
- Santiago Nino, Carlos, *Fundamento de derecho constitucional. Análisis filosófico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Editorial Ashea, 1992.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, IJ/UNAM, 2003.
- Woldenberg, José, “En busca de una mayoría estable”, en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, IJ/UNAM, 2004.

# Poder Ejecutivo. Gobierno de coalición

SADOT SÁNCHEZ CARREÑO

Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, es licenciado y doctor en Derecho y en Ciencia Política. Ha sido diputado local, diputado federal, senador de la República, procurador general de Justicia del Estado de Oaxaca, catedrático e investigador en numerosas instituciones de educación superior del país, autor de diversas publicaciones en materia jurídica y miembro del Instituto de Administración Pública de Oaxaca y de la Asociación Franco Mexicana de Administradores Públicos.

## INTRODUCCIÓN

La invitación que he recibido del Diputado César Camacho, Presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, a participar en una más de las muchas publicaciones de este Cuerpo Colegiado para festejar el centenario de la promulgación de la Constitución vigente ha sido precisa en el tema a desarrollar: Poder Ejecutivo.

Ciertamente, se trata de un tema conciso pero que encierra múltiples vertientes para ser abordado, de tal forma que en estas líneas iniciales formulo una primera reflexión para acercarme al fondo de la cuestión y establecer una estrategia que pueda dar resultados útiles al escribir sobre un tema que es al mismo tiempo tan viejo y tan nuevo, tan conocido y tan desconocido.

Si no fuera así, los partidos políticos y el Presidente de la República, cuando firmaron el *Pacto por México*, no hubiesen escogido como uno de los compromisos, formalizado más tarde como reforma constitucional, una modificación tan sustancial al principio de división de poderes, a la concepción tradicional del federalismo mexicano, al ejercicio del presidencialismo mexicano como todavía se entiende por algunos dentro y fuera del país.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo han cambiado, ¿radicalmente?, sin duda. Antes y después de *Pacto por México*. ¿Cómo llegamos a esta situación? Pero, sobre todo, ¿a dónde nos va a conducir? Una respuesta previsible y posible es: a gobiernos de coalición. Y, en el supuesto de que lleguemos a gobiernos de coalición, ¿cómo van a funcionar? No me refiero a si bien o mal, sino a los elementos con que contarán y los resultados predecibles y deseables.

Pretendo, pues, delimitar el tema: Poder Ejecutivo, en un momento específico de la historia de México, el momento actual. Es decir, en la antesala del ejercicio de una

nueva facultad del titular del Poder Ejecutivo Federal: optar por un gobierno de coalición. ¿Cuándo? Como atribución constitucional, a partir del 2018.

## LA FORMA DE GOBIERNO

Acudo a Norberto Bobbio para partir de uno de sus libros clásicos —aunque desde luego tiene otros de lectura obligada también—: *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*.<sup>224</sup> Los autores que escoge Bobbio para dar seguimiento a la forma de gobierno ideal van de Heródoto a Platón, de Aristóteles a Polibio, de Maquiavelo a Bodino, de Hobbes a Vico, Montesquieu, Hegel y Marx.

La pregunta inicial es doble: ¿quién gobierna? y ¿cómo gobierna? La respuesta, inicial también, a la primera pregunta es: uno, pocos o muchos; en tanto que a la segunda: bien o mal. Se tiene así, en un caso —mal gobierno—: tiranía, oligarquía y oclocracia. Pero, cuando se gobierna bien: monarquía, aristocracia y democracia.

Cuando se privilegia la *estabilidad*, dice Bobbio, se privilegia la monarquía: “la capacidad de una Constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una Constitución opuesta, es uno de los más importantes —si no el principal— criterios que se emplean para distinguir las constituciones buenas de las malas”.<sup>225</sup> Los criterios a partir de los cuales Platón distingue las formas buenas de las malas son dos: violencia y consenso, legalidad e ilegalidad. El buen gobierno no puede estar fundado en la violencia, sino en la voluntad de los súbditos; actúa de acuerdo con las leyes y no de forma arbitraria.

Para Aristóteles el criterio de distinción es otro: el interés común o el individual. En las formas buenas el gobernante tiene en cuenta el interés común, en las otras, su interés individual. Para Polibio, estudioso de la Constitución romana, “la Constitución de un pueblo debe considerarse como la primera causa del éxito o del fracaso de toda acción”.<sup>226</sup> La excelencia del gobierno mixto, según Polibio, es que el rey es frenado por el pueblo y el pueblo por el senado. Bobbio concluye que el éxito del gobierno mixto es su mayor estabilidad, no su perpetuidad.

Maquiavelo inicia el *Príncipe* diciendo: “Todos los Estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”. Clasifica los principados en hereditarios, transmitidos conforme a una ley constitucional, y nuevos, donde el poder es conquistado. En los principados hereditarios el príncipe puede gobernar sin intermediarios con un poder absoluto o con la intervención de la nobleza cuyo poder no depende del rey sino que es originario.

Los principados nuevos son clasificados por Maquiavelo según la forma de conquistar el poder: la virtud, la fortuna, la maldad o el consenso de los ciudadanos. Desde luego que, para Maquiavelo, el fin del príncipe es mantener el poder. Respecto de la clasificación de las repúblicas, Maquiavelo en los *Discursos* transcribe a Polibio con

<sup>224</sup> Fondo de Cultura Económica, México 1994.

<sup>225</sup> *Ob. cit.*, p. 20.

<sup>226</sup> *Idem*, p. 44.

algunas aportaciones: las seis formas de gobierno, la teoría de los ciclos y la del gobierno mixto. La decadencia de un gobierno aleja la posibilidad de remontarla, más bien ofrece la posibilidad de convertirse en presa de un Estado vecino, más fuerte y con mejor organización. Maquiavelo, recuerda Bobbio, previene sobre la inestabilidad de las constituciones que aunque “buenas en sí mismas” están tan “expuestas a corrupción”. En cualquier hipótesis, el gobierno mixto, resultado del antagonismo permanente, “es la solución política de un problema —el del conflicto entre las partes antagónicas— que nace en la sociedad civil”, concluye Bobbio.

El autor en cita afirma que *De la República*, de Juan Bodino, “sin exageración es la más amplia sistemática obra de teoría política después de la *Política* de Aristóteles”. Teórico de la soberanía, Bodino señala a las leyes como el límite del poder soberano reducido a tres formas clásicas: monarquía, aristocracia y democracia. Pero aún como gobiernos mixtos, como han sido considerados por los antiguos y los modernos, “si sus constituciones son examinadas con detenimiento y no se realiza un examen meramente formal, de ninguna manera son mixtos, porque una de las partes siempre prevaleció sobre las otras”.<sup>227</sup>

Hobbes —al que Bobbio considera el más grande filósofo moderno antes que Hegel—, al igual que para Bodino, el poder soberano es absoluto, pues de otra forma no es soberano. En tanto que John Locke, en los *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, teoriza sobre la monarquía constitucional como un sistema político basado en el parlamento y el rey. Vico, por su parte, distingue tres tipos de autoridad: monástica, económica y civil. Para Montesquieu hay tres especies de gobiernos: el republicano, el monárquico y el despótico; a cada cual corresponde un principio: la virtud, el honor y el miedo, respectivamente. Bobbio recuerda entonces a Robespierre en su célebre discurso: “el resorte del gobierno popular en la revolución es al mismo tiempo la *virtud* y el *terror*: la virtud sin la cual el terror es funesto, el terror sin el cual la virtud de impotente”.<sup>228</sup>

Con su distinción entre gobiernos moderados y despóticos, Montesquieu complementa la división horizontal del poder con una división que denominó vertical, su teoría de separación de poderes de la que Bobbio afirma que “las primeras constituciones escritas, la norteamericana de 1787 y la francesa de 1791, se consideran una aplicación de ella”.<sup>229</sup>

Bobbio recuerda que para Hegel “el motor de la acción política es el deber en cuanto se dirige a lo universal y no al interés vinculado a la posición social particular de cada cual”,<sup>230</sup> recuerda también que en tanto para la mayor parte de la filosofía política hay una exaltación del Estado, para Marx éste constituye solamente un *instrumento* de dominación. Se trata, dice el autor en cita, de una visión técnica del Estado frente a una visión ética del mismo, para lo cual de manera obligada cita el fragmen-

---

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 133.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 135.

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 164.

to famoso del *Manifiesto Comunista*: “En sentido propio, el poder político es el poder de una clase organizado para oprimir con él a otra”.<sup>231</sup> Concluye entonces el autor que he seguido en esta introducción con un “Intermedio sobre la dictadura”, después de recordar que entre “tiranía”, “despotismo” y “dictadura” se privilegió el uso de este término final, pues

Se comenzó a hablar de dictadura a propósito del fascismo italiano, del nazismo alemán, del estalinismo y luego paulatinamente de todos los regímenes —hasta el de los coroneles griegos o el del general Pinochet en Chile— en los que el régimen constitucional anterior fue destruido por medio de la fuerza y, después de la conquista del Estado por parte de un grupo armado, el poder continúa ejerciéndose por medio de la violencia al suprimir todas las libertades civiles y políticas.<sup>232</sup>

Sirva esta introducción para destacar de los cambios revolucionarios que, en su evolución propia, pueden conducir por igual a la dictadura o a la democracia, así se encuentren sustentados en una formalidad constitucional cuya expresión sociológico política, mejor conocida como sistema político, es la que permite identificar su naturaleza misma conforme a los principios y valores atribuidos a la democracia constitucional contemporánea.

## EL SISTEMA POLÍTICO

En otro libro,<sup>233</sup> Bobbio señala que para estudiar al Estado es necesario acudir a dos fuentes principales: la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas. Con el auxilio de dicho autor, he señalado ya algunas de las ideas políticas que subyacen en la organización y funcionamiento del Estado. Ahora me ocuparé de las instituciones políticas, sin dejar de señalar que para Dieter Nohlen<sup>234</sup> el sistema político incluye tanto al sistema de gobierno, como a los sistemas electorales y al sistema de partidos políticos.

Maurice Duverger, a su vez, divide su libro<sup>235</sup> en seis partes para estudiar los siguientes temas: El modelo democrático; Las democracias liberales; Los regímenes autoritarios capitalistas; Las dictaduras socialistas; El régimen político español, y Los regímenes políticos iberoamericanos. Me detendré solamente en la primera parte y en la última. Entre los elementos del modelo democrático distingue tres: la representación popular y la elección, la separación del gobierno y del parlamento, y el control jurisdiccional de los gobernantes. A partir de las relaciones parlamento-gobierno distingue tres regímenes: parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales. Respecto de

---

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 182.

<sup>233</sup> *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, p. 68.

<sup>234</sup> *Sistemas electorales en su contexto*, p. 91 y ss.

<sup>235</sup> *Instituciones políticas y derecho constitucional*.

los regímenes políticos iberoamericanos destaca los siguientes temas: sociedad y política, constitucionalismo, forma del Estado, estructura del gobierno, fuerzas políticas y sociales y República de Cuba; algunos de los cuales necesariamente serán abordados más adelante.

En el régimen parlamentario, dice Duverger, el jefe de Estado tiene un papel esencialmente honorífico pues el gabinete asume las funciones gubernamentales principales, pero hay una responsabilidad política del gabinete frente al parlamento, aunque su funcionamiento varía de acuerdo con el sistema de partidos. Dichos sistemas pueden ser, para este autor, bipartidistas, multipartidistas o de partido dominante. Para Sartori,<sup>236</sup> la característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte, es decir, que los gobiernos son designados, apoyados o destituidos por el parlamento.

Para Duverger, el sistema presidencial clásico es el de Estados Unidos, cuyas deformaciones, afirma, se asemejan a las dictaduras. “El presidencialismo —afirma— constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre”.<sup>237</sup> Para Sartori,<sup>238</sup> en cambio, el primer criterio definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa del jefe del Estado por un periodo determinado de entre cuatro y ocho años; el otro criterio es que no pueden ser ni designados ni removidos por el voto parlamentario.

En el semipresidencialismo —Francia, Austria, en su momento la República de Weimar en Alemania— el Ejecutivo, señala Duverger, está dividido entre un jefe de Estado y un gabinete con un jefe de gobierno, responsable el gabinete ante el Parlamento; pero el Ejecutivo tiene el derecho de disolver el parlamento. Sartori, por su parte,<sup>239</sup> le atribuye las siguientes características: elección popular directa o indirecta del jefe del Estado; autoridad dual en el Ejecutivo que comparten el jefe de Estado y un primer ministro; el Presidente es independiente pero no gobierna solo, sino a través del gobierno del primer ministro; primer ministro y gabinete dependen del Parlamento no del Presidente (hay voto de confianza o voto de censura, por lo que necesitan del apoyo de la mayoría parlamentaria); consecuentemente, hay diferentes balances de poder y predomios variables de poder dentro del Ejecutivo.

Sartori<sup>240</sup> señala que el parlamentarismo y el presidencialismo son dos sistemas con un solo motor cada uno, en un caso el parlamento y en el otro el presidente. Propone entonces, en 1994, lo que él llama *presidencialismo alternativo* o *presidencialismo intermitente*, que es una modalidad de semipresidencialismo a partir del parlamentarismo; afirma incluso que esta fórmula “sería más adecuada para México —en su larga marcha hacia la desconcentración del poder—, que una fórmula semipresidencial”.

---

<sup>236</sup> *Ingeniería constitucional comparada*, p. 116.

<sup>237</sup> Duverger, *ob. cit.*, p. 152.

<sup>238</sup> Sartori, *ob. cit.*, p. 97.

<sup>239</sup> Sartori, *idem*, pp. 148 y 149.

<sup>240</sup> *Ídem*, p. 168 y ss.

Los partidos políticos pueden ser competitivos o no competitivos, ideológicos o pragmáticos, de alternancia o hegemónicos. Sartori, en los años setenta, propuso los tipos siguientes: sistema de partido único (Unión Soviética); sistema de partido hegemónico (México); sistema de partido dominante (India, Japón); sistema bipartidista (EE.UU, Gran Bretaña); pluralismo moderado (Países Bajos, Suiza, Bélgica, República Federal de Alemania); sistema polarizado (Chile, hasta 1973, Italia, Finlandia).<sup>241</sup>

Por cuanto a los partidos políticos iberoamericanos, Duverger resalta las siguientes características comunes a partir de un estudio realizado en el año 1969, del que da cuenta en su libro en comento: reciben influencias de otras partes (ejército, grupos de interés o de presión, sindicatos, etc.); han estado y continúan estando muy “personalizados”; muchos no llegan a tener una organización fuerte, articulada y permanente; falta de homogeneidad y débil cohesión con disidencias y escisiones; pérdida de vigencia de los partidos “históricos” mientras que los nuevos carecen de solidez suficiente. Sartori,<sup>242</sup> por su parte, se refiere al “impresionante historial de fragilidad e inestabilidad” de los sistemas presidenciales latinoamericanos.

Dieter Nohlen,<sup>243</sup> al referirse al presidencialismo latinoamericano, advierte que hay tantas variantes como casos, pero distingue cinco tipos en función de la relación Estado-sociedad, la fortaleza del sistema representativo, el sistema de partidos políticos y la forma de comportamiento e interacción de los actores políticos: autoritario, reforzado, puro, atenuado y parlamentarizado.

Jorge Carpizo,<sup>244</sup> por su parte, sostiene que dicha tipología debe contemplarse desde tres ángulos o perspectivas: la de la norma constitucional, la de la realidad constitucional y la de la interacción de la norma con la realidad constitucional. Obtiene así los siguientes tipos: puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado, desde el ángulo de la norma; desde la perspectiva de la realidad constitucional: hegemónico, equilibrado y débil; desde la perspectiva de la interacción de la norma con la realidad, el presidencialismo parlamentarizado puede ser hegemónico o débil, en tanto que todos los demás previstos en la norma pueden ser en la realidad de carácter hegemónico, equilibrado o débil.

Me refiero ahora a otro libro de Maurice Duverger, *Los partidos políticos*,<sup>245</sup> para recordar que dicho autor señala que las alianzas entre los partidos políticos pueden tener formas y grados muy variables. Distingue, por lo tanto, entre coaliciones ocasionales y efímeras y otras más durables, pero finalmente señala que las alianzas o coaliciones pueden ser: electorales, parlamentarias y gubernamentales.

De manera sumaria Diego Valadés<sup>246</sup> identifica las siguientes etapas en la formación del sistema presidencial en México: a) caudillismo [representada por José María

---

<sup>241</sup> Cfr.: Nohlen, Fernández, *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, p. 62.

<sup>242</sup> Sartori, *ibidem*, p. 107.

<sup>243</sup> Nohlen, *ob. cit.*, p. 98.

<sup>244</sup> “Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano”, publicado en *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales*, p. 3 y ss.

<sup>245</sup> pp. 349 y 355 y ss.

<sup>246</sup> *El gobierno de gabinete*, p. 73.

Morelos]; b) despotismo [representada por Antonio López de Santa Anna]; c) liderazgo republicano [representada por Benito Juárez]; d) dictadura [representada por Porfirio Díaz], y e) presidencialismo constitucional [con representación múltiple por su mayor nivel de complejidad].

Respecto del presidencialismo mexicano después de la Revolución Mexicana, su estudio consta en un libro clásico sobre el tema, el de Jorge Carpizo,<sup>247</sup> del cual habitualmente se destaca, más allá del estudio cuidadoso de las atribuciones constitucionales, el capítulo relativo a las “Facultades metaconstitucionales del Presidente”: jefatura real del PRI, designación de su sucesor, designación de los gobernadores y remoción de los gobernadores; más adelante regresaré al presidencialismo mexicano visto y comparado por Carpizo en un momento reciente.

En un trabajo interesante trabajo colectivo con enfoque jurídico y político comparado, Jorge Lanzaro<sup>248</sup> recuerda que en 1984 Juan Linz inició el debate parlamentarisismo *versus* presidencialismo en América Latina. Apunta al efecto:

Este debate prosperó en una coyuntura crítica, cuando los países latinoamericanos recorrían los caminos sinuosos de una “doble” transición: las transiciones democráticas que despuntan en los 1980 —a partir de las dictaduras que asolaron la región o de regímenes de baja calidad democrática— y las transiciones liberales, en un empuje de privatización y reformas pro-mercado que tendrá su ciclo de auge en los 1990, impulsando la reestructuración del tipo de Estado y del modelo de desarrollo que había predominado en el siglo XX.

Este debate ha estado presente en México, si bien en ocasiones no se haya notado o ya se haya olvidado, como veremos en seguida.

En la reforma político electoral de 1993,<sup>249</sup> se adoptó el modelo semipresidencial para efecto del gobierno local de la Ciudad de México, entonces Distrito Federal. En el texto del artículo 122 se estableció que correspondía al Presidente de la República nombrar al Jefe del Distrito Federal de entre los representantes a la Asamblea (de Representantes, entonces), Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que hubiese obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes (hoy Asamblea Legislativa), siendo sometido el nombramiento a la ratificación de la misma. Las reformas de 1996,<sup>250</sup> regresaron al modelo presidencial actual en el gobierno local del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

La reforma del Estado, en su vertiente de reorganización del aparato administrativo público, ha conducido a la creación de órganos constitucionales autónomos y semiautónomos. Entre los primeros, antes del *Pacto por México*, se tenía al Instituto

---

<sup>247</sup> *El presidencialismo mexicano*.

<sup>248</sup> “Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: debates teóricos y evolución histórica”, publicado en: *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, p. 15.

<sup>249</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993.

<sup>250</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

Federal Electoral, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al Banco de México y al INEGI. Entre los semiautónomos se contaban el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Consejo de la Judicatura Federal y la Auditoría Superior de la Federación. También existían nuevas procuradurías y organismos reguladores de mercado. Tal es el caso de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de la Defensa el Trabajo, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, al igual que la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.<sup>251</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, de rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS,<sup>252</sup> les atribuye las siguientes: 1) Distribución de funciones y competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, en un equilibrio constitucional basado en el control del poder, dejando atrás la concepción tripartita tradicional [Ejecutivo, Legislativo, Judicial]; 2) órganos dotados e garantías de actuación e independencia para hacer efectivos los fines de su creación; 3) órganos que forman parte del Estado Mexicano para atender necesidades torales del Estado y de la sociedad. En tal virtud, deben: a) Estar establecidos en el texto constitucional; b) Mantener relaciones de coordinación con los demás órganos del Estado; c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y d) Atender funciones originarias o primarias del Estado de beneficio social.

En su contribución al libro colectivo *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, Jorge Carpizo señala que “el sistema político mexicano se modificó en forma radical, y esa modificación se encuentra estrechamente relacionada con el papel que el Presidente de la República desempeñaba en dicho sistema, y que hoy es diferente desde diversas perspectivas”.<sup>253</sup> En 1978, en el libro al que ya me he referido, Carpizo escribió, y lo señala en el artículo en cita, que en ese momento en su criterio las causas del predominio del Presidente mexicano eran las siguientes:

- a) Es el jefe del Partido predominante, Partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales;
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de legisladores son miembros del Partido predominante y saben que si se oponen al Presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política;
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado;

<sup>251</sup> Cfr.: *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, p. 38.

<sup>252</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, mayo del 2007, página 1647, Novena Época, Registro No. 172456.

<sup>253</sup> “México: Poder Ejecutivo y Derechos Humanos, 1975-2010”, *Op. cit.*, p. 1 y ss.

- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica;
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él;
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación;
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo;
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas;
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado;
- j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Para la fecha en que escribe el artículo transcrito en su parte sustantiva, el autor en cita consideró que:

- Varias de esas causas han desaparecido por completo: incisos a), b), c), h), j), y k).
- Otras existen, pero han sufrido modificaciones importantes: incisos d), f), i), y g).
- Y una subsiste íntegramente: inciso e).

En el contexto de la larga tradición mexicana de desconcentración del poder a la que se refirió Sartori, el presidencialismo mexicano diluye su poder central en los órganos autónomos y semiautónomos referidos anteriormente, así como en los que veremos en seguida.

## PACTO POR MÉXICO

Los pactos entre los sectores público y privado para lograr la estabilidad económica y enfrentar las crisis sucesivas fueron frecuentes durante las dos últimas décadas del siglo anterior.<sup>254</sup> Los pactos bajo la forma de consultas y concertaciones entre el gobierno en turno del Partido hegemónico y los demás partidos políticos permitieron las diferentes reformas constitucionales y legales de la llamada transición mexicana a la

---

<sup>254</sup> Consultar el capítulo: “Los Acuerdos Políticos y Económicos en México: Del Sistema Hegemónico a los Gobiernos Divididos”, en: *La Concertación Política en Contextos de Democracias Fragmentadas: El Caso del Pacto por México*.

democracia. La iniciativa de reformas de 1996, por ejemplo, fue suscrita conjuntamente por el Presidente de la República y legisladores de los diferentes partidos políticos, pero no hubo un pacto escrito.

Al inicio del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, en 2012, el titular del Ejecutivo Federal suscribió el *Pacto por México*<sup>255</sup> con los dirigentes de los partidos políticos que recibieron mayor votación en el proceso electoral federal de ese año. Incluyó los cinco acuerdos y compromisos siguientes:<sup>256</sup>

*Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades*, que a su vez incluyeron los siguientes temas con sus respectivos compromisos: Seguridad Social Universal; Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza; Educación de Calidad y con Equidad; La cultura como elemento de cohesión social; Defender los derechos humanos como política de Estado; Derechos de los pueblos indígenas.

*Acuerdos para el Crecimiento Económico, el Empleo y la Competitividad*, con los siguientes temas y compromisos: Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos; Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial; Promover el desarrollo mediante la Ciencia, la Tecnología y la Innovación; Desarrollo Sustentable; Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo; Transformar la minería en una industria eficiente y socialmente responsable; Transformar la banca y el crédito en palanca de desarrollo de hogares y empresas; Transformar el campo en una actividad más productiva; Aplicar una estrategia nacional para el desarrollo del Sur-Sureste; Deuda de los Estados; Realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca de desarrollo.

*Acuerdos para la Seguridad y la Justicia*, para lograr: Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria; Reformar los cuerpos de policías; Implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral; Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales único; Reforma a la Ley de Amparo; Reforma integral del sistema penitenciario.

*Acuerdos para la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Combate a la Corrupción*, a efecto de: Instrumentar la reforma para la rendición de cuentas contables; Reforma para ampliar facultades del IFAI; Sistema Nacional contra la Corrupción.

*Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática*, en relación con los siguientes temas: Gobiernos de coalición; Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre; Partidos políticos y elecciones; Reforma del Distrito Federal; Revisión global de los fueros; Leyes reglamentarias de la reforma política; Revisar la reelección de legisladores; Medios de comunicación.

Por lo que toca a los gobiernos de coalición se pactó impulsar una reforma constitucional para otorgarle al Presidente la facultad constitucional de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno.

---

<sup>255</sup> Consultar texto completo en: [pactopormexico.org](http://pactopormexico.org)

<sup>256</sup> Consultar el capítulo: “El Pacto por México a través de sus autores”, en: *La Concertación Política en Contextos de Democracias Fragmentadas: El Caso del Pacto por México*.

En este caso, el Presidente y su Partido construirán un acuerdo con una o varias de las fuerzas opositoras en el Congreso para conformar una mayoría estable para que ratifique lo siguiente (Compromiso 87):

- Un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas coaligadas;
- Una agenda legislativa que se convierta en preferente por la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa y en soporte del programa de gobierno, y
- Un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2014

La reforma constitucional del año 2014<sup>257</sup> significó una concertación política de largo alcance, para dar continuidad a las reformas constitucionales pactadas en el *Pacto por México* al que ya me he referido. En su libro *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*,<sup>258</sup> en el que el autor privilegia desde luego el estudio de los aspectos estrictamente político-electorales de esta reforma, Eduardo Castellanos sintetiza de la siguiente manera su contenido integral: Planeación del desarrollo; Suspensión de derechos y garantías; Estrategia nacional de seguridad pública; Derechos del ciudadano; Partidos políticos, candidaturas, precampañas y campañas electorales; Instituto Nacional Electoral; Nuevas facultades del Congreso de la Unión y de sus cámaras; Presidente de la República; Justicia Electoral; Fiscal General de la República; Responsabilidades de Servidores Públicos; Gobiernos locales y municipales; Transitorios.

Del autor ahora en cita, y por la pertinencia de su resumen de la reforma constitucional del 2014 para efecto de la evolución del presidencialismo mexicano que aquí pongo en contexto, destaco lo siguiente,<sup>259</sup> en el entendido que no son las únicas reformas contenidas en dicho decreto, pero sí las relacionadas con el presidencialismo mexicano:

- *Planeación del Desarrollo*. El Plan Nacional de Desarrollo deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión tendrá en dicho sistema la intervención que señale la ley. Creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como organismo autónomo, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social (Artículo 26, apartado A, y 74, fracción VII).
- *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Obligación del Presidente de la República de presentar ante la Cámara de Senadores para su aprobación, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de su

---

<sup>257</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero del 2014.

<sup>258</sup> UNAM. Trillas, p. 458 y ss.

<sup>259</sup> Castellanos, *ob. cit.*

mandato, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informar anualmente sobre el estado que guarde (Artículo 76, fracción XI).

- *Instituto Nacional Electoral*. El Instituto Federal Electoral se transforma en Instituto Nacional Electoral. Se especifican sus atribuciones comunes a los procesos electorales federales y locales (Artículo 41, Base V, Apartado A).
- *Nuevas facultades del Congreso de la Unión*. Entre otras, Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del secretario del ramo de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición (Artículo 74, fracción III). Facultad exclusiva del Senado para ratificar el nombramiento de los secretarios de Estado, salvo que se opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa y Marina, así como de los empleados superiores del ramo de Relaciones (Artículo 76, fracción II).
- *Presidente de la República*. Gobierno de coalición. Facultad del Presidente de la República para optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición (Artículo 89, fracción XVII).
- *Fiscal General de la República*. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio (Artículo 102, Apartado A, párrafo primero). El Fiscal General será designado por el Senado de la terna que le envíe el Ejecutivo Federal, terna formada de entre los integrantes de la lista de al menos diez candidatos, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado (Artículo 102, Apartado A, fracciones I a VI).
- *Reelección inmediata de legisladores locales y presidentes municipales, y regulación de la reelección inmediata de legisladores federales*.
- *Nombramiento de fiscales especializados*. El Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes, a la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional, al titular de la Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. Se creará la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, cuyo titular será nombrado igualmente por el Senado.

Con el propósito de facilitar el análisis constitucional de los gobiernos de coalición que habrán de derivarse de la reforma constitucional en comento, transcribo los artículos constitucionales que les darán fundamento:

ARTÍCULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de

los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

La Constitución no establece ninguna regulación adicional respecto de los gobiernos de coalición, de tal suerte que la aquí transcrita es toda la regulación constitucional al efecto. Pudiera pensarse entonces que la disposición constitucional remitiera a una ley secundaria que regule los gobiernos de coalición; sin embargo, la disposición que cierra la fracción II del artículo 76: “en los términos que la ley disponga”, es una disposición establecida desde el texto original de la Constitución de 1917 en vigor; fracción que ahora se refiere también a la ratificación de Secretarios de Estado en caso de que el Presidente de la República opte por un gobierno de coalición, y de otros servidores públicos adicionados posteriormente al texto original. Luego entonces, la disposición “en los términos que la ley disponga” no se refiere a una ley que específicamente regule a los gobiernos de coalición. En el caso de la fracción XVII del artículo 89, la disposición constitucional expresa es que “El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición”, pero en ningún momento remite a la ley en general o a una ley específica. Ciertamente, en casos como éste, cuando es necesario, se acude a las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

De ahí la necesidad de dejar claramente señaladas las notas distintivas del gobierno de coalición previsto en los artículos constitucionales transcritos, en una interpretación en sede académica:

Del Presidente de la República:

- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición; consecuentemente, también en cualquier momento, disolverlo, pero sólo por las causas expresamente establecidas en el convenio de coalición. Teóricamente, sin necesidad de dar cuenta de las razones de una u otra decisión; materialmente, sin duda que deberá hacerlo, en un caso, para lograr el apoyo de su propio partido o

coalición electoral para la coalición de gobierno y, en el otro, para mantener la estabilidad política de su gobierno. Sólo al Presidente de la República corresponde la decisión de volver a optar por otro gobierno de coalición;

- Formar dicho gobierno de coalición con legisladores del partido político o coalición que lo postuló al cargo, y con legisladores de uno o varios partidos políticos más que también formen parte del Congreso de la Unión. Si bien, formalmente, la coalición será entre el Presidente y diversos partidos políticos, materialmente serán los legisladores de dichos partidos políticos, incluido el partido o coalición del Presidente, quienes la hagan posible, y
- El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, pactados entre sus suscriptores. El único límite del pacto será no violar las disposiciones constitucionales y legales vigentes, ni la interpretación de éstas por tribunal constitucional o convencional competente.

Del Senado de la República

- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina, nombramientos que se mantienen como el dominio reservado del Presidente.

## LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

En los cuadros estadísticos de su libro *El gobierno de gabinete*, Diego Valadés agrupa de las seis maneras siguientes los gabinetes presidenciales latinoamericanos: por la forma de designación; por la composición del gobierno; por sus funciones; por la forma de coordinación; por su concurrencia al Congreso; por la confianza, y por la interpelación y censura. Como hemos visto antes, el rasgo distintivo del presidencialismo parlamentarizado es la existencia de las mociones de confianza o de censura. Moción de confianza hay en Perú y en Uruguay; censura, aunque con diferentes modalidades que sólo en algunos casos entraña la remoción, hay en Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En dicho libro, la conclusión del autor es la siguiente:

... la presencia del gabinete en el ámbito de un sistema presidencial contribuye a la desconcentración del poder, pero tiene que adoptarse un diseño funcional que permita el desempeño satisfactorio de la institución. De no hacerse así se corren varios riesgos, entre ellos el de frustrar las razonables expectativas de la comunidad nacional. En este sentido debe preverse que el gabinete tenga funciones constitucionalmente definidas; que haya un jefe de gabinete cuya designación, ratificación, jerarquía, atribuciones y obligaciones queden igualmente establecidas por la Constitución, y que se adopten instrumentos de control congresual que, sin afectar la estabilidad del sistema presidencial, reduzcan la concentración del poder por el presidente y fortalezcan al sistema representativo.

En un trabajo posterior, coordinado conjuntamente por Daniel Barceló y Diego Valdés, titulado *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*,<sup>260</sup> se presenta un *Anteproyecto de Ley de Gobierno de Coalición Reglamentaria de los artículos 76 Fracción II y 89 Fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Este Anteproyecto consta de 42 artículos y un transitorio, distribuidos en tres títulos dedicados a regular disposiciones generales, el título primero, el convenio de coalición y el programa del gobierno de coalición, el título segundo, y el gabinete del gobierno de coalición, el tercero. Este tercer título, a su vez, es subdividido en tres capítulos dedicados a regular el gabinete; las facultades y obligaciones del Secretario de Gobernación; así como la renuncia, remoción y desaprobación de los secretarios del gabinete del gobierno de coalición. El capítulo dedicado al gabinete, se subdivide a su vez en dos secciones, la primera dedicada a regular la responsabilidad política del Presidente, del gabinete, de los secretarios y de los subsecretarios de Estado; y la segunda sección, a la formación, integración y potestades del gabinete del gobierno de coalición.

El Estudio ahora en comento considera necesario, además de la expedición de la ley reglamentaria cuyo anteproyecto presentan sus coordinadores, diversas reformas, adiciones y derogaciones a preceptos de los siguientes ordenamientos: Ley orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Me refiero ahora a las notas distintivas del Gobierno de Coalición en el Anteproyecto de Ley que contiene el *Estudio* en cita, preparado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a partir de su interpretación en sede académica de los alcances de las normas constitucionales transcritas anteriormente en este artículo. Según los autores del *Estudio* dichas notas distintivas son las siguientes:<sup>261</sup>

- Se construye únicamente por impulso del Presidente de la República, quien en todo momento puede igualmente disolverlo sin tener que repetir el procedimiento para su formación;
- La invitación del Presidente a acordar la formación de un Gobierno de Coalición se extiende a partidos políticos con representación en el Congreso;
- Los dos elementos absolutamente necesarios del acuerdo de coalición son: (1) La construcción de un programa de gobierno compartido, y (2) la conformación de un Gabinete de gobierno pluripartidista del Presidente, previa consulta de éste con los dirigentes formales o materiales de los partidos políticos coaligados con capacidad real de liderazgo eficaz de su formación en el Congreso;
- El Gabinete cuenta como órgano colegiado con un conjunto de competencias expresamente establecidas en la Ley, entre las cuales destacan:

---

<sup>260</sup> Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. CEDIP. UNAM. IJ. México 2016.

<sup>261</sup> *Ob. cit.*, pp. 55 y 56.

- a) Conocer y discutir las iniciativas de ley que presentará el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión;
  - b) Conocer y discutir los reglamentos;
  - c) Conocer y discutir el presupuesto de egresos, y sus modificaciones, y
  - d) Conocer y discutir el informe anual de gobierno.
- El Gabinete sesiona con regularidad;
  - El Gabinete toma sus decisiones por consenso, previo análisis y debate en privado de las acciones de gobierno a impulsar. De ello deriva la responsabilidad política colectiva del Gabinete por tales decisiones políticas;
  - Las decisiones colegiadas del Gabinete vinculan a los Secretarios de Estado quienes deben defenderlas en público y en sede parlamentaria o, alternativamente, renunciar a su cargo;
  - Las decisiones colegiadas del Gabinete deben ser obligatoriamente impulsadas por los partidos políticos coaligados en ambas Cámaras del Congreso de la Unión;
  - El avance del programa de gobierno y la aplicación del presupuesto se supervisa en sesiones de control mensual alternativas en ambas cámaras del Congreso de la Unión, a las cuales asiste en representación del Gobierno el Secretario de Gobernación para contestar preguntas orales, acompañado del o los Secretarios de Estado cuyos programas son objeto de atención en la sesión parlamentaria correspondiente;
  - Los Secretarios del Gabinete pueden ser reprobados por el Senado. El voto de desaprobación por segunda ocasión en dos periodos ordinarios sucesivos en esta Cámara torna vinculante su cese para el Presidente de la República, y
  - La disolución del Gobierno de Coalición no tiene consecuencias para la estabilidad política del país. El Presidente puede optar por disolver el gobierno de coalición, y gobernar como actualmente lo hace, con fundamento en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (no obstante se sugiere cambiar el nombre de esta Ley a “Ley del Gobierno y la Administración Pública Federal” para distinguir funciones de dirección política de las propiamente de ejecución o gestión burocrática), el Estatuto de su partido político, y mediante una “política de coalición”.

Si bien, como concluiré en el capítulo siguiente, el propósito de este artículo es analizar de manera integral el gobierno de coalición en el contexto histórico y político del presidencialismo mexicano, no el de analizar el Anteproyecto ahora citado, no puedo dejar de formular respecto a éste algunos comentarios breves porque se relacionan necesariamente con el propósito enunciado. El Anteproyecto de Ley transita de un gobierno de coalición a un gobierno de gabinete que si bien no está expresamente previsto en la Constitución, ciertamente puede materializarse en la legislación secundaria, siempre que ésta no sea impugnada por la vía de acción de inconstitucionalidad, pues en tal caso sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que fijaría los alcances y límites constitucionales de los gobiernos de coalición al ser puesto en práctica o regula-

dos por una ley secundaria. Esto no obsta para afirmar que el Anteproyecto en comento representa, después de la reforma constitucional de 1993 para el gobierno local de la Ciudad de México a la que ya me he referido y de las reformas constitucionales del 2014 en materia de gobierno de coalición, el intento más elaborado para acercarnos a un modelo semiparlamentario en nuestro presidencialismo constitucional.

## ESCENARIOS DE FUTURO

Desde el año 1997, en que por primera vez el Partido político del Presidente de la República dejó de tener mayoría absoluta en la Cámara de Diputados —ya antes, desde 1988, había dejado de tener la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados, necesaria para aprobar solo con el voto de los legisladores de su propio partido una reforma constitucional—, se ha repetido esta circunstancia que la doctrina política llama “gobierno dividido”. El gobierno de coalición es la respuesta constitucional a la eventual parálisis que impone el “gobierno dividido”. Situación que se repite en la mayor parte de las legislaturas de los gobiernos de las entidades federativas. Es la consecuencia natural de la pluralidad política partidista que ha sucedido al finalizar el partido hegemónico, posteriormente dominante pero no mayoritario.

Como lo señala Diego Reynoso en su libro *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*,<sup>262</sup> a partir de evidencias empíricas suficientes, “las alianzas electorales han venido a la política mexicana para quedarse”. Es ahora el momento de las alianzas o coaliciones de gobierno para dar continuidad a las propuestas partidistas de campaña. El problema ahora es, como bien lo advierten Barceló y Valadés, que el marco regulatorio de los gobiernos de coalición, al menos el constitucional, resulta insuficiente para asegurar una cultura política de colaboración en gobiernos de coalición, en virtud de la ausencia de experiencias de gobierno parlamentario. Como ya lo señalé, el semipresidencialismo fue abandonado en 1996 antes de ser puesto en aplicación.

La reforma constitucional del 2014 trajo como consecuencia una cauda de órganos constitucionales autónomos, algunos de ellos nuevos, otros previamente existentes pero ahora con atribuciones ampliadas o bien hasta poco antes semiautónomos, o bien de nuevos órganos semiautónomos —como las fiscalías especializadas. Es decir, nuestro pluralismo partidista se ha materializado en órganos constitucionales autónomos y semiautónomos, con la evidente fractura de la unidad de mando como principio administrativo indispensable para asegurar eficacia y eficiencia, y perdiendo de vista la noción de costos de administración. Pero ha sido aceptado por la mayoría como un procedimiento políticamente correcto para transformar el presidencialismo mexicano. Ahora, todo indica, que la nueva alternativa en nuestro país son los gobiernos de coalición. Existente ya, con diversas modalidades, en otros países de América Latina.

---

<sup>262</sup> Teseo. Flacso, p. 255.

Sin embargo, habituados como estamos a consignar en el texto de la Constitución hasta el número de segundos que debe tener un *spot* de radio o televisión de la propaganda electoral de los partidos políticos, se antoja difícil que un convenio y un programa de coalición sean suficientes para cohesionar y hacer funcionar un gobierno de coalición. En este contexto, la propuesta de una ley reglamentaria resulta aconsejable y útil, una vez superados los riesgos de inconstitucionalidad en algunas partes de su contenido. El problema que quedaría entonces a resolver sería el de afirmar una cultura de colaboración y coordinación en la pluralidad partidista para lograr la gobernabilidad democrática que ofrecen los gobiernos de coalición.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. y Astudillo César (Coordinadores), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, IIJ, México, 2009.
- Barceló, Daniel y Valadés, Diego. *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, CEDIP, UNAM. IIJ, México, 2016.
- Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, 1ª. edición en italiano 1976, 1ª. edición en español, 1987, cuarta reimpresión 1994, México.
- , *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica. Breviarios, 1ª. edición en italiano 1985, 1ª. edición en español 1989, Décimo tercera reimpresión 2009, México.
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, 4ª. edición, México, 1984.
- , Fix-Fierro, Héctor; Orozco Henríquez, José de Jesús; Serna de la Garza, José María. *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, UNAM. IIJ, México, 2012.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, IIJ. Trillas, México, 2014.
- Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel Ciencia Política, Barcelona 1992, Editorial Planeta Mexicana, segunda reimpresión (México), 1992.
- . *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, 1969, México.
- Guerrero Aguirre, Francisco Javier y Amador Hernández, Juan Carlos. *La Concertación Política en Contextos de Democracias Fragmentadas: El Caso del Pacto por México*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, 2016 (en prensa).
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.
- Lanzaro, Jorge (Ed.). *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

- Nohlen, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Instituto Federal Electoral. Friedrich-Naumann-Stiftung, México, 1999.
- . *Sistemas electorales en su contexto*, SCJN / UNAM / BUAP, México, 2008.
- y Fernández, Mario (Editores), *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, 1ª. edición en inglés 1994, 1ª. edición en español 1994, 1ª. reimpresión en México 1996, México.
- Reynoso, Diego. *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*, Teseo. Flacso, Argentina, 2011.
- Valadés, Diego. *El gobierno de gabinete*, UNAM. IIJ, México, 2003.
- Vázquez Ramos, Homero (Coordinador). *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpi- zo. Reflexiones Constitucionales*, UNAM. IIJ, México, 2014.
- Ware, Alan. *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Ciencia Política Istmo, Madrid, 1996.

# Las relaciones exteriores de México

SAÚL ARTURO RAMÍREZ DE ARELLANO SOLÓRZANO

Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es licenciado en Relaciones Internacionales, en Periodismo y en Derecho, así como maestro en Educación. Es subdirector del Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, así como asesor legislativo desde la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Editor de la Revista *Legislatura*.

Nuestro país se encuentra en una etapa de transformación. Si bien esta afirmación se puede aplicar a cualquier ente integrante de la comunidad internacional, derivado del dinamismo e interdependencia crecientes, en el caso de México es particular.

A menudo se cree que la política exterior no tiene vinculación con las medidas domésticas y que de ninguna forma se verán reflejados los beneficios de una política exterior responsable y congruente. Sin embargo, desde que un grupo se organiza políticamente y constituye una entidad estatal, el reconocimiento por parte de otros Estados se convierte en un aspecto fundamental que será determinante para su identidad. Es así como desde el origen de un Estado éste se basa en una compleja combinación de factores endógenos y exógenos. “En realidad esta idea de que el Estado tiene un interior y un exterior es sólo una imagen...”<sup>263</sup>

La política exterior, como parte de la política nacional, no sólo es una herramienta del Estado para proteger la integridad de su territorio y hacer prevalecer la soberanía nacional, sino también un medio para accionar mecanismos que influyan favorablemente en la calidad de vida de la población.

En tal sentido, la política exterior y la política interna buscan en conjunción la prosperidad de los individuos y el derecho y la defensa de sus derechos fundamentales, para brindarles seguridad y desarrollo, ya que, aunque en ocasiones se pierde de vista, el fin de cualquier medida de gobierno es fomentar el bienestar de la población.

Por ello, no debiera de implementarse una acción interna sin que se acompañe de un plan para medir su impacto más allá de nuestras fronteras. Se parte del postulado que la política exterior es un instrumento necesario e imprescindible para promover el desarrollo económico de nuestro país y los cambios en las condiciones internas y externas de México deberían provocar cambios en la forma en la que se decide, planea y ejecuta.

---

<sup>263</sup> José Ramón Cossío Díaz; Rodríguez Huerta, Gabriela; *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, Senado de la República-ITAM-Porrúa, México, 2003, p. 20.

Al ser el principal actor de las relaciones internacionales, al Estado se asocia la posesión de una política exterior definida por Rafael Calduch como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”.<sup>264</sup>

El maestro Rafael Velázquez señala que las consideraciones mínimas necesarias para elaborar una definición completa de la política exterior son las siguientes:

- la política exterior no es una serie de hechos aislados o de decisiones tomadas al azar. Es un proceso determinado por distintos factores, bases y fundamentos;
- varios autores coinciden en señalar que el eje articulador de la política exterior es el interés nacional (vitales y funcionales);
- la política exterior debe estar orientada por objetivos concretos que respondan a las necesidades internas más apremiantes y a las condiciones externas de un momento determinado;
- el establecimiento de objetivos que respondan a factores endógenos y exógenos es un factor relevante en la instrumentación de una determinada política exterior;
- toda política exterior tiene que estar sustentada en un plan que establezca las *estrategias e instrumentos* para coadyuvar al logro de los objetivos;
- la capacidad de negociación internacional determina en gran medida el alcance y eficacia de los Estados en el plano internacional, representando no un fin en sí misma, sino un medio necesario de la política exterior de cualquier Estado y,
- los Estados son las únicas entidades capaces de formular una política exterior, en virtud de ser actores más completos y reconocidos, jurídicamente, para actuar en el plano internacional.<sup>265</sup>

El doctor Juan Carlos Pereira señala que la política exterior no puede reducirse únicamente al plano de la acción exterior del Estado, es decir, de su ejecución como lo sería la actividad diplomática o armada, sino que es necesario también contemplar la formulación, proceso de toma de decisiones y una acción de control de la ejecución de esas decisiones.<sup>266</sup>

Las etapas básicas de toda política exterior son tres: elaboración, ejecución y control. La primera de ellas consiste en la interacción de los distintos órganos de la administración pública y grupos legislativos y sociales del Estado, los cuales con base en el interés nacional definirán los objetivos a alcanzar, así como los medios para llegar a ellos. Se trata del proceso decisorio.

---

<sup>264</sup> Juan Carlos Pereira (Coord.); *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Ariel, España, 2008, p. 788.

<sup>265</sup> *Ibidem* pp. 19-21

<sup>266</sup> Juan Carlos Pereira; *op. Cit.* p. 788

En cuanto a la ejecución, ésta se lleva a cabo a través de acciones sucesivas y previamente definidas y encaminadas a realizar la política exterior previamente definida. Se trata de una fase propia del Poder Ejecutivo del Estado y de sus colaboradores.

La tercera y última etapa consiste en la evaluación de las dos etapas anteriores, persiguiendo con ello valorar los resultados, utilidad de los medios y pertinencia de los objetivos planteados. Asimismo, se determinan responsabilidades, buscando con ello evitar arbitrariedades y cuidar la legalidad de cada uno de los actos llevados a cabo.

Esta última fase se realiza prioritariamente por los cuerpos legislativos a través de interpelaciones parlamentarias, comisiones de investigación y otros instrumentos parlamentarios, pero también por medio de la intervención específica ya sea aprobando instrumentos internacionales celebrados por el poder ejecutivo, aprobando nombramientos diplomáticos, aprobando el presupuesto para el órgano ejecutor de la política exterior o bien, permitiendo la salida o entrada de tropas a territorio nacional.

De tal forma, se llega a la siguiente definición: *La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamenta en el interés nacional y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un proyecto de nación específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los factores de situación tanto internos como externos.*<sup>267</sup>

Es así como diversos autores coinciden en señalar que la política exterior de un Estado no es resultado de hechos fortuitos ni de decisiones precipitadas, sino el resultado de la historia, localización geográfica, factores internos y externos, así como de los objetivos que se ha planteado ese Estado. De ahí que sea evidente que la política interna y la política exterior no son dos políticas públicas aisladas e inconexas, sino que ambas forma parte de un mismo proyecto de nación, sólo que en distintas áreas de gobierno que actúan de manera coordinada y complementaria.

Al ser el acontecer nacional la variable central en la formación de nuestros principios y doctrinas en política exterior, es necesario realizar un breve repaso por ese arduo y enriquecedor camino.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA INDEPENDIENTE

Una vez conseguida la independencia nacional, el principal eje de acción de la política exterior de nuestro país lo constituyó la búsqueda de un reconocimiento internacional que le permitiera interactuar con el mundo. En 1821 se consuma la independencia de México y se establece el Imperio Mexicano, sin embargo, en 1822 con el regreso del absolutismo en España, fueron rechazados los Tratados de Córdoba que reconocían la Independencia de México y Fernando VII se negó a aceptar el trono del nuevo Imperio. Agustín de Iturbide fue coronado en mayo de 1822, creando la Comisión de

---

<sup>267</sup> Rafael Velázquez Flores; *op. Cit.* p. 22

Relaciones Exteriores de la Regencia del Imperio Mexicano bajo la dirección de Juan Francisco de Azcarate, el cual fungiría como el primer ministerio de relaciones exteriores del México independiente.

En 1824 tras la abdicación de Agustín de Iturbide se convocó a un nuevo congreso constituyente que convirtió a los Estados Unidos Mexicanos en una República Federal. Lucas Alamán ocupó el puesto de canciller durante este periodo de transición. Entre 1821 y 1836 México logró el reconocimiento de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, España y la Santa Sede, además se estableció una alianza defensiva con Colombia. Sin embargo, los sobresaltos políticos y la inestabilidad económica del gobierno mexicano complicaron las cosas tanto al interior como al exterior. En 1835 se estableció el centralismo y se dejó de lado el federalismo. Este cambio le dio a Texas la excusa para independizarse. México enfrentó además la amenaza secesionista de Yucatán, Baja California y Sonora.

Con el precedente de la independencia de Texas, el cual dejó en evidencia la incapacidad del gobierno mexicano para defender su integridad territorial, el canciller de Francia, Louis Mole, exigió al gobierno mexicano el pago de 600,000 pesos a los comerciantes franceses establecidos en Veracruz, Puebla y la Ciudad de México. Incluyó ridículas sumas para la reparación del daño causado a un pastelero, lo que le dio el nombre al episodio militar como la “Guerra de los Pasteles”. Francia solicitó la exención de préstamos forzosos para sus súbditos y la firma de un tratado para permitirles el comercio de lujo al menudeo, reservado a los nacionales mexicanos. El cañonero *L’Herminie* llegó al Golfo de México iniciando el bloqueo comercial al puerto de Veracruz. En 1839 el ministro británico acreditado en México logró que las partes firmaran un acuerdo desfavorable para México que puso fin a las hostilidades.

En 1845 Texas es anexionado a Estados Unidos. En 1846, luego de una escaramuza entre contingentes mexicanos y estadounidenses en Texas, el presidente de Estados Unidos, James K. Polk, solicitó al Congreso una declaración de guerra con el argumento de que se había derramado sangre estadounidense en territorio de Estados Unidos. Como consecuencia de la guerra fueron ocupados y anexados Nuevo México y California. El 15 de septiembre de 1847 el ejército invasor ocupó el Zócalo. El 2 de febrero de 1848, Nicholas Trist por parte de Estados Unidos, y Miguel Atristan, Bernardo Couto y Luis G. Cuevas por parte de México, firmaron el Tratado de Guadalupe Hidalgo por el que México perdía más de la mitad de su territorio en favor de Estados Unidos. Además, en 1853 Santa Anna accedió a negociar la venta de territorio a Estados Unidos a través del representante diplomático de ese país, James Gadsen. La indemnización por la venta de La Mesilla fue de 10 millones de dólares.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO

En 1855 triunfa el Plan de Ayutla encabezado por Juan Álvarez, que trajo el fin de la dictadura de Santa Anna. En 1857 se establece una nueva Constitución de corte abiertamente liberal que generó una enorme polémica entre la sociedad mexicana. El general Félix Zuloaga depuso a Comonfort e instaló un gobierno con el apoyo del partido

conservador. Como estaba previsto por la Constitución, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez, asumió la Presidencia de la República en ausencia del titular de inmediato le fueron conferidos poderes extraordinarios. En junio de 1859 Juárez promulgó desde Veracruz las leyes de Reforma que nacionalizaron las propiedades de la iglesia, instituyeron el registro civil y abolieron las órdenes religiosas.

En diciembre de 1858, el presidente de Estados Unidos, William Buchanan, envió a William Churchwell para estudiar la situación mexicana. Churchwell recomendó el reconocimiento al gobierno de Juárez pero sugirió que debería buscarse el derecho perpetuo de tránsito desde El Paso hasta Guaymas y a través del istmo de Tehuantepec. Buchanan reconoció al gobierno de Juárez y nombró a Robert M. McLane como ministro en México. En 1859 Melchor Ocampo, en su calidad de canciller, firmó el tratado con Robert McLane. El tratado McLane-Ocampo concedía a Estados Unidos el derecho de tránsito a perpetuidad por el istmo de Tehuantepec y el libre paso desde Matamoros hasta Mazatlán—vía Monterrey— y de Guaymas hasta Nogales a cambio de 4 millones de dólares. El texto acordado nunca fue ratificado por el Senado de Estados Unidos porque algunos legisladores consideraron que se trataba de un esfuerzo sureño para incrementar su influencia en México.

La incompatibilidad ideológica entre liberales y conservadores por la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma sumió al país en una guerra civil que duraría tres años y que habría de saldarse con el triunfo de los liberales. En enero de 1861 fueron expulsados los representantes de España, Italia, Guatemala y Ecuador por haber favorecido al gobierno conservador. En julio de 1861 el gobierno de Benito Juárez decretó la Ley de Moratoria de Pagos que suspendía el pago de la deuda externa durante dos años. En octubre de 1861 España, Francia y Gran Bretaña firmaron la Convención de Londres que estipulaba el envío de fuerzas combinadas de mar y tierra con la excusa de garantizar la seguridad de sus ciudadanos residentes en México.

En enero de 1862 llegó el jefe de las fuerzas españolas, Juan Prim, después los ingleses con 700 hombres y al final los franceses con 2 mil 400 soldados bajo el mando de Edmond Jurien de la Gravière. El gobierno mexicano de Juárez respondió diplomáticamente a través de los *Convenios de la Soledad*, firmados por el canciller Manuel Doblado y en los cuales se alcanza un acuerdo pacífico con todas las potencias menos Francia, cuyos intereses imperiales dejaban clara su intención de invadir México a toda costa. Después del inesperado triunfo mexicano en la batalla de Puebla del 5 de mayo de 1862, Napoleón III logró que el congreso francés autorizara los recursos para seguir adelante con la expedición en México.

En 1863 se estableció la Regencia conservadora encabezada por Juan Nepomuceno Almonte, Mariano Salas y el arzobispo de Puebla, Pelagio Antonio Labastida. La Regencia convocó a una asamblea de notables que acordó invitar al archiduque de Austria, Fernando Maximiliano, a gobernar México en calidad de emperador. El gobierno que estableciera Maximiliano tendría que pagar los gastos de la expedición además de atender las reclamaciones de los ciudadanos franceses en México con la creación de dos comisiones mixtas. Al mismo tiempo, la gestión diplomática del representante del gobierno itinerante de Juárez en Washington, Matías Romero, constituye

un ejemplo de movilización de opinión pública a favor de la causa del gobierno legítimo de México. Una vez que Lincoln obtuvo la victoria en la Guerra de Secesión, le hizo saber a Napoleón III que la intervención en México dañaba la amistad con Estados Unidos.

El fin llegó cuando Napoleón III enfrentó una creciente oposición en el parlamento que le exigió el regreso de las tropas francesas para defender su frontera con Prusia. A principios de 1867 con el retiro de las tropas francesas y el rápido avance del ejército republicano de Juárez, las fuerzas imperiales se concentraron en Puebla y Veracruz. Maximiliano, Miguel Miramón y Tomás Mejía fueron fusilados en Querétaro. En julio de 1867, una vez restaurada la República, Juárez pronunció la frase que habría de fijar la piedra angular de la política exterior de México: Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz. Surge así la llamada Doctrina Juárez, que estableció el principio de la igualdad de extranjeros y mexicanos ante la ley.

Durante los gobiernos de Benito Juárez y de su sucesor, Sebastián Lerdo de Tejada, se trató de mantener buenas relaciones con Estados Unidos, pero pronto surgieron nuevos problemas como el cambio de curso del río Bravo en el Chamizal, incursiones de bárbaros, abigeato, contrabando, asesinato de mexicanos en Texas y presiones a favor de la colonización de Baja California; ello generó la creación de una Convención de Reclamaciones. Además, no fue posible reanudar relaciones diplomáticas en los términos de reciprocidad propuestos ni con Francia ni con Gran Bretaña. Lerdo y su canciller José María Lafragua definieron una política de no intervención en los asuntos internos de otros países que se convirtió en una constante de la política exterior de México.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL PORFIRIATO

Porfirio Díaz inició una rebelión contra la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, conocida como el Plan de Tuxtepec, y tomó el control de la Ciudad de México en noviembre de 1876, celebrando elecciones en mayo de 1877. Díaz obtuvo sólo el reconocimiento diplomático de las naciones hispanoamericanas. El primer Secretario de Relaciones Exteriores de Porfirio Díaz, Ignacio L. Vallarta, tomó la decisión de cumplir con las obligaciones financieras que México había adquirido en la Convención de Reclamaciones firmada en 1868 a pesar de las dificultades que enfrentaba el erario mexicano y la ausencia del reconocimiento oficial. En abril de 1878 luego de años de tensiones entre ambos países, se cerró el reconocimiento diplomático. Dio inicio entonces una suerte de “conquista pacífica” mediante el avance del comercio y la inversión proveniente de Estados Unidos, mientras que la reconciliación con Europa no se había podido lograr.

Los nuevos estados de Italia y Alemania fueron los primeros en Europa que formalizaron relaciones diplomáticas con México previo al inicio del gobierno de Díaz. En 1880 se firmó un tratado con Alemania en el que México obtuvo el reconocimiento de principios que deseaba hacer universales, como la no intervención de agentes diplomáticos a favor de empresas o individuos extranjeros y la no responsabilidad del país en caso de daños derivados de insurrecciones civiles. En 1880, un año después

de que se instauraran con Bélgica y Portugal, se restablecieron relaciones diplomáticas con Francia. Hasta 1884 fue posible restablecer las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, ya que México se mantuvo firme en la aplicación de la doctrina Juárez y se esperó a que Londres diera el primer paso. México otorgó la cláusula de la nación más favorecida en materia comercial.

En 1884 se fundó el departamento comercial en la propia Cancillería y surgió una sección consular que autorizó numerosos consulados en Europa, los cuales quedaron en manos de ciudadanos del país sede: 28 en España, 18 en Gran Bretaña y 14 en Alemania. Entre 1892 y 1912, la exportación total de manufacturas de Estados Unidos a México creció 457% frente a un aumento de 208% de la de Alemania, 126% de la de Gran Bretaña y 108% de la de Francia. Sin embargo, el total de importaciones mexicanas procedentes de Estados Unidos sólo se incrementó de 26% al iniciarse el porfiriato a 56% a su término. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos pasaron de 42% en 1877 a 76% en 1910 y 1911.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Cuando Francisco I. Madero llegó al poder luego de encabezar una rebelión contra Díaz, disolvió las fuerzas revolucionarias que lo habían apoyado y dejó intacta la estructura militar que sostuvo el porfiriato. Durante los primeros meses de 1912, se hizo evidente la antipatía que el embajador de Estados Unidos, Henry Lane Wilsom, sentía hacia Madero, a quien acusaba de ser incapaz de mantener el buen orden en el país. Desde la embajada estadounidense se tramó el golpe de Estado que encabezaría Victoriano Huerta. Durante los diez días que transcurrieron entre la caída y el asesinato del presidente Madero y su vicepresidente, Pino Suarez, el embajador de Estados Unidos tomó parte activa en la política interna de México.

El gobierno de Gran Bretaña, presionado por los intereses de Weetman Pearson, cuya empresa producía 60% del petróleo en México, fue el primero en otorgar el reconocimiento a Huerta en mayo de 1913. Al reconocimiento británico del gobierno de Victoriano Huerta, siguieron, también movidos por intereses comerciales, los de Alemania, Francia y España. El recién elegido presidente estadounidense Woodrow Wilson se mostró más reticente. Wilson envió a John Lind para buscar el cese de las hostilidades entre el presidente Huerta y los rebeldes encabezados por Venustiano Carranza, a fin de que celebraran elecciones en México sin la participación de Huerta como candidato. Para apoyar dicha gestión, promovió la mediación diplomática del llamado grupo ABC (Argentina, Brasil y Chile) entre el dictador y los revolucionarios. Sin embargo, también ejerció presión directa sobre el gobierno mexicano al convertir un incidente sin importancia en Tampico en una invasión al puerto de Veracruz, a partir de abril de 1914.

Durante la lucha de facciones revolucionarias que sobrevino luego de la caída de Victoriano Huerta, quedó claro desde el principio que más allá de causas y popularidades, el grupo constitucionalista que encabezaba Venustiano Carranza era el único que enarbolaba un claro proyecto de Estado. Tan es así que ya desde 1914 en ple-

no conflicto armado, Carranza nombró a Isidro Fabela como encargado del despacho de Relaciones Exteriores de su gobierno provisional y en 1915 se estableció en Washington el *Mexican Bureau of Information* como un primer intento de difusión del programa revolucionario. Fue también durante este periodo que se inició la tradición de promover a reconocidos hombres de letras como titulares de las representaciones diplomáticas. Uno de ellos fue el célebre poeta Amado Nervo.

## CONSTITUYENTE DE 1916-1917

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza dio a conocer que convocaría a un Congreso Constituyente que reformaría la Constitución de 1857, “comprometiéndose a presentar un proyecto de Constitución que abarcara todas las reformas que había decretado, para que dicho congreso lo discuta, apruebe o modifique”.<sup>268</sup>

Una vez que la Convocatoria fue conocida en todo el país, diversos partidos políticos se organizaron para competir electoralmente y llegar a forma parte del Constituyente. Tal es el caso de los Partidos Liberal Nacionalista de Guanajuato, Constitucionalista de Guadalajara, Benito Juárez de Morelia, Obreros Libres del Distrito Federal, Comité Constitucional de Saltillo, Centro Electoral Obrero de Pachuca y Centro Social Fronterizo de Querétaro.<sup>269</sup> Cabe destacar que fue bajo las siglas del Partido Liberal Constitucionalista que la mayoría de candidatos afines al movimiento constitucionalista se afilió.

Una vez celebradas las elecciones y realizadas las Juntas Preparatorias, en las que se calificó la elección de los diputados constituyentes, el 1 de diciembre de 1916 dieron inicio los debates parlamentarios.

En un hecho que no es menor, los diputados constituyentes pidieron anteponer los intereses de la Patria, terminando con las luchas personalistas y retirando injurias que se hubieran hecho para poder entregarse de lleno a las reformas constitucionales que pretendían implantar gobiernos demócratas y responder al pueblo, que estaba cansado de palabrerías y de sueños quiméricos. Llamado que a casi 100 años de distancia, demostró su efectividad.

Con la presencia del cuerpo diplomático acreditado en México, así como de periodistas, secretarios de Estado y militares, el presidente de la Mesa Directiva, diputado Luis Manuel Rojas, declaró abierto el único periodo de sesiones para el que estaba citado el Congreso Constituyente y tras ordenar el pase de lista y declarar un breve receso, recibió de manos de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y quien llegó a caballo a la ciudad de Querétaro para tan importante cita, el proyecto de Constitución reformada.

---

<sup>268</sup> Berta Ulloa; “El Congreso y la Constitución”, en Jorge Basurto (comp.); *Antología desarrollo económico, político y social de México*, México, UNAM, 2005, p. 683

<sup>269</sup> Gabriel Ferrer Mendiola; *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, SEP-INHERM, 3a. edición, México, 2014, pp. 41-42.

Al hacer uso de la tribuna ante el pleno camaral con base en el artículo 11 de la Convocatoria y destacar las insuficiencias que demostró tener el documento surgido del Constituyente de 1857, Venustiano Carranza señaló que las reformas que proponía eran fruto de su experiencia personal y la expresión de sus hondos y vehementes deseos por que el pueblo mexicano alcanzara el goce de todas sus libertades, la ilustración y el progreso que le dieran lustre y respeto en el extranjero y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos.<sup>270</sup>

El hecho más representativo en cuanto a política exterior mexicana durante estos años lo constituyó la llamada *Doctrina Carranza*. En abril de 1918, los gobiernos de Gran Bretaña, Francia y Holanda, y por separado EUA, enviaron a México una nota de protesta por la ley sobre terrenos petroleros, que obligaba a las empresas a presentar títulos de propiedad. Aunque dicha ley fue modificada para evitar retroactividad, el gobierno mexicano rechazó el derecho de esos países a cuestionar la legislación. La Cancillería británica se negó a aceptar el punto de vista de Carranza que se apoyaba en la Cláusula Calvo, la cual planteaba no aceptar la representación diplomática para tratar asuntos relacionados con empresas. El presidente Carranza aprovechó su informe al Congreso el 1 de sept de 1918 para dejar sentados los principios que orientaban su actividad internacional: igualdad soberana de los Estados, no intervención en los asuntos internos de los países, igualdad de extranjeros y nacionales frente a la ley y diplomacia para promover los intereses generales de la civilización, son la esencia de la *Doctrina Carranza*.

## FACULTADES EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

Cuando en México se habla de política exterior comúnmente nos trasladamos a los artículos 76 y 89, fracción X, de nuestra Constitución Política y enumeramos las facultades que tanto el Senado como el Ejecutivo federal poseen al respecto. Se da por descontado que dichas facultades son algo ya dado, estático y no se les considera como un aspecto de nuestro marco legal que debiera, primero, identificársele concienzudamente y posteriormente construir.<sup>271</sup>

Al respecto, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, doctor José Ramón Cossío Díaz, considera que al tratar este tema es preferible hablar de facultades en materia de relaciones exteriores en lugar de atribuciones o competencias, ya que en el caso de estas últimas se está haciendo mención sólo a su ámbito material y se desentienden los sentidos que una norma constitucional o legal pueda tomar al individualizarla en un hecho concreto al emitir resoluciones o normas individualizadas. Es decir, el derecho no es una ciencia estática mediante la cual se creen normas sólo en el aspecto formal, sino que un juez o autoridad competente para su interpretación

---

<sup>270</sup> Djed Bórquez; *Crónica del Constituyente*, SEP-IJUNAM-INHERM, 4a. edición, México, 2014, p. 95.

<sup>271</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Op. Cit.* p. 10.

al momento de particularizarla en una situación concreta, en la realidad, también está creando derecho. “... el sentido de las normas es contingente e histórico”.<sup>272</sup>

Asimismo, se descuidan los efectos que una norma que pertenece al orden jurídico nacional pudiera llegar a provocar en el derecho internacional. Nuestro país ha firmado tratados internacionales en casi todas las áreas de la vida nacional, por lo que “... la evolución del derecho de los tratados demuestra claramente que no hay ámbito del derecho interno en el que no pueda penetrar el derecho internacional y, por otro, las normas de derecho interno condicionan la práctica de los estados en el derecho internacional e influyen en la formación de sus reglas”.<sup>273</sup> Ello implica un acucioso análisis de qué facultades ejercidas por los órganos del Estado en los hechos también son de carácter exterior. Lo cual puede suceder por dos razones: que la norma nacional pueda llegar a convertirse en norma internacional al incluirse en algún tratado internacional por tratarse de una costumbre convertida en ley y compartida por varios Estados o bien, que de manera directa o indirecta, la norma nacional genere efectos en el orden internacional.

Tal es el caso de la reforma a once artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de derechos humanos, cuyos efectos no sólo serán en el ámbito nacional, sino también más allá de nuestras fronteras.

En tal sentido, podríamos sostener que las reformas constitucionales, no obstante tener lugar en el derecho interno, crean facultades en materia de relaciones exteriores, ya que si bien fueron llevadas a cabo por órganos nacionales, producen consecuencias directas o inmediatas en el derecho internacional.

En tal sentido, el doctor Cossío denomina a las facultades en materia de relaciones exteriores como “aquellos procesos encaminados a producir normas que deban surtir sus efectos en el orden internacional, se constituyan en uno de los elementos de las normas componentes del propio orden jurídico internacional, o están encaminadas a formar parte de un orden jurídico extranjero”.<sup>274</sup>

De igual forma, denomina a las atribuciones o competencias en materia de relaciones exteriores como el componente material de la facultad, es decir, sólo el ámbito material de validez de la norma.

Explica que una facultad en materia de relaciones exteriores puede tener distintas aplicaciones por estar asignada de manera parcial o total a diversos órganos nacionales; que por su competencia ejercida en el orden interno, ésta pueda considerarse propia de distintos órdenes normativos nacionales; que pueda tener diversas expresiones en razón del tipo de función normativa que con motivo de ella se ejerza; que exista la posibilidad de hablar de una atribución genérica en materia de relaciones exteriores, así como de diversas atribuciones específicas en la materia.

---

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>273</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 14.

## Interiorización del derecho internacional en el caso mexicano

Después de exponer los diversos componentes de las facultades en materia de relaciones exteriores y destacar que no todas ellas se encuentran señaladas en los artículos 76 y 89 constitucionales, es necesario analizar los mecanismos que el orden jurídico mexicano contempla para interiorizar la norma del derecho internacional, ya que ello determina los órganos nacionales que intervienen en la elaboración parcial o total de una norma en el ámbito interno cuya aplicación será en el orden jurídico internacional o bien, llegará a ser un elemento constitutivo de ese orden.

### Referencias a normas internacionales en nuestra Constitución

El primer artículo, en orden de prelación, de nuestra Constitución que contempla un mecanismo de interiorización del derecho internacional es el 15, el cual prohíbe al Estado mexicano, Ejecutivo federal con base en el artículo 89, X, celebrar tratados internacionales para la extradición de reos políticos, de personas que hayan tenido la calidad de esclavo en el otro país y en los casos que se alteren las garantías individuales y derechos establecidos en la propia Constitución.

ARTÍCULO 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.<sup>275</sup>

El contenido de este artículo constitucional recoge la prohibición de la esclavitud y la práctica internacional en materia de extradición, a la vez que permite la existencia de las figuras internacionales del asilo y refugio.

De este artículo se desprende la Ley de Extradición Internacional, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) por conducto de la Procuraduría General de la República.<sup>276</sup>

En el ámbito internacional no se ha logrado consensuar la definición de reo político, por lo se deja a consideración y normativa de cada Estado su aplicación.

Sobre la extradición, figura jurídica internacional que parte del principio de cooperación y solidaridad entre los Estados, no se encuentra establecido en el derecho internacional su aplicación ni los tiempos, por lo que se delega a la celebración de tratados bilaterales para regular su procedimiento. Es el caso del artículo 15 constitucional que prohíbe la celebración de tratados o convenios de extradición que alteren

---

<sup>275</sup> Artículo 15 de la CPEUM consultado en el sitio de Internet oficial de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>276</sup> Artículo 3 de la Ley de Extradición Internacional, consultado en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/36.pdf>

las garantías y derechos que reconoce nuestra Constitución a toda persona que se encuentre en territorio nacional. Si bien se parte del objetivo de no extraditar a alguna persona a la que le puedan ser quebrantados sus mínimos derechos, también se deja abierta la puerta para aquellos casos en los que los derechos sean de mayor grado de protección respecto al orden jurídico mexicano. De nueva cuenta, el derecho internacional utiliza el vehículo normativo nacional para internarse.<sup>277</sup>

El segundo artículo constitucional que se refiere de manera expresa a una norma internacional es el 18, en su párrafo siete, señalando que los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo federal que en la celebración de un tratado sobre el traslado de reos, que en los hechos se trataría de un convenio de extradición, pueden ser incluidos reos extranjeros que se encuentren purgando una pena por haber cometido un delito del fuero común, que se encuentra dentro de la competencia estatal y que han manifestado su consentimiento para ser trasladados a su país.

ARTÍCULO 18... y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.<sup>278</sup>

Este mecanismo de colaboración fue creado debido a que las entidades federativas no tienen capacidad jurídica, como lo señala el artículo 117 fracción I constitucional, para celebrar convenios con Estados extranjeros,<sup>279</sup> prohibición que fue valorada su derogación durante el funcionamiento del Grupo de Trabajo de Federalismo que se creó en el marco de la Ley para de la Reforma del Estado (2007-2008) en el Congreso de la Unión.

El siguiente caso es el relativo a los artículos 27, párrafos quinto y sexto, y 42, fracciones V y VI, constitucionales relativos a la propiedad de la nación sobre la extensión del mar territorial y espacio aéreo conforme con lo establecido en el derecho internacional. Con este contenido, sostiene el ministro Cossío Díaz, el Estado mexicano no sólo está remitiendo la extensión de su territorio al derecho internacional general, que incluye todas sus fuentes de derecho, sino también al particular, es decir a toda la normatividad internacional que vincule al Estado mexicano.<sup>280</sup>

ARTÍCULO 27, FRACCIÓN I... Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría

---

<sup>277</sup> José Ramón Cossío; *op. Cit.* p. 45

<sup>278</sup> Texto consultado en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>279</sup> Artículo 117. *Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras...* Texto constitucional consultado en el sitio de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>280</sup> José Ramón Cossío Díaz; *op. Cit.* pp. 47-48.

de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.<sup>281</sup>

El artículo 27, fracción I, establece la condición en el sentido que los extranjeros podrán adquirir tierras y aguas en territorio nacional si acuerdan con la SRE considerarse como nacionales en la compra de los bienes inmuebles y renuncian a acudir a sus gobiernos en el caso de suscitarse una controversia, señalando que en caso de hacerlo perderán sus bienes en territorio mexicano en favor de la Nación. A este precepto se le conoce como la Cláusula Calvo, la cual forma parte de una doctrina del derecho internacional y se le otorga el rango de norma constitucional.

En el siguiente caso son cuatro artículos constitucionales los que prevén la intervención del Poder Judicial en los casos de suscitarse controversias por normas constitucionales y legales, así como por los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. El primero de ellos es el artículo 94, referente a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de tratados internacionales. El artículo 104, fracción I, establece la competencia de los tribunales federales en materia de controversias del orden civil o criminal por el cumplimiento de tratados internacionales. El artículo 105, fracción II, faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para conocer de las acciones de inconstitucionalidad presentadas respecto a tratados internacionales, y finalmente el artículo 107, fracción VIII, prevé la revisión de la SCJN contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito por estimar violatorios de la Constitución un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo federal.<sup>282</sup>

El siguiente artículo constitucional que contempla una norma internacional y del cual se ha hecho mención en líneas anteriores, es el 117, fracción I, el cual establece la exclusividad (*stricto sensu*) de la Federación para celebrar tratados, alianzas o convenios con un gobierno extranjero, prohibiendo categóricamente esa posibilidad a los Estados miembros de la Unión. Si bien el derecho internacional reconoce a cualquier

---

<sup>281</sup> Texto consultado en el sitio de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>282</sup> José Ramón Cossío Díaz; *op. Cit.* pp. 49-50.

estado como sujeto de derecho, en este caso el orden jurídico interno mexicano establece la exclusividad del Estado federal para celebrar tratados.

En este mismo artículo pero en su fracción VIII y en consonancia con la fracción I, se prohíbe a las entidades federativas adquirir obligaciones que impliquen el establecimiento de una relación internacional, tales como contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros. No se prohíbe expresamente que las entidades federativas puedan emitir títulos de deuda pública.<sup>283</sup>

Otra referencia al derecho internacional en el orden jurídico mexicano se encuentra en el artículo 89, fracción X, constitucional que establece la facultad exclusiva que tiene el Presidente de la República para dirigir la política exterior de México a partir de ocho principios normativos producto de nuestro acontecer histórico, y los cuales fueron elevados, en el caso de los primeros siete, a rango constitucional en 1989 si bien ya venían observándose en la práctica desde tiempo atrás y nuestro país se encontraba obligado a ellos a raíz de tratados internacionales. El octavo de ellos, relativo al *respeto, la protección y promoción de los derechos humanos*, forma parte de la reforma integral realizada en materia de derechos humanos a la Constitución y publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)<sup>284</sup> y la cual se aborda más adelante.

Los otros siete principios son la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Asimismo, encontramos tres artículos constitucionales que señalan los principios generales mediante los cuales el Estado mexicano podrá celebrar tratados internacionales. El primero de ellos es el mismo artículo 89, fracción X, que otorga al Presidente de la República la facultad exclusiva de celebrar tratados internacionales. En el artículo 76, fracción I, el Senado de la República posee la facultad de aprobar los tratados celebrados por el Ejecutivo y en el artículo 133 se establece que los tratados que han concluido exitosamente ese procedimiento serán, junto con la Constitución y leyes federales, la ley suprema de toda la Unión.

“Fundados en todo lo anterior, podemos concluir que la mayoría de los artículos expuestos hacen referencia a los tratados internacionales (15, 18, 76, 89, 94, 104, 105, 107, 117, 119 y 133) y son pocos los que se refieren a otro tipo de normas internacionales, como la costumbre y los principios generales del derecho internacional (27, 42 y 89).”<sup>285</sup>

El ministro Cossío plantea interrogantes en tres sentidos: si bien la costumbre internacional no se encuentra contemplada explícitamente en ningún articulado de nues-

<sup>283</sup> Texto consultado en el sitio de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>284</sup> Consúltese el texto de la reforma en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf)

<sup>285</sup> José Ramón Cossío Díaz; *op. cit.*, p. 53.

tra Constitución, como ya analizamos previamente en el artículo 42 se señala que el Estado mexicano determina su espacio aéreo y mar territorial con base en el derecho internacional, lo cual contempla también a la costumbre internacional al ser su segunda fuente en grado de importancia.

La otra interrogante es que no se señala qué órgano y cómo se recibirá en el orden interno las resoluciones de instituciones internacionales, pero se parte del postulado que México, al formar parte y obligarse ante ellas, su aplicación bastará con que se publiquen en el *DOF* para que inicien a repercutir.

La tercera interrogante es que en ningún postulado de nuestra Carta Magna se señala qué órgano u órganos son los competentes para tener relaciones exteriores. Si bien hay quienes dicen que es el Ejecutivo, el Senado o incluso el Poder Legislativo en su conjunto, lo cierto es que no se establece un medio de control sobre quienes entablan y sobre todo se obligan internacionalmente.<sup>286</sup> Muestro de ello es la reciente aparición de los acuerdos interinstitucionales que si bien no se encuentran contemplados en nuestra Constitución, el 2 de enero de 1992 se publicó en el *DOF* el decreto que expide la Ley sobre la Celebración de Tratados y en la cual se estipula su funcionamiento.<sup>287</sup> A este ordenamiento siguió la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica publicada en el *DOF* el 2 de septiembre de 2004.<sup>288</sup>

### Aplicación del derecho nacional a extranjeros

Antes de continuar con el análisis de las facultades en materia de relaciones exteriores, definidas así porque sus efectos repercuten directa o inmediatamente en el orden jurídico internacional o en el sistema jurídico de otro país, existen otro tipo de normas que si bien son producidas por un órgano nacional, están realizadas para que surtan efectos en territorio nacional en personas de otra nacionalidad residentes en México, lo cual también puede producir efectos indirectos en su país de origen, pero en un primer momento lo harán en territorio nacional.

Un ejemplo de ello es la antes mencionada Cláusula Calvo, en el artículo 27, fracción I, constitucional, la cual no busca en ningún momento tener efectos en otro orden jurídico que no sea el mexicano. Por lo tanto, no tendría nada que ver el derecho internacional.

Otro ejemplo se encuentra en el artículo 33, segundo párrafo, de la Carta Magna que otorga la facultad exclusiva al Poder Ejecutivo de expulsar, previa audiencia, a personas extranjeras con fundamento en una ley secundaria.<sup>289</sup>

---

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 54

<sup>287</sup> En dicha ley se establece que los acuerdos interinstitucionales podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Disponible en la dirección de Internet <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>

<sup>288</sup> Información consultada en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

<sup>289</sup> Cabe destacar que como resultado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *DOF* el 10 de junio de 2011, se definió a las personas extranjeras y se les reconoció el derecho de audiencia, del que goza cualquier habitante de territorio nacional, en caso que el Poder Ejecutivo decida aplicar el supuesto contemplado en el artículo 33 párrafo 2 constitucional con base en una ley secundaria que aún no ha sido aprobada por el Congreso de la Unión.

Es decir, si bien se consideraría que los anteriores supuestos no debieran de tener un efecto en el orden jurídico internacional, en realidad sí puede haberlos, y no sólo en el caso de los extranjeros residentes en México, sino con los propios nacionales.<sup>290</sup>

## Mecanismos de recepción

Con base en lo antes expuesto, en nuestra Constitución el único procedimiento claro que se establece para trasladar una norma de derecho internacional a nuestro marco normativo es el relativo a los tratados internacionales, donde los órganos encargados de hacerlo son, en un primer momento, el Ejecutivo federal y posteriormente el Senado de la República, el cual deberá iniciar una reforma, adición, derogación o incluso una nueva ley que sea necesaria para armonizar nuestro orden jurídico interno con el internacional, procedimiento en el cual ya participaría la Cámara de Diputados e incluso los Congresos de los Estados.

En tal sentido, no debemos de olvidar una de las aplicaciones que puede tener una facultad en materia de relaciones exteriores, que es la relativa a encargar la elaboración de una norma a un órgano interno y una vez realizada ya sea que ésta sea un elemento constitutivo del orden jurídico internacional o bien, esté diseñada para tener sus efectos en una norma internacional. Ante este razonamiento, estaríamos señalando que la Cámara de Diputados y los Congresos de los Estados pudieran ser poseedores, en los hechos, de facultades en materia de relaciones exteriores por los efectos que las normas que crean tienen en la sociedad internacional.

“En el caso de los [órganos] nacionales, éstos no sólo... [intervienen] en el proceso de incorporación e ‘implementación’ de las normas internacionales, sino que sus actos internos, relacionados con dichas normas, pueden tener consecuencias en el ámbito internacional, en el ejercicio o no de facultades en materia de relaciones exteriores.”<sup>291</sup>

Al tratar la aplicación de los tratados, debemos de diferenciar los dos tipos que existen: los autoejecutables y los no autoejecutables. Sobre los primeros, “son aquellas cuyas cláusulas son lo suficientemente claras y concretas para permitir su aplicación directa por parte de los tribunales y los demás órganos del Estado; los segundos, al no cumplir dichos requisitos, requieren de actos internos para poder ser aplicados por los tribunales y demás órganos, tales como leyes o reglamentos o bien, la materia que regulan cae bajo el principio de reserva de ley”.<sup>292</sup> Incluso, se señala que el entramado de los tratados se ha vuelto tan complicado que en un mismo tratado se podrían encontrar estos dos tipos de normas.

---

<sup>290</sup> Un ejemplo es el caso del doctor Jorge G. Castañeda Gutman, quien acudió a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos debido a que México, como firmante de la Carta Americana de Derechos Humanos, violó uno de sus derechos al no permitirle registrarse como candidato independiente a la Presidencia de la República en el proceso electoral federal de 2006. De igual forma, éste es un ejemplo de la aplicación de la responsabilidad internacional del Estado Mexicano, ya que si bien lo anterior fue una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el doctor Castañeda demandó al Estado Mexicano en su totalidad.

<sup>291</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. Cit.* p. 65.

<sup>292</sup> *Ibidem*, p. 60

Es necesario dejar claro que si un tratado no autoejecutable no ha sido transformado o implementado a través de actos positivos del Estado mexicano, dicho tratado no puede ser aplicado por órganos nacionales. Esta transformación se realiza a través de actos legislativos que encuentran su fundamento en dos de los tres principios del derecho de los tratados: la buena fe del Estado que se compromete y la obligación de éste para armonizar su norma interna con la internacional. En caso de incumplir sus obligaciones internacionales, el Estado estaría comprometiendo su responsabilidad internacional.<sup>293</sup>

En el supuesto que algún tratado internacional versara sobre un tema concerniente a las entidades federativas, se tendría que crear una ley *ad hoc* que no comprometiera la prohibición expresa de los Estados enmarcada en el artículo 117 constitucional pero que permitiera accionar los mecanismos para que el tratado se aplique.

En cuanto a la interrogante de qué órganos intervienen en la incorporación de otras normas de derecho internacional, su procedimiento y su rango, sobre este último punto si bien desde la perspectiva del derecho internacional es superior al derecho interno, en los hechos esta jerarquización se deja al arbitrio de los Estados y sus leyes. En el caso mexicano, como ya se señaló, el artículo 133 de nuestra Constitución, en la llamada pirámide de Kelsen, se ubica la jerarquía de las normas en territorio nacional.

Por unanimidad de votos, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el 11 de mayo de 1999 que los “tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (amparo de revisión 1475/98)”.<sup>294</sup>

De tal forma, el ministro José Ramón Cossío Díaz señala que en algunos casos los Estados le otorgan a las normas internacionales un rango supralegal, con lo cual se evita el riesgo que si se equiparan las normas internacionales a la ley interna pudiera aparecer posteriormente una ley que las contradiga, que prevalezca sobre ellas y se asumiría el riesgo de cometer un hecho ilícito y con ello, ver comprometida la responsabilidad internacional del Estado. Por ello, en el primer supuesto al reconocerles un rango supralegal la norma internacional prevalecerá sobre una norma interna previa o posterior. Como es el caso de México.

Al analizar la interiorización de otras normas internacionales al derecho nacional, nos encontramos que en ocasiones la división de poderes y distribución de competencias en el Estado nacional puede representar un obstáculo para esa asimilación, la cual dependerá de “las buenas o malas relaciones que mantengan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.<sup>295</sup>

Esto supone que los pasos para transformar la norma internacional en derecho interno son presa de la acción u omisión de los agentes o representantes del Estado,

---

<sup>293</sup> La responsabilidad internacional es una institución por la cual, cuando se produce una violación del derecho internacional, el Estado que ha causado esta violación debe reparar el daño material (reparación) o moral (satisfacción) causado a otro o a otros Estados. Cfr. Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2001, pp.347-352

<sup>294</sup> *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Julio-Diciembre de 2000, p. 169.

<sup>295</sup> José Ramón Cossío Díaz; *op. cit.*, p. 58.

quienes pueden llegar a comprometer la responsabilidad internacional del Estado, independientemente de que colaboren para el Ejecutivo o sean parte del Legislativo o Judicial, de su rango o incluso, si tienen facultades en materia exterior, ya que externamente el Estado es considerado como una unidad.

Al tratarse de normas internacionales distintas a los tratados internacionales, tales como costumbre internacional, principios generales de derecho internacional y resoluciones de organismos internacionales y en las que nuestra Constitución no repara, “parece ser que éstas sólo forman parte del ordenamiento interno en la medida en que hayan sido adoptadas, como parte del derecho interno, por la legislación, los tribunales nacionales o la práctica de los órganos del Estado”.<sup>296</sup>

## CONCLUSIONES

Durante el desarrollo del presente ensayo ha quedado de manifiesto que la política exterior de México se encuentra determinada por la forma y la naturaleza del sistema político. Quién la determina, planea, ejecuta y controla son facultades delimitadas en nuestro orden jurídico. De ahí que la transformación en cualquiera de sus procesos forme parte de una reforma más amplia del sistema político mexicano, la cual se concretará con base en el diálogo entre las diversas fuerzas con representación en los órganos legislativos.

Nuestro marco jurídico establece que la política exterior es planeada, desarrollada y definida por el Presidente de la República, sin embargo, en los hechos el Congreso participa más activamente y corresponsablemente en el tratamiento de los asuntos exteriores de México de lo que se cree, dejándose atrás la falacia de que la política exterior es asunto de reyes y príncipes y no de los pueblos,<sup>297</sup> ampliando las facultades de los representantes del pueblo y de los estados integrantes del pacto federal en la materia.

Muestra de lo anterior, es que el Poder Legislativo federal ha dado pasos fundamentales para legislar aspectos de la política exterior mexicana que permanecían sin regulación alguna, como es el caso de la cooperación internacional. Y en ese contexto es que se inscribe la facultad constitucional que a partir de 2018 el Senado de la República ejercerá para aprobar el nombramiento del o la próxima titular de la SRE.

La política exterior en lo particular y las relaciones exteriores en lo general son aspectos torales en el desarrollo de México que seguirán modernizándose y creando los puentes de comunicación y coordinación de nuestro país con el exterior.

---

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>297</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 157.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agenda de la Administración Pública Federal 2009*, Sección I, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2009.
- Aguilar Villanueva, Luis F.; *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Bremen, Juan José; *El fin de la Guerra Fría y el salvaje mundo nuevo*, Taurus, México, 2006.
- Camacho Vargas, José Luis; *Actualidad y desafíos de la Reforma Parlamentaria en México. Rumbo al Poder Legislativo del siglo XXI*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2012.
- Camacho Vargas, José Luis; *El ABC de la Cámara de Diputados*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2008.
- Camacho Vargas, José Luis; *El Congreso Mexicano*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2006.
- Camacho Vargas, José Luis; *Reformando al Estado*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2008.
- Cárdenas Hernández, Raymundo; *Hacia una Política Exterior de Estado en México*, H. Cámara de Senadores, México, 2002.
- Casar, María Amparo; *Para entender la reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Castañeda, Jorge; *Obras completas III. Política exterior y cuestiones internacionales*, IMRED-SRE-COLMEX, México, 1995.
- Chanona Burguete, Alejandro; *La Política Internacional del Nuevo Milenio*, ponencia presentada en el marco del XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Huatulco, Oaxaca, 9-11 de octubre de 2003.
- Cid Capetillo, Ileana (comp.); *Diversidad cultural, economía y política en un mundo global*, FCPyS-UNAM, México, 2001.
- Cossío Díaz, José Ramón; Rodríguez Huerta, Gabriela; *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, Senado de la República-ITAM-Porrúa, México, 2003.
- Dahl, Robert; *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, EE. UU., 1989.
- Del Arenal, Celestino; *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, México, 1990.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, Segunda Edición, 1998.
- Elecciones y partidos políticos*, México, UAM-I, 1999.
- Estrada, Genaro; *La diplomacia en acción*, SRE-AHDM, México, 1987.
- Estudios económicos de la OCDE: México 1997/1998*, OCDE, Volumen 1998, Estrasburgo, 1998.
- Evaluación de la OEI sobre la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI*, Oficina de Evaluación Independiente del FMI, Washington, 2007.

- Fernández de Castro, Rafael (coord.); *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel, México, 2002.
- Fernández de Castro, Rafael; Ruiz Sandoval, Erika; *La agenda internacional de México*, Ariel, México, 2006.
- Gaytán, Rosa Isabel; Zea Prado, Irene; *Antología de Política Exterior de México I y II*, FCPyS-UNAM, México, 2004.
- González, Guadalupe; *México y el Mundo 2006. Opinión pública y política exterior en México*, CIDE y COMEXI, México, 2006.
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, tomo I, 6a. edición, Porrúa, México, 2002.
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de política internacional*, tomo II, 6a. edición, Porrúa, México, 2002.
- Herrera-Lasso, Luis M.; *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006.
- Huerta Ochoa, Carla; *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.
- La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, México, 1997.
- Linz, Juan J.; Valenzuela, Arturo; *The failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Volumen 1, Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- London Fell, A.; *Origins of legislative sovereignty and the legislative state*, Estados Unidos de Norteamérica, Westport, CP: Praeger, 2008.
- Memorias de Trabajo de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdo*, Congreso de la Unión, VI Tomos, México, abril de 2008.
- México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Senado de la República, México, VI tomos, 2000.
- Natarén Nandayapa, Carlos F.; Castañeda Ponce, Diana (coord.); *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del estado*, México, UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.
- Navarrete, Jorge Eduardo (coord.); *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, CEICH-UNAM, México, 2006.
- Noel, Emilio; *Nuevos temas de derecho internacional. Ensayos sobre los nuevos principios y conceptos que rigen las relaciones internacionales*, Libros El Nacional, Venezuela, 2006.
- Ojeda Gómez, Mario; *México: El surgimiento de una política exterior activa*, SRE, México, 1986.
- Ojeda, Mario; *Alcances y límites de la política exterior de México*, COLMEX, México, 1984.
- Pellicer, Olga; *México y el mundo: cambios y continuidades*, Porrúa-ITAM, México, 2006.

- Pereira, Juan Carlos (coord.); *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Ariel, España, 2008.
- Perspectivas de la Economía Mundial: Abril de 2004. Hacia las reformas estructurales*, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2004.
- Planas, Pedro; *Regímenes Políticos Contemporáneos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Política exterior de México. 175 años de historia*, SRE-AHDM, México, 1985.
- Rozental, Andrés; *La política exterior de México en la era de la modernidad*, FCE, México, 1993.
- Rubio, Luis; Jaime, Edna; *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C, 2007.
- Samuelson Paul; *Economía*, Mc Graw Hill, España, 2002.
- Seara Vázquez, Modesto; *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2001.
- Tello, Carlos; *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2007.
- Vázquez, Josefina Zoraida; Meyer, Lorenzo; *México frente a Estados Unidos*, FCE, México, 2009.
- Velázquez Flores, Rafael; *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés, México, 2005.
- Williamson, John; *Policy Analyses in International Economics. The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, Enero 1990.

# El Poder Judicial en México

## JORGE MORENO COLLADO

Profesor de Tiempo Completo “C” de la Facultad de Derecho de la UNAM y Consejero Técnico. Es licenciado y doctor en Derecho, siendo especialista en Derecho Constitucional y Administrativo. Ha sido consejero de la Judicatura Federal, secretario general del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, coordinador general del CONAPO, secretario de Educación del Gobierno del Estado de Veracruz, diputado federal y director jurídico de SAGARPA entre otras altas encomiendas. Autor de una decena de publicaciones en materia jurídica.

El Poder Judicial ha cobrado una enorme relevancia en la historia del México independiente y particularmente en el contexto del Estado conducido por la constitución de 1917. En términos generales, las constituciones formales, o sea, los textos aprobados desde 1824 (y con el diseño de la Constitución para la América Mexicana de Apatzingán, en 1814), incluyendo la constitución liberal de 1857, dieron preeminencia en el siglo XIX al Poder Legislativo, en tanto depositario de la soberanía nacional y dado el prestigio de las ideas liberales rusionianas que encumbraron a las leyes (y el poder que las expide) como expresiones infalibles de la voluntad general y a ésta como la determinación nacional de los hombres de ser libres e iguales.

La paradoja en nuestro país es que nuestro siglo XIX fue una centuria convulsa, a veces caótica, favorecedora de los caudillismos y los dictadores, razón por la que las constituciones se escribieron para contener el poder, limitarlo, someterlo al imperio de la ley. Las dictaduras, guerras e intervenciones se encargaron de desmentirlo, pero el triunfo del liberalismo, da consolidación del régimen federal, la restitución de república y la mente lúcida de los liberales, especialmente los que discutieron, deliberaron, redactaron y a probaron la Constitución de 1857, incrementaron la idea de que el congreso salvaría la nación. El siglo XIX, por sus constituciones, es el siglo del Legislativo, en el que el Derecho se reduce positivamente a la Ley. Rolando Tamayo explica “que el constitucionalismo tiene una característica esencial: es una *limitación jurídica* impuesta al gobierno. El constitucionalismo se propone, así, sustituir el gobierno arbitrario y despótico, por un gobierno ‘del derecho’”,<sup>298</sup> lo cual recuerda la propuesta de

---

<sup>298</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*, Doctrina Jurídica Contemporánea 3, UNAM, 1ª edición corregida, México, 1998, p. 91.

Aristóteles que es mejor el gobierno de la mejores leyes, que el gobierno de los mejores hombres.

En la obra *estudios constitucionales*, Miguel de la Madrid expone cómo desde la Constitución de Apatzingán se privilegió al supremo poder Legislativo sobre el supremo Gobierno y el supremo Tribunal de justicia, pues estableció; “*Artículo 18. Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la Felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional*”.

El veinte fue sin duda el siglo de los ejecutivos, particularmente al triunfo de la Revolución y a consecuencia por igual del diseño constitucional de 1917 del presidencialismo mexicano. Esta de sobra explicado por los politólogos nacionales y extranjeros y por los constitucionalistas el carácter dominante del Presidente de la República sobre los otros poderes. Fueron las reformas políticas y electorales, las que en el último cuarto del siglo anterior dieron expresión constitucional formal a la disminución del presidencialismo en números o ámbitos, en particular en su relación con los poderes Legislativo y Judicial, su vinculación con la sociedad civil y los ciudadanos y la sujeción gubernamental a los derechos humanos.

El presidencialismo prevaleció a lo largo de todo el siglo, pero su agotamiento se fue evidenciando en las últimas décadas, a la vez que cobraban preeminencia los otros dos poderes, como si fuera una correlación del *poder sumo-cero*, de lo que uno pierde los otros lo ganan. Es un hecho fácilmente comprobable, sin embargo, que el siglo XXI mexicano está siendo el siglo de los jueces, pues el Poder Judicial representa no el poder neutro y en cierto sentido dependiente de la teoría clásica.<sup>299</sup> Ocurre que a cada nuevo cambio y a cada nueva estructura dentro del Estado, surgen nuevos tribunales y nuevos procedimientos, desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996), hasta las especializaciones jurisdiccionales, tanto en órganos como en procedimientos, lo cual se advierte en los recursos de revisión que sustancia la Corte en materia de transparencia e información; los órganos especializados en justicia penal oral, justicia para adolescentes, jueces y tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones, así como las ya consagradas acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, entre otros muchos indicadores. *El Poder Jurisdiccional* que corresponde al *Judicial*, o sea, el poder de decir el derecho y el alcance de las leyes, es el sostén fundamental de su autonomía. La independencia de las jurisdicciones, o sea, de los órganos del Estado que se encargan de aplicar las reglas establecidas por los gobernantes (administradores y parlamento), deriva de su reconocimiento constitucional, mismo que les otorga un poder considerable, como definir o decir el derecho, para lo cual tienen una fuerza fundamental y trascendente: el de interpretar los textos jurídicos y sentar jurisprudencia, “que aclara y completa los textos”. En consecuencia, el poder jurisdiccional incluye *el poder de interpretación, el poder de decisión ejecutorio y la autoridad de cosa juzgada*. Se trata de verdaderos y

---

<sup>299</sup> Según Montesquieu hay tres clases de poder en cada Estado: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gente y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, llamado también Poder Judicial. (véase la original liga del Judicial y el Ejecutivo)

auténticos poderes, que al ejercerse con autonomía e independencia dan a los jueces una elevada calidad de custodios de la legalidad y en general del orden jurídico.

*El poder de interpretación* ha quedado en manos de los jueces y magistrados y desde luego de los ministros de la Corte, en el caso de México. Históricamente la interpretación pasó de ser una función de un órgano político, o sea, de un órgano legislativo, que entonces revisa su propia obra, a ser función propia de quienes resuelven los conflictos jurídicos, o sea, del órgano judicial o jurisdiccional. En el primer caso se considera el Legislativo, según el propio Rousseau, como un órgano infalible. El desvanecimiento de este dogma y de la exégesis, calificada por Roscoe Pound como “doctrina bizantina” dieron paso a las teorías del realismo y del sociologismo jurídicos, acompañadas de las tendencias a una mayor libertad de los juzgados para interpretar e integrar el derecho legislado.

*El poder de decisión ejecutorio*, significa que los jueces y en general las jurisdicciones también fijan los alcances de las obligaciones de aquellos a quienes se aplica el derecho discernido en sus resoluciones y sentencias. En este marco quedan comprendidos tanto las personas físicas y morales, como el propio Estado, lo que revela la gran importancia de este poder jurisdiccional.

*El poder de autoridad de la cosa juzgada* impide que un asunto tenga que volverse a discutir y examinar. En materia penal rige el principio de que “nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa”. Las cosa juzgada *causa estado* y adquiere el carácter de *verdad legal*.

“Aunque los tres modelos que integran el *poder jurisdiccional* impactan considerablemente en el sistema político y el orden jurídico, existen factores que se oponen a su plena operatividad, cuando el poder judicial carece de autonomía como órgano y de independencia sus integrantes. Para asegurar la autonomía del Poder Judicial respecto de los otros poderes del Estado, las constituciones garantizan (o deben garantizar): administración especializada y presupuestos suficientes. (...) De manera sobresaliente, deben garantizar la independencia de los juzgadores, tanto por su nombramiento, como por la seguridad y permanencia en su cargo”.<sup>300</sup> Los juzgadores no sólo sufren el acecho del poder político si no igualmente de los poderes fácticos, cuya acción podría disminuir el poder jurisdiccional, con grave riesgo de destruir o acabar el régimen constitucional-democrático y una de las expresiones torales del Estado Derecho. “Asegurar el poder de los jueces, la eficacia de sus determinaciones, la imparcialidad de sus sentencias y la calidad de sus juicios es el *telos* del constitucionalismo democrático contemporáneo, en razón de la prevalencia de la ley y la constitución que con ello se asegura”.<sup>301</sup>

El anterior es el derrotero que ha seguido el orden constitucional mexicano en relación con el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación pues la independencia de éste se sustenta en buena medida en la promoción y desarrollo de la carrera judicial,

---

<sup>300</sup> Moreno Collado, Jorge. *Teoría constitucional y procesos políticos fundamentales*. Ed. Porrúa, México, 2014, pp. 623-624.

<sup>301</sup> *Idem*, p. 624.

que el artículo 100 de la Constitución apuntala, al señalar que ésta “se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

La relevancia del Poder Judicial se acrecienta en la medida en que advertimos la dimensión que ha cobrado en México *el control de los gobernantes por las jurisdicciones*, que implica la sujeción de las autoridades al principio de legalidad y al control de la constitucionalidad de las leyes.

El Poder Judicial en México se ha constituido por decisión de la Constitución, en custodia de las libertades y derechos humanos, en factor de equilibrio político, tanto por sus funciones jurisdiccionales vía el amparo, como por las atribuciones de carácter electoral, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. A este respecto hay que señalar, sin embargo, que no deben limitarse a los ciudadanos el ejercicio libre para impugnar la constitucionalidad de las leyes y normas generales expedidas por las autoridades. Duverger dice al respecto: “Para que el control de la constitucionalidad de las leyes asegure la protección de las libertades, es preciso que los ciudadanos puedan ponerlo también en marcha”, aunque su procedencia quede sujeta a la demostración de un interés legítimo, pues abriría un recurso democrático más amplio que el propio juicio de amparo.

## UN VISTAZO A LA DIVISIÓN DE PODERES.

El nuevo paradigma de la distribución del poder en el Estado contemporáneo rompe con la clásica división de poderes explicada por Montesquieu y adoptada por las Constituciones demoliberales del mundo euroamericano en los siglos XVIII y XIX. Este rompimiento está vinculado con la inclusión de nuevos participantes que irrumpen en la teoría constitucional y en el cuadro normativo de la Ley Fundamental, dentro de los cuales el federalismo se presenta como un reto teórico tanto a la teoría de la soberanía nacional, como a la propia teoría de la división de poderes.

A. La teoría de la colaboración de los poderes, que hace caso a las críticas más añejas a Montesquieu y a su propuesta, en el sentido de que su tesis del gobierno moderado que requiere ser dividido para asegurar la libertad no ha hecho sino destruir el principio de la unidad del poder, puesto que “en el Estado moderno la indivisibilidad real del poder político es característica esencial de la organización estatal”<sup>302</sup> y que por otra parte, que “el ejercicio exclusivo de las tres funciones tradicionales, es imposible en la práctica.” Se pone como ejemplo de lo anterior la inevitable participación del Ejecutivo en la formulación de normas a través de la facultad reglamentaria, “dado el contacto que éste guarda con las realidades cotidianas frente a las cuales tiene que operar la norma abstracta y general que, si bien es elaborada por el Poder Legislativo, requiere una norma intermedia que sólo puede ser elaborada con eficacia por el poder que aplica las leyes”.<sup>303</sup> Por otra parte, se reconoce que el Ejecutivo tiene facultades que

---

<sup>302</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*, p. 215-216.

<sup>303</sup> *Idem*.

son materialmente jurisdiccionales, al igual que las posee el Legislativo, así como que el Poder Judicial aborda funciones preponderantemente administrativas o legislativas que se entrelazan con las de naturaleza y jurisdiccional. A este fenómeno de interacción funcional se le denomina genéricamente como sistema de *colaboración de poderes*, que supera, así, a la clásica teoría de la división.

Si bien es cierto como afirma Miguel de la Madrid que la subsistencia misma del Estado exige la coordinación permanente y ágil de los diferentes cuerpos que integran el gobierno, así como que a veces se impone la indispensable colaboración de dos poderes para el desempeño eficaz de una función, de lo que es ejemplo la participación del Ejecutivo en el proceso legislativo, también es indiscutible que para que dos órganos colaboren entre sí se requiere, primero, que sean diferentes, que cada uno tenga entidad propia, pues de otra manera no se entendería la colaboración entre ellos.

Además, lo sustancial de la teoría de la división de poderes, es el control o limitación que cada uno puede ejercer sobre los demás, pues como lo asienta Montesquieu: “Para fundar un gobierno moderado —elemento condición de la existencia de la libertad— es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras.”

La división de poderes está diseñada en la Constitución con las líneas maestras del constitucionalismo que aseguran que el poder debe controlar al poder y que éste control debe generar una Constitución bien equilibrada, tal como lo propuso en su tiempo Bolingbroke, en lo que afirmaba de aquélla su capacidad de generar entre los poderes “frenos recíprocos”, “controles recíprocos”, “retenciones o reservas recíprocas”; el resultado de esto, diría el inglés, es el gobierno libre o liberal.

Entre otras críticas agudas a la división de poderes desarrollada por Montesquieu, quien aborda el apasionante tema en el Capítulo XI de su *Espíritu de las leyes*, al que titula “De la Constitución de Inglaterra”, sobresale el de Rousseau, cuyo discutible argumento, expuesto en el Capítulo II del Libro II de su *Contrato Social*, confunde poder del Estado con soberanía, y sentencia que no es posible dividir a la soberanía y que lo designado como “poderes”, no son sino emanaciones de la autoridad soberana, a la cual están supeditados. El jurista francés F. Carré de Malberg se suma a esta crítica, al asegurar: “descomponer la potestad estatal en tres poderes, cada uno de los cuales sólo tiene una capacidad insuficiente, nos lleva, nada menos, que a destruir en el Estado la unidad, que es el principio mismo de su fuerza.”<sup>304</sup>

El constitucionalismo original, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y las constituciones adoptadas por la gran mayoría de países de Europa y América concedieron la razón a Montesquieu y a la experiencia histórica inglesa que le sirvió de punto de partida y de apoyo, pues todas ellas adoptaron la teoría de la división de poderes como esencial para que la Constitución asegurara las libertades humanas. Así la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, deter-

---

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 214.

minó, cuatro décadas después de la aparición del *Espíritu de las leyes*, en su artículo 16, textualmente: “*La sociedad que no tiene asegurada la garantía de sus derechos, ni tiene determinada la separación de poderes, carece de Constitución.*”

Para el constitucionalismo y la política real la división de poderes no lleva el propósito de lograr mediante la separación una especialización de funciones, lo cual siendo importante es insustancial. Lo básico y fundamental es disminuir el poder del Estado en beneficio de las libertades humanas. Para ello debe asegurarse que el poder limite al poder. No basta entonces que haya separación de funciones, sino independencia de los órganos encargados de éstas, que ninguno esté sometido a otro y todo lo contrario, que cada uno reduzca el poder de los demás y se vea sujeto legítimamente al control de ellos: que el poder controle y limite el poder, con los diversos tipos de relaciones entre ellos determinadas en las Constituciones, lo que da lugar a las formas de gobierno y tipos diversos de regímenes políticos: parlamentario, presidencial, convencional o de asamblea, o semipresidencial, como tipos o modelos “puros”.

En la historia política han sido el Ejecutivo y el Parlamento o Congreso, o Legislativo, quienes han escenificado las luchas por el dominio del poder dentro del Estado. El siglo XIX se inclinó formalmente (en el texto legal) por el Legislativo; en el siglo XX, tanto normativamente como en los hechos, el dominio ha correspondido a los ejecutivos, de lo que es ejemplo el régimen presidencialista y los sistemas autoritarios y los totalitarismos. Sin embargo, también ha existido lo que históricamente se conoce como “el gobierno de los jueces”, expresión originariamente utilizada con ironía por los franceses para referirse a la experiencia norteamericana, específicamente a la capacidad que obtuvieron los jueces para inaplicar leyes del Congreso contrarias a la Constitución, con lo cual surgió el poder de control judicial de la constitucionalidad de las leyes a cargo de los jueces, que siendo el producto racional del análisis de la correspondencia o congruencia de las leyes expedidas por los poderes constituidos (Legislativo y Ejecutivo), tiene sin embargo una fuerte dosis política, pues como afirma Loewenstein, el poder capaz de anular lo hecho por otro poder, (como declarar inválidas e inconstitucionales las leyes aprobadas por el Legislativo), posee un poder político.<sup>305</sup>

En consecuencia, ha llegado el momento en que el Poder Judicial se constituye en un verdadero poder político que al mismo tiempo que modera a los otros poderes les enmienda sus decisiones y los sujeta a la ley y a la Constitución.

La división de poderes puede analizarse desde la perspectiva de las relaciones Parlamento-gobierno, lo que da lugar a diferentes tipos de regímenes políticos o formas de gobierno en la democracia liberal —social— constitucional (parlamentario, presidencial, semipresidencial y de asamblea: convencional y directorial); o bien desde la óptica del control que ejercen las jurisdicciones (jueces y tribunales) sobre los guber-

---

<sup>305</sup> La polémica acerca de si el control de la constitucionalidad de las leyes es jurídico o político tiene en este último campo a Karl Loewenstein a uno de sus sostenedores, pues según el maestro alemán, en el momento en que “los tribunales proclaman ejercer su derecho de control, dejan de ser meros órganos encargados de ejecutar la decisión política y se convierten, por su propio derecho en detentadores semejantes, cuando no superiores a los otros detentadores del poder instituido”, en Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, 1ª edición, 4ª reimpresión, Barcelona, 1986, p. 309.

nantes (Ejecutivo y Legislativo), para que éstos actúen dentro de los límites de derecho, “es decir, aplicando el principio de legalidad”.

Tanto el Judicial como el Legislativo ejercen un control muy poderoso sobre el gobierno, al que pretenden reducir a su mínima expresión, a través de vías jurídicas y políticas, o de hecho, exploradas ampliamente. Pero el ejecutivo tiene también sus mecanismos de control sobre los otros poderes, por la vía de la dotación de recursos, la función de policía y seguridad, la persecución de delitos, el veto presidencial y, en los gobiernos parlamentarios, la disolución del Parlamento y el poder de investidura, entre otros. El Ejecutivo posee ascendiente sobre los jueces en tanto que éstos (como los ministros de la Corte en México), son propuestos por el Presidente y nombrados por el Senado, generándose un control de pinza sobre los designados. En fin, en el régimen constitucional, todos los procesos políticos tienen una dimensión controladora que se resuelve en las relaciones formales y fácticas a las que están costreñidos los actores de la vida institucional, que por otra parte están sujetos al control constitucional en los términos y formas múltiples que desarrolla la teoría de Loewenstein, pero también a otros órganos especializados como el ombudsmán y desde luego a la opinión pública.

Si bien los gobernantes controlan a los gobernados de múltiples formas, éstos, como ciudadanos, poseen derechos y prerrogativas que al ejercerlos constituyen instrumentos de control y detenimiento de las autoridades. Así, la *hegemonía* radicada en la sociedad civil, ejerce su influencia y control sobre el *poder* del Estado y del gobierno, en una sinergia considerada por la Constitución y los procesos políticos fundamentales en calidad de normas de comportamiento reales.

Por otra parte, los tribunales y los jueces tienen como objetivo primordial “ordenar las dimensiones jurídicas entre particulares y reprimir las infracciones a las leyes penales” —dice Duverger—, pero también controlan a los gobernantes.<sup>306</sup> Para comprender lo que implica este control es necesario referirnos con más precisión a algunos aspectos que se derivan del principio de la división de los poderes del Estado.

a) Cada poder del Estado implica cuando menos tres categorías jurídicas: *la función, el órgano que la realiza y la competencia* de la que está investido. La función y la competencia son dos elementos del órgano: la primera se refiere a la actividad primordial que realiza éste desde el punto de vista material (p. e., el Legislativo *hacer leyes* y el Judicial *juzgar casos*), y desde el punto de vista formal (procedimiento legislativo o proceso legislativo, en el primer caso, y proceso y procedimiento jurisdiccional en el segundo). La competencia es el ámbito y límites dentro de los que el órgano realiza su función (p. e., civil, mercantil, penal, laboral, administrativo, federal, local, por circuitos y distritos, etcétera). Tratándose del Judicial, su poder se manifiesta por su capacidad de realizar en forma exclusiva ciertas funciones que excluyen a otros órganos, a los cuales les está vedada esa actividad o si la realizan no logran los alcances y efectos

---

<sup>306</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ed. Ariel, 6a. edición, Barcelona, 1992, p. 159.

del Poder Judicial. Es el caso de sus poderes de *interpretación*, de *decisión ejecutoria* y la *autoridad de cosa juzgada*.<sup>307</sup>

b) Según Duverger,<sup>308</sup> el *poder de interpretación* contiene al mismo tiempo el poder de crear derecho. Ante textos legales oscuros o ambiguos pueden descubrirse varios o diferentes sentidos de los mismos. “Los jueces —dice el tratadista— al escoger uno de ellos crean el derecho tanto como lo aplican”; lo mismo ocurre con las llamadas “lagunas de la ley”, cuando las leyes no prevén todos los supuestos o hipótesis posibles, en cuyo caso los juzgadores deberán colmar esas ausencias normativas, pues no pueden “escudarse tras el silencio de los textos para negarse a juzgar”. Así, la jurisprudencia de los jueces participa en la creación del derecho, lo cual les otorga un gran poder, el que tenemos que reconocer que es un poder político. Este poder, sin embargo, está sujeto a reglas técnicas muy estrictas, cuya observancia es a la vez juzgada o revisada por los propios jueces en instancias que implican jerarquías técnico-políticas, que van, desde los jueces de primera instancia hasta el Tribunal Supremo, arriba del cual no existe instancia superior. El constitucionalismo moderno, no obstante, permite en ciertas materias y circunstancias no sólo la aplicación directa por los jueces de los tratados y convenciones internacionales, sino el sometimiento de decisiones de los tres poderes estatales a los tribunales u organismos supranacionales.

B. El segundo de los elementos novedosos que implican para algunos una remoción de la teoría de la división de poderes, es la aparición en el ámbito de la estructura política del Estado y de las instituciones constitucionales, de los llamados órganos autónomos del Estado, que no pueden ser ubicados en ninguno de los tres poderes clásicos. Se trata de cuerpos que cumplen a la vez funciones de carácter administrativo muy especializado, como la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, a los que el artículo 28 de la Constitución los crea como “*independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones*”, y cuya autonomía es de gran calado: para dictar sus resoluciones; ejercer su presupuesto; emitir su propio estatuto orgánico y otras disposiciones administrativas; definitividad de sus resoluciones salvo por la vía del amparo indirecto, sin ser objeto de suspensión; la designación de sus órganos de gobierno que se hace a propuesta del Ejecutivo con la ratificación del Senado; de manera que estos órganos participan de características parecidas a las del Poder Judicial y están investidos de grandes y formidables atribuciones.

Seguendo a Don Manuel García Pelayo,<sup>309</sup> podemos identificar los siguientes elementos:

---

<sup>307</sup> *Idem*, p. 159-160.

<sup>308</sup> *Ibid*, p. 158 y s.

<sup>309</sup> Cfr. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, Tomo V, pp. 378 y 379.

- a) Estos órganos son configurados directamente por la Constitución, de ahí que su existencia, atribuciones principales, conformación y medios de designación estén contemplados de manera expresa desde el máximo ordenamiento jurídico.
- b) Son elementos centrales para la configuración del Estado, ya que su eliminación afectaría el adecuado desempeño de nuestro modelo de “Estado de Derecho”, y al propio sistema constitucional.
- c) Tienen participación en la dirección política del Estado, al incidir en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones, o bien, en la solución de conflictos dentro del propio Estado.
- d) El no estar orgánicamente dentro de alguno de los tres poderes clásicos del Estado y, por tanto, gozar de una garantía institucional. Es decir, al no estar contemplados estos órganos dentro de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial de un Estado, se les debe garantizar el suministro de los recursos suficientes para cumplir con las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas, pudiendo ejercer su gasto autorizado con plena autonomía.
- e) Esta separación orgánica de los poderes clásicos, también tiene como vertiente el que el órgano constitucional autónomo no esté subordinado a aquellos, sino que puede actuar con independencia, pero sin menoscabo de una revisión judicial de sus actuaciones.

Como podemos observar, la autonomía orgánica de estos órganos contemplada a nivel constitucional, es un elemento fundamental para su adecuada configuración, y es precisamente este punto el que nos hace replantear la fórmula clásica de división de poderes configurada principalmente por Montesquieu.

Entre los órganos autónomos de trascendencia fundamental, constitucionalmente establecidos, se encuentran la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Nacional Electoral (INE); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); el Banco de México, y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En el caso de órganos jurisdiccionales de tipo administrativo, podemos citar a los tribunales agrarios, a los que la Constitución les da precisamente ese carácter: órganos constitucionales autónomos. Otros tribunales administrativos son el Tribunal Federal de Justicia Fiscal. En el ámbito de la procuración de justicia, queda encuadrada la Fiscalía General de la República como lo establece el artículo 102, apartado A, de la propia Constitución.

Obviamente, en virtud de las funciones y poderes que poseen, tienen el punto común de unión y control que es la propia Constitución y los procedimientos que ésta les determina en relación con la estructura total de la República.

Estas nuevas estructuras político administrativas modifican ciertamente el modelo o paradigma de la distribución del poder en el Estado, pero su interacción con el resto de las estructuras o poderes públicos no hace variar ni conformar el tipo de gobierno o de régimen político, como sí lo provoca la relación recíproca de los tres poderes clásicos. Son órganos cuya autonomía contribuye a la democratización del régimen y

a la imparcialidad, así como a la transparencia y la rendición de cuentas, todo lo cual conforma un reto que implica las funciones técnicas que deben asumir, las que el orden burocrático de la administración pública no podrían desahogar con eficacia y máxima transparencia.

## ALGUNAS NOTAS DEL ORIGEN CONSTITUYENTE DEL PODER JUDICIAL.

Como lo afirman Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, el poder judicial fue objeto de grandes debates respecto a su organización y funcionamiento, sobre todo en lo concerniente a su competencia para conocer del juicio de amparo.

Venustiano Carranza presentó un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en el que propuso que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se depositara en una Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito, cuyo número y atribuciones “fijará la ley”. Propuso una Corte de 11 miembros que funcionarían siempre en tribunal pleno, la duración de 4 años en el cargo y su probable remoción sólo mediante juicio de responsabilidad. Como dato adicional se propuso que la remuneración de que disfruten no podrá ser disminuida durante su encargo. El texto aprobado por el Constituyente redujo el encargo logrado mediante elección, a 2 años, con la posibilidad de ampliarlos a otros 4 años más, para que a partir de 1923 los ministros, magistrados y jueces, así ratificados, sólo pudiesen ser removidos por mala conducta y previo juicio de responsabilidad. Con esta medida, se estableció la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial, que fue uno de los grandes temas del debate del Constituyente.

El Constituyente pugnó por eliminar la supeditación o sometimiento de los jueces al Poder Ejecutivo, lo que podría lograrse por su forma de elección y desde luego por la inamovilidad del Poder Judicial, a la que el Diputado De los Ríos le parecía un disparate, según testimonio de Juan de Dios Bojórquez.<sup>310</sup> Tocó a los abogados sobresalir en la sesión del sábado 20 de enero de 1917 en la que se debatió con estruendo y grandilocuencia, la propuesta del primer jefe de que los ministros fueran nombrados por las cámaras del Congreso, cuando lo que se requería según muchos, “que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia fueran electos popularmente y que el número de ellos fuera uno por cada Estado”. En contra del proyecto de Carranza, se afirmó enfáticamente: “Si permitimos que el Congreso de la Unión nombre a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, entonces tendremos a la justicia a merced de todas las intrigas del parlamento; entonces el partido triunfante será el que tenga derecho de imponer a los magistrados ...”.

Según los académicos, el debate más importante estaba dirigido a decidir sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener el amparo contra resoluciones judiciales,

---

<sup>310</sup> Djed Bórquez (seudónimo). *Crónica del Constituyente*, Gobierno del Estado de Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1992, pp. 280-298.

pues de ser así se vulneraba la facultad de los tribunales y jueces locales de decidir de manera definitiva sobre los conflictos en los que se aplicaran también disposiciones locales. Esto también implicaba, como había sucedido, pérdida de autonomía judicial de las entidades federativas. No triunfó la objeción, pese al voto particular y la brillante defensa que hicieron Heriberto Jara e Hilario Medina. La mayoría de los diputados aprobaron el texto de Carranza “al considerar que eran más graves los problemas del caciquismo local que los de la centralización judicial”.

Entre las varias modificaciones introducidas en la Constitución de 1917, se incluyen la supresión de la Secretaría de Justicia en el artículo décimo cuarto transitorio, pues se consideró que era un mecanismo de intromisión del Ejecutivo Federal en los tribunales, así como el ya comentado sistema diverso de designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, que anteriormente eran elegidos en forma indirecta en primer grado, por lo que el texto aprobado por el Constituyente ordenó que los miembros de la Corte fueran nombrados por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, con la concurrencia de las dos terceras partes del número total de diputados y senadores por mayoría absoluta de votos entre los candidatos previamente propuestos, uno por cada legislatura de los Estados.

La inamovilidad y el número de ministros fueron parte del debate, aprobándose la primera como ya se dijo y elevando de 9 a 11 el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia, pues el proyecto proponía el primer número.

El funcionamiento exclusivamente en pleno de la Suprema Corte y las audiencias públicas y la exigencia de que los ministros deberían tener título profesional de abogado fueron otros alcances importantes del Congreso Constituyente de 1916-1917.

## **ALGO DEL PODER JUDICIAL, HOY**

Nuestra Constitución le dedica al Poder Judicial 14 artículos en el Capítulo IV del Título Tercero, en el que desarrolla la estructura y organización de los tres poderes. La configuración actual del Poder Judicial es el producto de un proceso complejo de reformas a lo largo del siglo anterior y también en lo que va del presente. La primera de ellas ocurre en 1928, para incrementar a 16 el número de ministros y emular al sistema norteamericano de designación de éstos, mediante propuesta del Presidente de la República y aprobación del Senado.

Nuevas reformas ocurrieron en 1934 que elevó el número de ministros a 21, que funcionaban en pleno o en cuatro salas de 5 magistrados cada una, agregando la especializada en materia de trabajo a las ya existentes en materias civil, penal y administrativa.

En 1944 y 1946 se producen nuevos cambios constitucionales, en el primero para suprimir el término de 6 años para el que eran designados los jueces y magistrados, y en el segundo para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra sentencias de segunda instancia y contra los tribunales administrativos. En 1951 fueron integrados los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo, con la estricta función de auxiliar a la Corte en el conocimiento de estos juicios y se agregaron 5 mi-

nistros supernumerarios para sustituir a los numerarios e integrar una sala auxiliar en las materias que determinase el pleno.

En los 20 años que transcurren desde 1967 a 1987, se realizaron modificaciones de tipo jurisdiccional sobre reglas de competencia, la distribución de los asuntos entre las salas de la propia Corte, la creación del amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos, la solución de problemas de sobreseimiento por inactividad del promovente, la ampliación de la jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales en asuntos de amparo a los de carácter ordinario; restricciones al pleno para conocer juicios en que la Federación fuera parte.

En 1987, se redujo la competencia de la corte para concentrar su función en los asuntos de constitucionalidad y dejar a los tribunales colegiados de circuito el conocimiento de los problemas de legalidad sin distinción de cuantía, pero también se tocó el Estatuto de los jueces y magistrados respecto de los años para adquirir la inamovilidad en 6 años en lugar de los 4 anteriores.

Fix-Zamudio y Valencia Carmona dicen que las reformas tienen como elementos concurrentes 4 puntos comunes: “a) la tendencia a conferirle atribuciones originales de la Suprema Corte de Justicia a los tribunales colegiados de circuito con el fin de abatir el rezago acumulado en la propia Corte; b) el propósito de remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que no se consideraban de importancia trascendente, en primer lugar por razón de la cuantía y con posterioridad, en la materia, es decir, el combate de disposiciones generales o individualizadas; c) el fortalecimiento del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia como órgano de gobierno y administración del poder judicial de la federación en su conjunto, con lo cual aparece una contradicción, ya que, por una parte, se había buscado dotar a este órgano sólo de competencias específicas e importantes, pero, por otro, se le involucró de manera creciente en la realización de tareas propias de órganos administrativos especializados, y d) las reformas al fortalecimiento de las garantías jurisdiccionales de los miembros del Poder Judicial de la Federación; esto es, de los medios que les permitan llevar a cabo sus tareas de manera independiente.”<sup>311</sup>

La reforma judicial de 1994 constituye, sin duda alguna, la más trascendente enmienda de la Carta Magna en materia jurisdiccional, referida desde luego al Poder Judicial de la Federación, en el siglo xx. Fortalecer al Poder Judicial en su estructura, organización, funcionamiento y competencias; incrementar la fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia, hasta elevarla al rango de Tribunal de Constitucionalidad o de Tribunal Constitucional, marca un hito en el desarrollo de nuestro texto fundamental.

Esta reforma pretendió consolidar de manera definitiva el propósito histórico de hacer de la Suprema Corte un verdadero Tribunal Constitucional, y para ello, se propuso: a) perfeccionar y modificar su actual composición; b) cambiar el régimen jurídico de nombramientos en diversos aspectos; c) ampliar las facultades de la Suprema Corte,

---

<sup>311</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Op cit*, pp. 921-922.

a afecto de que pueda desempeñar con mayor eficiencia la función de Tribunal Constitucional, y d) eliminar la carga administrativa de trabajo de la Suprema Corte.<sup>312</sup>

Al aprobarse la reforma de 1994 por el poder revisor de la Constitución fueron designados los nuevos integrantes después de mes y medio de haber dejado el cargo los anteriores, lo cual provocó controversias y afirmaciones equivocadas de la producción de un golpe de Estado contra uno de los poderes constituidos.

Se inició, de esta manera, la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, lo cual significó una nueva época del Poder Judicial, pues lo que se logró con la reforma multicitada fue: 1. Reestructurar la Corte al reducir el número de ministros a 11, que era la cantidad que originalmente tuvo en 1917; 2. Otorgar nueva competencia a la Corte, convirtiéndolo en un auténtico Tribunal Constitucional, pues la modificación al artículo 105 amplió su competencia en dos vías, las controversias constitucionales y la declaración general y abstracta de inconstitucionalidad; 3. Crear el Consejo de la Judicatura, como órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera del Poder Judicial de la Federación; 4. Reformar el régimen del Procurador General de la República, sujetando su nombramiento a la ratificación del Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y la creación de la función de Consejería Jurídica del gobierno federal. Adicionalmente, se estableció el sistema nacional de seguridad pública y se moduló con restricciones el régimen o estatuto de los ministros.

En 1999 se produjo una reforma de carácter polémico, pues amplió notablemente las facultades de la Suprema Corte para revisar las determinaciones del Consejo de la Judicatura como órgano de vigilancia y disciplina del Poder Judicial. Fix-Zamudio y Valencia Carmona reconocen que “es necesario apuntar que las modificaciones al Consejo de la Judicatura suscitaron polémica en el ambiente jurídico, incluso enfrentamientos públicos entre los ministros de la Corte y los entonces miembros del Consejo. En contra de dichas modificaciones, se afirmó que se trataba de una ‘contrarreforma’; que se convertía al Consejo en ‘un órgano desconcentrado’, que se pretendía devolver el poder discrecional a la Corte, ya que esta con sus nuevas facultades podía mediatizar el funcionamiento del Consejo y regresar a la formación de grupos y al clientelismo que se pretendieron corregir mediante las reformas de 1994. A favor de estas reformas, se aseguró que se lograba ahora un equilibrio entre la Corte y el Consejo ...”<sup>313</sup>

Los años de 2008 y 2011 acarrearon para el poder judicial una cifra cuantiosa de retos dada la trascendencia de las reformas a la Constitución y a las leyes aprobadas respecto del sistema penal y del amparo.

El cambio del sistema penal inquisitorial al sistema penal acusatorio, presencial y de juicios orales, ha significado no sólo una transformación de las estructuras de la procuración y administración de justicia, sino ante todo, una transformación de la cultura jurídica del país. Vinculada con la nueva presentación del artículo 1º de la Carta

---

<sup>312</sup> El texto transcrito es parte del dictamen presentado por la Comisión de Justicia, Gobernación y Puntos Constitucionales del Senado de la República.

<sup>313</sup> *Ibidem*, p. 930- 931.

de Querétaro, en el que se incorporan los principios de interpretación conforme y pro persona, así como la obligación de toda autoridad de promover, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, el sistema acusatorio se sustenta igualmente en la presunción de inocencia y en los juicios orales, todo lo cual implica un enorme reto para el sistema jurídico y particularmente para el Poder Judicial, que ha tenido que afrontar la implementación de la reforma penal mediante un conjunto de políticas muy complejas y de gran envergadura.

En su último informe el Presidente la Corte, ministro Luis María Aguilar Morales, aseguró que para el mes de junio próximo pasado se contaría con 86 salas de juicios orales. “Para hacerlo posible, afirmó, hemos reconocido la importancia de cumplir con el mandato constitucional en tiempo y aceptando que su implementación e incluso las instalaciones mismas significan un asunto de seguridad nacional, especialmente si se considera que en estos centros se recibirá y juzgará a personas acusadas por la comisión de delitos de gran entidad como son los de delincuencia organizada y narcotráfico, entre otros.” Hizo el recordatorio de la publicación en el mes de marzo del Código Nacional de Procedimientos Penales, con lo que se comprende que el nuevo sistema de justicia penal no exige sólo inmuebles y tecnología, sino el factor humano necesario y calificado para su realización. Dio a conocer que al inicio de 2015, se contaba con 5 jueces especializados en el nuevo sistema, pero que a la fecha del informe ya se contaba con 220, suficientes para afrontar el desafío de un requerimiento de sólo 205 para el mes de junio de 2016.

La creación de Centros de Justicia Penal Federal, acompañados del Modelo de Gestión Operativo de los Centros de Justicia Penal Federal, sirven como guía para los jueces administradores y servidores públicos encargados de implementar el nuevo sistema.

Ha sido exitosa la manera en que se plantea la relación de juicios orales con los mecanismos de control constitucional, particularmente con el juicio de amparo y el tratamiento que debe darse a la divulgación de los novedosos criterios jurisprudenciales y la resolución de la contradicción de tesis en ese ámbito. Se trata, desde luego, de un Poder Judicial distinto al que normalmente conoció el pueblo mexicano.

En el año 2011, la reforma constitucional en materia de amparo dio lugar a un nuevo texto que sustituyó a la Ley de Amparo de 1936 y aspectos novedosos aunque ensayados en otros tiempos y en otras latitudes, como el *establecimiento y desarrollo de la declaración general* en materia de amparo, mediante la reforma del artículo 107 constitucional para que las sentencias que se pronuncien en esos juicios puedan tener efectos generales *erga omnes*. Esta nueva facultad de la Corte de hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad de las normas legislativas federales y locales, ha mutilado el principio de la relatividad de los efectos de la sentencia, conocida como *fórmula Otero*, aunque se reducen a un solo sector que es el de la constitucionalidad de una norma general; o se determine la inconstitucionalidad de ésta, lo cual debe comunicársele a la autoridad emisora para que supere el problema de inconstitucionalidad.

A lo anterior se debe agregar la tutela de nuevos derechos, los llamados derechos humanos de tercera generación que protegen bienes como el aire y agua u otros elementos que pueden contaminarse por diversos factores de tipo social y humano. El carácter colectivo de estos derechos es el elemento condicionante de un notable cambio procesal, que pasa de su expresión individualista a las acciones y procesos colectivos con reglas propias para su desahogo. A esta revolución procesal, así calificada por Fix y Valencia, se agrega el nuevo concepto de *interés legítimo*, que amplía el acceso al juicio de amparo, modificaciones que se ubican en el año de 2010. Las acciones y procesos colectivos son ahora reconocidos en el artículo 17 constitucional, por reforma publicada el 29 de julio de 2010.

Procesalmente se determinaron cambios en materia de suspensión y la teoría de la apariencia del buen derecho; se han modificado el amparo directo y se hacen las consideraciones correspondientes al amparo adhesivo, que surge de procedimientos judiciales que requieren de interés jurídico.

En 2011, se incorporaron a la estructura del poder judicial los *Plenos de Circuito* para resolver las contradicciones de tesis en los tribunales colegiados de los circuitos, que han venido funcionando con regularidad y eficacia.

## LA DIMENSIÓN HUMANA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

Hasta el año 2015, según el informe del presidente de la Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, habían 1,311 titulares de órganos jurisdiccionales: 860 magistrados de circuito y 451 jueces de distrito en los 32 circuitos judiciales en los que, incluyendo a la Corte, laboran 42,660 servidores públicos.

De acuerdo con la misma fuente: “Durante el año estadístico 2015, que comprende del 15 de noviembre de 2014 al 15 de noviembre de 2015, ingresaron al sistema de justicia federal constituido por Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, un millón 23 mil 874 asuntos. Sin duda esta cifra significa un reto enorme para los juzgadores del Poder Judicial de la Federación, quienes alentados con la idea de que se trabaja en favor de la protección de los derechos humanos, han logrado resolver gran parte de esa carga, un 97.8%, lo que representa haber concluido más de un millón dos mil asuntos, con lo que quedaron poco más de 297 mil asuntos que están en trámite conforme a los códigos procesales, para recibir pruebas, alegatos, contestaciones e informes de las partes, lo cual de ninguna manera significa la existencia de un rezago. **La capacidad instalada del Poder Judicial de la Federación, al 15 de noviembre de 2015, es de 253 tribunales colegiados; 97 tribunales unitarios y 420 juzgados de distrito en 32 circuitos judiciales.**”<sup>314</sup>

---

<sup>314</sup> Informe 2015 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, Ministro Luis María Aguilar Morales.

## EL PODER DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL.

El Poder Judicial de la Federación es sin duda el factor constitucional de más alto relieve para la moderación del poder y el equilibrio en el uso de éste por parte de las autoridades del país; constituye el elemento de certidumbre, seguridad, vigencia y eficacia del orden jurídico nacional y del Estado de Derecho, pero también es el garante de la protección de los derechos humanos de todas las personas.

El Poder Judicial tiene como pilares de su consistencia constitucional a la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal, en el que se fijan los órganos jurisdiccionales antes mencionados.

El Poder Judicial vive hoy la Décima Época de su funcionamiento, en la que sobresale la defensa de los derechos humanos y su relación con el contexto internacional, particularmente por lo que se refiere a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ha tocado a la Corte en esta época, así como al Poder Judicial en su conjunto, atender cuestiones fundamentales para la defensa de la Constitución y para el restablecimiento en el equilibrio entre los poderes y los órdenes de gobierno. Igualmente ha sido trascendente el análisis que realizó la Suprema Corte de Justicia del Caso “Radilla Pacheco” contra los Estados Unidos Mexicanos, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2009 y publicado en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 2010. Dado que la sentencia fue condenatoria, el presidente de la Corte la sometió a consulta del pleno para determinar el papel del Poder Judicial de la Federación en el fallo emitido por aquel organismo internacional. Según Ferrer MacGregor,<sup>315</sup> lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia incluye los siguientes aspectos, que son de la mayor importancia para advertir la función que toca cumplir al Poder Judicial respecto de las obligaciones del estado mexicano determinadas por resoluciones de tipo internacional:

- a) Las sentencias condenatorias contra el estado mexicano son obligatorias para el Poder Judicial.
- b) Los criterios interpretativos de la Corte Interamericana son orientadores para el Poder Judicial de la Federación cuando el estado mexicano no se aparte de los asuntos que generan dicha jurisprudencia. A este respecto, se observa el alejamiento de la Corte mexicana respecto del criterio de la emisora de la jurisprudencia sobre el control de convencionalidad, que de acuerdo con ella comprende los tratados internacionales y la interpretación que de los mismos realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que la jurisprudencia de ésta resulta obligatoria y no simplemente orientadora y facultativa.
- c) El Poder Judicial de la Federación debe ejercer el control difuso de convencionalidad y que la obligación de éste, es para todos los jueces del estado mexicano.

---

<sup>315</sup> Comentario de Ferrer MacGregor, Eduardo, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo IV, Cámara de Diputados-LXI Legislatura, 8ª edición, México, 2012, pp. 982-983.

no; por ello, se acepta el control difuso de constitucionalidad a través de una nueva interpretación del artículo 133 constitucional en relación con el primero de la norma suprema.

- d) Los jueces pueden replicar en casos futuros el criterio de restricción del fuero militar, en cumplimiento de la sentencia del Caso Radilla.
- e) Implementación de cursos y programas permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, para todos los jueces y magistrados y funcionarios.

El Poder Judicial de la Federación de México, ha cumplido a cabalidad la sentencia mencionada.

Lo dicho respecto del caso Radilla, es sólo un ejemplo de la nueva conformación tanto estructural como funcional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en general, del Poder Judicial del Estado mexicano.

# Consolidación y evolución del amparo en la Constitución de 1917

LUCIANO SILVA RAMÍREZ

Presidente del Colegio de Profesores de Garantías y Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM, es licenciado, maestro y doctor en Derecho. Es profesor titular de las materias “Garantías individuales y sociales”, “Juicio de Amparo” y “Práctica Forense de Amparo” en la Facultad de Derecho de la UNAM, autor de diversas publicaciones en materia de amparo.

## INTRODUCCIÓN

En el marco del centenario de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, más allá de la discusión en torno a si se requiere una nueva Norma Fundamental o no, debemos preocuparnos y ocuparnos por preservar los postulados de la revolución de 1910, plasmados como decisiones político fundamentales por el Constituyente de Querétaro de 1916, entre otros los derechos individuales y sociales, la declaración de que el pueblo es el titular de la soberanía nacional, y que tiene el derecho de alterar y modificar su forma de gobierno; la adopción de un régimen republicano, representativo, democrático, laico y federal; con división de poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la no reelección del Presidente de la República; el municipio libre, como base de la división territorial y como base de su organización política administrativa, la separación de la iglesia y el Estado; el derecho a un trabajo digno y socialmente útil; para ello en esta monografía se hace patente que carecería de objeto, de eficacia una Constitución escrita, rígida, suprema, con las decisiones político fundamentales que rigen a un pueblo, con todo un catálogo de derechos fundamentales, de derechos humanos en su parte dogmática, así como las disposiciones que establecen la organización, atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos constituidos, de los organismos constitucionales autónomos, sino existieran en la propia norma suprema los mecanismos para controlar y limitar el ejercicio del poder, para que los poderes públicos constituidos que gobiernan, el Legislativo con sus leyes, el Ejecutivo con sus reglamentos y el Poder judicial con sus sentencias, ejerzan el poder, actúen de acuerdo con los principios y reglas constitucionales plasmadas por el Constituyente originario en la Constitución, para que actúen dentro del marco competencial que les asigna la Norma Fundamental, verbigracia el juicio de amparo mecanismo de control de la constitucionalidad y convencionalidad, con el que contamos los gobernados para impugnar las normas generales, actos u omisiones inconstitucionales de dichos pode-

res o de cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, que violen sus derechos humanos.

Juicio de amparo que se ha convertido en una institución querida y arraigada por el pueblo; ya que tutela los derechos fundamentales más preciados para las personas, como la vida, la libertad, la seguridad jurídica, igualdad, propiedad; además, resulta de fácil acceso, por los principios constitucionales que lo rigen, debido a los cuales cualquier gobernado que sea vea afectado en sus derechos fundamentales y garantías, por leyes, tratados internacionales, reglamentos así como por actos que no tengan el carácter de normas, contrarios a la Constitución y los derechos humanos, podrán ejercitar dicho juicio constitucional; a diferencia de otros sistemas de derecho, en donde no son los particulares, sino los órganos de poder, los únicos legitimados para cuestionar las leyes y tratados.

Luego entonces, si hablamos de la Carta Federal de 1917, y del medio para tutelarla como el amparo, que es un juicio constitucional, un mecanismo de control de la constitucionalidad del ejercicio del poder y de convencionalidad de normas actos y omisiones de cualquier autoridad que violen la Constitución y los derechos humanos de los gobernados, es necesario, aún de manera breve, ocuparnos de algunos tópicos de la teoría de la Constitución, del principio de supremacía de la Constitución, del control de la constitucionalidad del poder, así como del concepto y naturaleza de dicho juicio para poder ubicar el papel que juega en el Estado Constitucional democrático de derecho en México.

## CONSTITUCIÓN Y SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Al respecto, Fernando Lasalle el 13 de abril de 1862, en una conferencia titulada “¿Qué es una Constitución?”, afirmó que una Constitución es “la suma de los factores reales de poder que rigen en una comunidad, en un país”. Y con todo acierto distinguió dos Constituciones: la real, la efectiva, la cual es la representación de los factores reales del poder, y la Constitución escrita, a la que le da el nombre de hoja de papel.<sup>316</sup> El pensamiento de Lasalle es en parte acertado y creemos que la Constitución escrita debe plasmar la Constitución real, y entonces podemos hablar de la Constitución del país; pero cuando las dos Constituciones corren por causas diversos, sobrevienen las crisis y nace el poder del pueblo de lograr que esas dos constituciones sigan el mismo camino y sean, como deben ser, la misma.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico constitucional, por nuestra parte podemos decir que nuestra Constitución Federal es la Norma Suprema escrita que contiene los principios, reglas, disposiciones y decisiones político fundamentales, que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, de los organismos constitucionales autónomos, así como las relaciones de éstos con los habitantes de un Estado preservando sus derechos fundamentales, los llamados derechos humanos.

---

<sup>316</sup> Véase Lasalle Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Ariel, España, 2004, p. 47.

Por lo que respecta, a la supremacía constitucional, para comprender en qué consiste, es conveniente aludir a los presupuestos de Poder Constituyente, poderes constituidos, así como las diferencias esenciales de estos; igualmente, distinguiendo la Constitución rígida, de la flexible.

### **Poder constituyente y poderes constituidos**

El Poder Constituyente es el que realmente expresa la voluntad de la soberanía nacional, y que lo mismo pueden encontrar su expresión en una regla de derecho, o bien mediante un brote revolucionario, verbigracia el caso nuestro con la Revolución Mexicana de 1910, que culminó con el Congreso Constituyente de Querétaro, cuya obra es la Constitución de 1917.

Es de hacer notar que en la teoría, la doctrina constitucional, se encuentran diferencias esenciales entre poder constituyente y poderes constituidos, destacando las siguientes:

- a) Por su origen;
- b) Su momento de aparición, y
- c) Su función y duración.

a) Por su origen: El Poder Constituyente tiene origen, es producto de la voluntad de la soberanía nacional. En cambio los poderes constituidos, tienen su origen, precisamente en la Constitución, que es obra del Poder Constituyente.

b) Por su aparición: Por el momento de aparición el poder constituyente se diferencia de los poderes constituidos porque, de lo dicho en el párrafo anterior se infiere lógicamente que el poder constituyente debe ser como causa de la Constitución que da origen a los poderes constituidos, anterior a ellos, y estos, como efectos de dicha Constitución, posteriores al poder que creó ésta.

c) Por su función y duración: El Poder Constituyente tiene la función de crear la Constitución, el documento solemne que contiene las normas, las decisiones político fundamentales que han de regir a un pueblo; en cambio la función del poder constituido es la de gobernar. De ahí que la vida, la duración del poder constituyente sea efímera, puesto que una vez agotada su función de constituir desaparecerá; en tanto que la vida de los poderes constituidos es permanente, puesto que permanente es la función de gobernar.<sup>317</sup>

En torno a esta cuestión, tenemos que el concepto de Constitución rígida se opone al de flexible. La Constitución rígida comúnmente es escrita, es la que no puede ser reformada por el legislador ordinario (poder constituido). Por lo contrario, la flexible si puede ser reformada por dicho legislador; incluso, la Constitución rígida requiere de un procedimiento complicado, sumamente dificultado para su enmienda, verbigracia

---

<sup>317</sup> Silva Ramírez, Luciano, *Op. cit.*, pp. 10 y 11.

la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como se acredita del texto de su artículo 135.<sup>318</sup>

## Supremacía constitucional

De lo anterior, desprendemos que las distinciones anotadas respecto al poder constituyente, poder constituido, la existencia de una Constitución rígida, suprema y escrita, carecerían de objeto si los poderes constituidos no estuvieran obligados a ajustar su estructuración y funcionamiento a las reglas constitucionales que les dieron vida.

Por lo que no tendría eficacia, carecería de objeto una Constitución como la nuestra, escrita, suprema, con un catálogo de derechos fundamentales en su parte dogmática, con las disposiciones que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, de los organismos constitucionales autónomos, en su parte orgánica, si los poderes públicos no ajustan su actuar a las reglas constitucionales que les dieron vida, plasmadas por el Constituyente originario en su obra la Constitución; de ahí, que el control del poder político se encuentra por antonomasia en la Constitución, los poderes tienen delimitado su ámbito de atribuciones en la Norma Fundamental, de tal manera que ninguna norma general o cualquier acto de los poderes públicos pueden estar por encima de la Constitución, porque ésta es la Ley Suprema.

En esencia, el principio de la Supremacía de la Constitución estriba en que ninguna ley, tratado internacional, reglamento, cualquier disposición de carácter general o acto de autoridad, está sobre la Constitución, porque esta es la Ley Suprema, la Ley de Leyes.

Aquí en México el fundamento de la Supremacía Constitucional, en nuestro sistema de derecho, lo encontramos en el artículo 133 de la *Constitución General de la República*, que a la letra establece:

ARTÍCULO 133.- 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 celebran por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...<sup>319</sup>

A simple vista, podríamos pensar que el fundamento de dicha supremacía no existe en este precepto, ya que aparentemente las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (leyes federales) y los tratados que celebre el Presidente de la República, conjuntamente con la Constitución, serán la Ley Suprema de toda la unión. Sin embargo, analizando detenidamente el artículo a estudio, encontramos que esto no es así, por-

---

<sup>318</sup> “Artículo 135. 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.”

<sup>319</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

que en él se da la subordinación, tanto de las leyes que emanan del Congreso General, así como los tratados que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado, toda vez que dichas leyes y tratados deben de estar de acuerdo con nuestra Norma Fundamental; de tal suerte, que siempre prevalecerá ésta, sobre cualquier norma general, tratado internacional o acto de los poderes públicos constituidos, organismos constitucionales autónomos; consecuentemente, si una ley, tratado internacional o acto de cualquier autoridad fueran en contra de la Constitución, por no ajustarse a ésta, serían nulos.

La Suprema Corte emitió los siguientes criterios sobre la jerarquía de los tratados internacionales:

**“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión ‘... serán la Ley Suprema de toda la Unión...’ parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de ‘leyes constitucionales’, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que ‘Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios

federales, se entienden reservadas a los Estados.’ No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: ‘LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA’; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.”<sup>320</sup>

Posteriormente, el Alto Tribunal emitió el criterio siguiente:

**“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.”<sup>321</sup>

No obstante lo anterior, la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 293/2011<sup>322</sup> sustentada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito y Séptimo Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó que los tratados internacionales que contemplen derechos humanos celebrados por el Estado mexicano, gozan de rango constitucional, están a la par de la Constitución, excepto cuando se establezcan restricciones, limitaciones constitucionales, en donde debe prevalecer la Constitución, los tratados deben estar supeditadas a la Norma Suprema.

---

<sup>320</sup> [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Noviembre de 1999, pág. 46.

<sup>321</sup> [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Abril del 2007, pág. 6.

<sup>322</sup> Sesión del Tribunal Pleno de 3 de septiembre del 2013.

## EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PODER Y CONVENCIONALIDAD

Es dable mencionar que para el análisis del control de la constitucionalidad es conveniente referir al poder del Estado, los tratadistas, los estudiosos de la materia aún no se ponen de acuerdo; la discusión se sigue dando en torno a esta cuestión, por la complejidad y la suma de aristas que encierran a este tema; por lo que se hace necesario, aún de manera somera, aludir a tal cuestión.

Al respecto, el doctor Andrés Serra Rojas expresa que el poder es la “capacidad de acción y medios concretos de acción en el marco de una política. El poder está ligado a la autoridad, principio de su justificación. La coherencia realmente percibida y vivida entre estos dos elementos. La política se realiza más o menos, situado el poder entre dos extremos: la legitimidad y la tiranía”.<sup>323</sup>

Por nuestra parte, podemos decir que el concepto poder del Estado guarda menos relación con la palabra fuerza (en el sentido de violencia), que con los términos de ordenar y administrar. Lo esencial para el Estado no es la fuerza, sino la ordenación, organización de la colectividad. La coerción política es tan sólo el último medio para el mantenimiento de este orden, o sea, que no es objeto principal, sino medio para un fin. Ninguna asociación humana, y mucho menos el Estado, puede sustraerse por mucho tiempo a semejante poder conectivo. Sin embargo, podemos decir que esa potencia de hecho no debe ser ilimitada, sino tener sus limitaciones en el derecho objetivo; “...el radio de acción de la voluntad del Estado (poder) se determina, tiene sus límites en la Constitución. En el aspecto jurídico es indiferente el hecho de sí el Poder Supremo del Estado, según la Constitución, es, al mismo tiempo y de hecho el poder más fuerte, porque el poder del Estado no es un elemento substancial, sino dinámico.”<sup>324</sup>

Sin embargo, es necesario apuntar el hecho, que en relación a los poderes propios de otras asociaciones, el del Estado es originariamente imperante, ya que puede, y de facto impone su voluntad, sobre la base de un derecho propio; el poder del Estado es poder de derecho. Y desde el momento en que para la realización del derecho es necesaria la fuerza, el ejercicio de esta forma de coacción constituye un deber jurídico del Estado. Por otra parte, es de mencionar que se pretenden encontrar ciertas características al poder del Estado, señalándose entre éstas, la de que dicho poder es originario, sólo de esta forma tiene la capacidad de auto organización, así como la distribución (ejercicio) del poder entre los órganos del Estado;<sup>325</sup> ya que, cualquier otro ente con cierto poderío económico podría situarse por encima del propio Estado. Otro punto relevante es la legitimación, quiere esto decir que ese poder que ostenta el Estado fue adquirido conforme a derecho. Cabe señalar, que otra nota que le es característica al poder de aquél es la soberanía, concebida como la instancia última de decisión;

---

<sup>323</sup> Serra Rojas, Andrés, citado en la Revista *Cultura Jurídica*, Revista de Investigación Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho, No. 1, p. 47.

<sup>324</sup> Fischbach, O. D.G., *Teoría General del Estado*. Editorial Nacional. 3ª Edición, p. 122.

<sup>325</sup> Fischbach, O. D.G., *Ob. cit.*, pp. 127-131.

aquella decisión que no está subordinada a ninguna otra. Es la libre determinación del orden jurídico.<sup>326</sup> Para nosotros, la soberanía debe ser entendida desde el punto de vista del Constituyente de 1916, cuya obra es la Constitución de 1917 que nos rige, en su artículo 39,<sup>327</sup> al disponer que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, aclarando que no abordamos su análisis desde el punto de vista de la Teoría del Estado y la Ciencia Política, ya que rebasaría los límites del presente trabajo.

En conclusión, el Poder del Estado es único e indivisible, por lo cuanto se alude a la teoría de la división de poderes, en nuestra opinión, no se trata de una “división del poder”, más bien se trata de una colaboración, o en su caso de la distribución de funciones para el ejercicio del poder.<sup>328</sup> Pero ese poder, debe estar acorde con la Ley Fundamental porque como se ha mencionado, el poder del Estado tiene sus límites en la norma suprema, el control del poder político se encuentra por antonomasia en la Constitución, entendida como una concreción sistemática de delimitaciones al poder, como la norma suprema escrita que contiene los principios, reglas, decisiones político fundamentales y disposiciones que rigen la organización, atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos, de los organismos constitucionales autónomos, así como las relaciones de éstos con los habitantes del Estado, promoviendo, respetando y garantizando sus derechos fundamentales, sus derechos humanos; es decir, que los poderes públicos constituidos el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, deben ejercer el poder dentro del marco que la propia Constitución les asigna, a las reglas constitucionales plasmadas por el Constituyente originario en su obra, la Norma Suprema, por lo tanto, debe existir la voluntad política de que ese poder se someta al orden jurídico, al derecho. De ahí, que para un gran sector de la doctrina jurídico político constitucional, no se puede concebir a un Estado sin derecho; no obstante, para otro sector, no por el hecho de que el Estado cuente con un orden normativo, ya puede considerarse como un Estado de derecho; inclusive, algunos autores consideran como Estado de derecho las normas legisladas, expedidas por el órgano facultado para ello; ante tal situación, aun cuando los estudiosos de la materia no se ponen de acuerdo sobre tal cuestión, por nuestra parte, al respecto podemos decir que estar en un Estado Constitucional de Derecho es darle primacía al orden jurídico, con la voluntad política de someterse a él, por parte de los poderes públicos constituidos, de los organismos constitucionales autónomos, de todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales, contando para ello con una Constitución escrita, rígida, suprema, con su parte dogmática, conteniendo los derechos fundamentales, derechos humanos de los gobernados; en su parte orgánica, con las disposiciones que rigen la división, o colaboración de poderes, estableciéndose la organización, atribuciones y funcionamiento de dichos poderes públicos

---

<sup>326</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 144.

<sup>327</sup> “Artículo 39. 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”.

<sup>328</sup> Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2010, pp. 33.

constituidos; que también exista un respeto irrestricto a los principios de seguridad y legalidad jurídica. Pero sobre todo, contar con los mecanismos de control de la constitucionalidad y el órgano facultado para conocer de éstos, que permitan ese eficaz sometimiento, lo que constituye un pleno Estado Constitucional democrático de derecho; haciendo énfasis en este punto, porque como hemos mencionado, la Constitución como sustento del Estado de derecho, carecería de objeto, de eficacia sino previera al órgano y los mecanismos para control y limitar a los poderes públicos constituidos para que gobiernen, ejerzan el poder conforme al ámbito competencial, a los principios, reglas constitucionales plasmados por el Constituyente en su obra, la Constitución, verbigracia el Juicio de Amparo, mecanismo de control de la constitucionalidad y de convencionalidad de normas generales y actos de cualquier autoridad protegiendo derechos fundamentales, ya que si el Legislativo con sus leyes, el Ejecutivo con sus reglamentos o el poder Judicial con sus sentencias viola la Constitución y los derechos humanos de los gobernados, estos tienen dicho juicio para impugnar los actos de esos poderes públicos.

Como se ha señalado, el control del poder político se encuentra por antonomasia en la Constitución, el poder del Estado tiene sus límites en la Norma Fundamental; de tal manera que “el control de la constitucionalidad” tiene por objeto el poder político, y tiene como propósito verificar que ese poder, su ejercicio, sea en consonancia con la Constitución; por lo que técnicamente, lo jurídicamente correcto, es hablar de control de la constitucionalidad, ya que como se anota este tiene por objeto el control del poder político, y como propósito verificar la consonancia de ese poder con la Constitución, si el ejercicio del poder es conforme a la Constitución la manifestación del poder será válida, si no es acorde con la Constitución hay que declararlo inválido por inconstitucional; también el control de la constitucionalidad implica hablar de los mecanismos de control de la constitucionalidad, ya que como hemos advertido con antelación, carecería de objeto, de nada serviría una Constitución escrita, rígida, suprema, con todo un catálogo de Derechos Fundamentales en su parte dogmática, con las disposiciones que rigen la organización y atribuciones de los poderes públicos constituidos en su parte orgánica, si no contáramos con los mecanismos para controlar, limitar el ejercicio del poder, para que los poderes públicos constituidos, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, actúen dentro del marco competencial que les asigna la Norma Fundamental, de acuerdo con los principios, las reglas constitucionales plasmadas por el Constituyente originario en la Constitución; de ahí, que se prevean en la propia Norma Constitucional tanto el órgano, como los mecanismos de control de la constitucionalidad que permitan darle primacía a la Constitución, controlar el ejercicio del poder de los poderes públicos constituidos, de los organismos constitucionales autónomos, para que actúen dentro del ámbito competencial, de acuerdo con los principios y reglas constitucionales que les asignó el Constituyente originario, en su obra la Constitución.

Entre dichos mecanismos, como hemos mencionado, tenemos, el juicio de amparo, mecanismo de control de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte y que ejercitan los gobernados

para impugnar los actos arbitrarios del poder público cuando violan la Constitución y los derechos fundamentales, los derechos humanos en su perjuicio, conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales; así como los mecanismos de control de la constitucionalidad del poder, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad contempladas en las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Federal, las primeras, son litigios, juicios constitucionales que ejercitan los entes de poder, Federación, entidades federativas, municipios, órganos autónomos, poderes públicos federales y locales, juicios constitucionales que tienen por objeto resolver si dichos entes actúan dentro del marco competencial que les asigna la Constitución, así como sobre la constitucionalidad de actos y disposiciones de carácter general de dichos poderes públicos; y las segundas, tienen por objeto un control abstracto de normas, al analizar la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, las que ejercitan las minorías parlamentarias, los partidos políticos, respecto de normas en materia electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las similares de los Estados y demás órganos establecidos en el artículo 105 citado, para limitar el poder, para corroborar que éste sea en consonancia con la Constitución, si el poder, su ejercicio, es acorde con la Constitución la manifestación de éste será válida, si no es conforme a la Constitución debe declararse inválido por inconstitucional.

En tanto que el control de convencionalidad sólo tiene como finalidad realizar el contraste de la norma con el tratado internacional celebrado con el Estado mexicano que contempla derechos humanos, no se ocupa del control de la convencionalidad del ejercicio del poder, de cuestiones de constitucionalidad al no hacer un análisis o referencia directa a preceptos de la Constitución Federal, como lo corrobora la jurisprudencia bajo el rubro:

“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CUANDO EN LA SENTENCIA RECURRIDA SE REALIZÓ EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO O SE ATRIBUYE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LA OMISIÓN DE REALIZARLO. El artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el recurso de revisión en amparo directo procede únicamente contra las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitándose la materia del recurso a las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras. Por tanto, cuando en la sentencia dictada en amparo directo se hubiere realizado el control de convencionalidad ex officio, o bien, se atribuya al Tribunal Colegiado de Circuito la omisión de realizarlo, el recurso de revisión interpuesto en su contra es improcedente, toda vez que no se satisfacen los requisitos de procedencia conforme al indicado precepto, pues el control de convencionalidad no implica una cuestión de constitucionalidad, al consistir solamente en el contraste de las normas legales con los instrumentos

internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos, y no así en el análisis o referencia directa a preceptos de la Constitución Federal.”<sup>329</sup>

Sin embargo, por la extensión sugerida para esta monografía y por la relevancia de las reformas constitucionales al juicio de amparo y en materia de derechos humanos sólo nos ocuparemos de dicho juicio constitucional.

## JUICIO DE AMPARO, CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

En torno al juicio de amparo se han dado un sin número de conceptos, no obstante, podemos decir que se trata de un juicio autónomo, de carácter constitucional que tiene la finalidad de resolver las controversias a que alude el artículo 103 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cuando se violen derechos fundamentales, derechos humanos de los gobernados, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte, cuya sustanciación se efectuará de acuerdo con los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Constitución, la Ley de Amparo, y la jurisprudencia, teniendo por objeto restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía constitucional violada, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación causada por la ley o acto de autoridad.<sup>330</sup>

En cuanto a su naturaleza jurídica, los estudiosos de la materia no se ponen de acuerdo; advirtiendo que esta cuestión no es nueva, ya se ha tratado de dilucidar desde el siglo XIX; así para Couto es un juicio político; De la Vega señalaba que se trataba de un interdicto, por la gravedad, por la urgencia del caso y la agilidad de la tramitación del amparo; para Valenzuela era un cuasi proceso; en cambio para Vallarta se trataba de un proceso legal; Lozano refería que era un recurso; Rabasa lo consideraba un juicio constitucional. Por su parte, la legislación dictada bajo la vigencia de la Constitución de 1857, consideró al amparo como un recurso, o un recurso extraordinario; en la Constitución de 1917 se le considera como una controversia, un juicio.

Cabe mencionar que la polémica sigue a la fecha, los estudiosos de la materia se han dividido en torno a si el amparo es un juicio o recurso, porque un gran sector sólo consideran al amparo indirecto como un juicio, porque en este se da una auténtica contienda entre los particulares y el poder público. Aquí hay ofrecimiento, desahogo de pruebas, en la audiencia constitucional. En tanto que consideran que el amparo directo es un mero recurso, tan es así que aquí no hay pruebas ni desahogo de las mismas ni audiencia constitucional, sólo se revisa si el procedimiento y la sentencia se siguieron y aplicaron conforme a la ley.

Por nuestra parte, podemos afirmar en cuanto a su naturaleza jurídica, que el juicio de amparo tanto el indirecto, como el directo es un juicio constitucional, un meca-

<sup>329</sup> Tesis: 2a./J. 5/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo del 2013, Tomo 2, pág. 989.

<sup>330</sup> Silva Ramírez, Luciano, *Análisis Jurídico Político de la Supremacía Constitucional y el Sistema de Control Judicial en México*. Tesis doctoral. Facultad de Derecho, UNAM, 1987, p. 77.

nismo de control de la constitucionalidad y de convencionalidad de normas generales, actos y omisiones de cualquier autoridad que violen los derechos humanos de los gobernados, el que siempre se seguirá por vía de acción, a instancia de parte agraviada, de conformidad con los artículos 103 y 107 constitucionales.

Haciendo notar que el juicio de amparo en nuestro país se ha convertido en una verdadera acción popular, toda vez que cualquier gobernado que se ve afectado en sus derechos fundamentales, más preciados para el ser humano, como la vida, la libertad, propiedad y seguridad jurídica, por los actos arbitrarios e ilegales del poder público, tiene a su alcance la acción tutelar del amparo, que permite al agraviado que se respeten y se hagan efectivos los derechos fundamentales, los derechos humanos, que consagra la Constitución Federal y los tratados internacionales en favor de las personas, por parte del aparato estatal; igualmente, lograr que la Constitución tenga primacía jurídica y el resto de ordenamientos secundarios deben ajustarse a ella; como ya se dijo, se mantiene el orden constitucional y consecuentemente, que se logre un verdadero Estado Constitucional de Derecho en el país; lo anterior se debe en gran parte a los principios que rigen al juicio de amparo, que han permitido que sea un instrumento de defensa accesible para los gobernados, principios estos que se han elevado a rango constitucional, plasmándose su procedencia y trámite en los artículos 103 y 107 de la Carta Fundamental.

## EL JUICIO DE AMPARO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Es dable mencionar, que el Juicio de Amparo, conjuntamente con los derechos del hombre, las llamadas garantías individuales, fue elevado a rango constitucional en la Constitución federal de 1857, en la que se adopta el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, protegiendo garantías individuales a través de dicho juicio. Constitución del medio siglo en la que se da un gran avance al otorgar el Constituyente de 1856, a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, el control judicial de la Constitucionalidad de leyes contrarias a la Norma Suprema y que violaran garantías de los gobernados, los derechos individuales; en contraste de lo que ocurría en los países del llamado primer mundo en esa época, en Europa, ya que en el viejo continente privó la vieja idea de que la ley era la que protegía las libertades del hombre, y por tanto los jueces no podían cuestionarlas, privaba el Poder Legislativo sobre el Judicial, la voluntad de la soberanía popular; y es prácticamente hasta el siglo XX, debido a las atrocidades y vejaciones a la dignidad humana por parte de los regímenes dictatoriales de la primera y segunda guerras mundiales, cuando en Europa se percatan que es la propia ley la que restringe, destruye los derechos humanos, surgiendo, creándose los tribunales constitucionales para proteger esos derechos frente a las leyes; en tanto que aquí en México como ya advertimos, desde el siglo XIX, ya se tenía el control de la constitucionalidad de las leyes a través del amparo, protegiendo derechos individuales.

## CONSOLIDACIÓN DEL AMPARO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Otro gran avance, se da en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, la primer Constitución social del mundo, en la que el Constituyente de Querétaro nuevamente eleva a rango constitucional no tan solo los derechos del Hombre, como los denominó la Constitución de 1857, ampliándolos, sistematizándolos y llamándolos “garantías individuales”, sino que también los derechos sociales, al surgir los grupos campesinos en su estado ejidal y comunal, las asociaciones de trabajadores agrupados en sindicatos; además, nuevamente eleva a rango constitucional al Juicio de Amparo para tutelar, hacer efectivos esos derechos, ya con la modalidad que lo conocemos hoy en día, amparo indirecto de doble instancia, contra normas generales y todos aquellos actos de autoridad que no sean sentencias definitivas, ante Juez de Distrito; y la novedad, amparo directo de única instancia ante la Suprema Corte, contra sentencias definitivas, por violaciones en la secuela del procedimiento que trasciendan al fallo afectando las defensa jurídicas del quejoso o por violaciones en la sentencia misma, derogando este amparo uniinstancial el recurso de casación que tuvimos en México. Como se observa, en la Constitución de 1917 se da otro gran avance al tutelar a través del amparo no tan solo los derechos individuales, también los derechos sociales, los derechos colectivos.

Cabe destacar, que durante la vigencia de la Constitución de 1917, se han promulgado las leyes de amparo de 1919, de 1936 y la nueva ley mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 3013; efectuándose también varias reformas a la Constitución, siendo a últimas fechas, las más relevantes, al Juicio de Amparo y en materia de derechos humanos, publicadas en dicho órgano oficial, en fechas 6 y 10 de junio del 2011, dando origen a la nueva Ley de Amparo aludida; reformas constitucionales y legales que abren una nueva etapa en el control de la constitucionalidad del poder y convencionalidad de normas generales, actos u omisiones de los poderes públicos y de cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, a través del Juicio de Amparo protegiendo derechos humanos, ampliando su ámbito protector no tan solo para los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, además en los tratados internacionales en los que México sea parte, incluso, en aquellos de la materia con base en el principio *pro homine*, consolidando el control judicial de constitucionalidad y el ámbito de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, titular del Poder Judicial de la Federación, el poder garante de la Constitución.

Como ya se dijo, con motivo de las reformas constitucionales en materia de amparo (*DOF*, 6 de junio del 2011), así como en derechos humanos (*DOF*, 10 de junio del 2011), específicamente al artículo 103 en estudio, se advierte que el amparo protege los derechos humanos, no tan sólo reconocidos en la Constitución, además en los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte; incluso, en aquellos de la materia en base al principio *pro homine* contemplado en el párrafo segundo

del artículo 1<sup>o</sup><sup>331</sup> constitucional, en el que se establece la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, es de hacer notar que debido a las reformas constitucionales referidas al juicio de amparo y en materia de Derechos Humanos, se ha ampliado el ámbito protector de dicho juicio, así como las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el control de la constitucionalidad del ejercicio del poder y de convencionalidad tutelando derechos fundamentales que consolidan el control judicial de la constitucionalidad, que permitirán un pleno Estado Constitucional de Derecho en nuestro país.

En esta función el Poder Judicial de la Federación tiene la alta misión del control de la constitucionalidad del ejercicio del poder, así como de convencionalidad de normas generales, actos u omisiones de cualquier autoridad que violen derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte mediante el juicio de amparo protegiendo derechos fundamentales, derechos humanos, de conformidad con el artículo 103 constitucional; o sea, si el Poder Legislativo con sus leyes, el Ejecutivo con sus reglamentos o el Poder Judicial con sus sentencias violan la Constitución y derechos humanos, los gobernados, los particulares pueden hacer valer el juicio de amparo. Al llevarse a cabo esta, función se busca proteger los derechos constitucionales, los derechos públicos subjetivos del gobernado lesionados por normas, actos y omisiones de cualquier autoridad, manteniendo con ello el orden constitucional (incluso la legalidad).

Haciendo hincapié que la reforma constitucional al juicio de amparo y en materia de derechos humanos establece la procedencia de dicho juicio contra normas generales, actos y omisiones de autoridad que violen derechos fundamentales, lo que en principio resulta encomiable al darse esa protección no tan sólo de aquellos derechos y sus garantías reconocidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, incluso de la materia, ampliando el ámbito tutelar de nuestro juicio constitucional.

---

<sup>331</sup> “Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Además, en la reforma constitucional aludida tenemos como novedad las figuras jurídicas, entre otras, las siguientes: el interés legítimo para promover el amparo, la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo contra normas, el amparo directo adhesivo, los plenos de circuito en la jurisprudencia por contradicción de tesis, la apariencia de buen derecho en la suspensión de los actos reclamados y el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo.

Es de hacer notar que con motivo de la reforma constitucional al juicio de amparo multicitada se derogó la *Ley Reglamentaria* de 1936, la cual debido a su prestancia jurídica tuvo vigencia hasta el 1 de abril del 2013, ya que al día siguiente por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* se expidió la nueva *Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución*; la nueva ley se integra con cinco títulos y capítulos respectivos, doscientos setenta y un artículos, once transitorios; ya no se divide en libros, como acontecía en la ley abrogada que se integraba con el libro primero regulando el amparo con todos sus rigorismos y tecnicismos, y el libro segundo, sobre el amparo agrario donde se daba la suplencia de la queja más amplia que en derecho proceda, el Tribunal de Amparo se convertía en juez y parte a favor de la clase campesina.

En tanto que en la nueva ley reglamentaria, además de las figuras referidas también contempla la procedencia del amparo contra actos de particulares equivalentes a los de autoridad, los efectos restitutorios en la suspensión de los actos reclamados, el recurso de inconformidad en el cumplimiento de las sentencias, entre otras figuras, las cuales nos abstenemos de analizar porque rebasaría los límites de este trabajo.

Como se observa, las reformas constitucionales y legales contienen cambios sustanciales al fundamento constitucional del amparo, su procedencia (Artículo 103); así como a principios constitucionales que rigen el trámite del juicio constitucional (artículo 107); por lo que podemos decir que la reforma constitucional de marras, implica un avance en el control de la constitucionalidad de normas generales, actos y omisiones de autoridad que violen los derechos fundamentales de los gobernados; no obstante los avances en la reforma constitucional al amparo, en derechos humanos, la nueva ley de amparo, la trascendencia, el gran calado, inclusive las bondades de las reformas aludidas, estimamos que para preservar los postulados de la revolución de 1910, los derechos sociales, las decisiones político fundamentales plasmadas por el Constituyente en su obra la Constitución de 1917, debe reflexionarse, sobre aquellas instituciones y figuras procesales incorporadas como novedad, tanto en la Constitución como en la nueva ley reglamentaria, para lograr un efectivo control de la constitucionalidad del ejercicio del poder y una eficaz tutela de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, figuras e instituciones jurídicas que deben analizarse con profundidad, de manera cuidadosa para evitar que vayan en contra de la propia Constitución, incluso de la naturaleza jurídica del amparo, además confusiones, que lejos de permitir un acceso a la justicia efectivo a través del amparo, dicho juicio se convierta en un laberinto donde se pierdan no tan sólo las partes, sus abogados, sino también los propios tribunales de amparo, entre ellas, la procedencia del amparo contra actos de particulares equivalentes a los de autoridad,

ya que el artículo 103 constitucional establece de manera expresa que el amparo procede sólo contra actos de autoridad, al indicar en su fracción I que ese juicio cabe contra normas generales, actos y omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; no obstante, la ley reglamentaria en los artículos 1 y 5, fracción II lo hace procedente contra actos de particulares equivalentes a los de autoridad, cuya función tenga sustento en una norma y siempre que violen los derechos a que alude el artículo 1 de esta ley, por lo que existe una contradicción entre la Ley de Amparo y la Constitución. Al respecto, no se omite señalar que la jurisprudencia ha considerado a los llamados auxiliares de la administración pública; es decir, a aquellos particulares (personas morales o físicas) que por una concesión, licencia o autorización realizan funciones propias del Estado, y que en esa función pueden afectar derechos de los gobernados, jurisprudencia que inspiró al legislador para establecer en la ley la procedencia del juicio de amparo contra actos de particulares equivalentes a los de autoridad; sin embargo, le faltó técnica al legislador al incorporar en la ley la jurisprudencia referida, con deficiencia jurídica y en la redacción, al ir más allá de la Constitución, en virtud que el artículo 103 no fue reformado en tal sentido, y expresamente hace procedente el amparo sólo contra actos de autoridad, ya que entre los particulares existe una relación de coordinación, no de supra a subordinación, los particulares no pueden hacer cumplir *per se*, por medio de la fuerza pública sus decisiones; amén, de que las diferencias entre particulares deben ventilarse ante los tribunales ordinarios, en las vías e instancias correspondientes.

Por lo que consideramos que todavía quedan pendientes algunos aspectos en esta nueva etapa, para que los mecanismos de control de la Constitucionalidad, específicamente el amparo con el que contamos los gobernados para impugnar los actos inconstitucionales, arbitrarios del poder público, así como el órgano facultado para conocer de dicho mecanismo de control, el Poder Judicial de la Federación, se consoliden para lograr un efectivo control de la constitucionalidad del ejercicio del poder, tanto por los poderes públicos constituidos, como de los entes de poder paralelos al Estado, además una tutela efectiva de los derechos fundamentales de los gobernados, que permitan preservar los principios, reglas, disposiciones y decisiones político fundamentales plasmados por el Constituyente en su obra la Constitución de 1917.

## BIBLIOGRAFÍA

- Fischbach, O. D.G. *Teoría General del Estado*. Editorial Nacional. 3ª Edición.
- Lassalle Fernando. “¿Qué es una Constitución?”, Editorial Ariel, España, 2004.
- Silva Ramírez, Luciano. *Análisis Jurídico Político de la Supremacía Constitucional y el Sistema de Control Judicial en México*. Tesis doctoral. Facultad de Derecho, UNAM, 1987.
- . *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2010.

———. *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*. 3ª edición, Porrúa, 2014.

### Otras fuentes

*Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

*Cultura Jurídica*, Revista de Investigación Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho, No. 1.

### Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo de 1936.
- Ley de Amparo del 2013.

### Jurisprudencia

- [TA]; 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Noviembre de 1999.
- [TA]; 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Abril del 2007.
- 2ª./J. 5/2013 (10ª.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo del 2013, Tomo 2, pág. 989.

# Los juicios orales en el marco constitucional

## APOLONIO BETANCOURT RUÍZ

Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango. Es licenciado, maestro y derecho en Derecho con especialización judicial. Ha ocupado diversas responsabilidades en el Poder Judicial del Estado de Durango, secretario de Seguridad Pública del Estado, primer vicepresidente para la Zona Norte de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana y promotor para la implementación de los juicios orales en Durango.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de junio de 2008 se publicó el decreto por el que se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se le denominó “Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia”, la que estableció el sistema penal acusatorio, adversarial y oral en México, ahora conocida como la reforma más trascendental y necesaria en los ámbitos de procuración e impartición de justicia en la historia de nuestro país.

El presente artículo tiene por objeto hacer un breve análisis del artículo constitucional que se considera es la columna vertebral del sistema acusatorio y oral, concretamente del artículo 20, dado que en el mismo se establece la existencia del sistema procesal penal oral mexicano, sus principios rectores, así como los derechos y facultades de las partes, para lo cual, se revisarán las novedades más importantes contenidas dentro de los párrafos que integran sus tres apartados.

## ARTÍCULO 20 CONSTITUCIONAL

El párrafo inicial del artículo 20 de nuestra Carta Magna dispone: “El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.”<sup>332</sup> De forma previa a exponer lo relativo a los principios constitucionales que identifican al sistema acusatorio, se considera necesario señalar en cuanto a su característica de oral que:

---

<sup>332</sup> Primer párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existen voces que en crítica al sistema señalan que la oralidad no es una innovación de la tradición jurídica mexicana, pues se respetaba durante el desahogo de las audiencias practicadas ante los jueces de instancia. Al respecto cabe indicar que aun cuando efectivamente eran realizadas de manera verbal, su registro era practicado mediante la escritura, tanto en los argumentos como en el desahogo de pruebas, lo que llevaba a un pronunciamiento del fondo del asunto, respecto de lo actuado por escrito y sin debate oral entre las partes; aunado a que tal práctica implicaba un retraso desbordante en desmedro del imputado. La adopción de este principio de oralidad, por sí mismo, ha originado actualmente la prontitud en el trámite de los asuntos.<sup>333</sup>

Además, en este precepto se consagran una serie de principios, siendo estos:

- a) La publicidad, consiste en que la mayoría de los actos del proceso se tengan que realizar en presencia de cualquier persona que desee estar presente en los mismos, esto, incluyendo a los medios de comunicación y bajo las reservas que establece la propia ley en atención al debido resguardo de la intimidad de los intervinientes.
- b) La contradicción, consiste en la posibilidad de que las partes diriman sus diferencias y sostengan sus distintos puntos de vista mediante el debate directo de los puntos en conflicto ante la presencia del juzgador, esto, en igualdad de condiciones en cuanto al que acusa y al que defiende.
- c) La concentración, aduce a que todo el acervo probatorio y el alcance del mismo se verificará mediante debate directo en audiencia, esto, en el menor número de actos procesales posibles y necesariamente en acto público.
- d) La continuidad, alude a que se podrán celebrar tantos actos procesales como las partes lo deseen de manera sucesiva, lo cual puede permitir incluso que bajo una metodología de audiencias se pueda transitar en un solo momento desde la audiencia inicial hasta una sentencia en procedimiento abreviado; y,
- e) La inmediación, como principio se verifica en razón de la cercanía que tiene el juzgador con la prueba, misma que se decanta, verifica y descubre en cuanto a su alcance y valor probatorio directamente ante sus ojos y para lo cual necesariamente se requiere la presencia ininterrumpida durante todo el juicio de todos los que en él participan.

A continuación se analiza la primera fracción del apartado A del numeral 20 de la Carta Magna, la cual establece que:

I.- El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.<sup>334</sup>

---

<sup>333</sup> Reyes Loaeza, Jahaziel, *El sistema acusatorio adversarial a la luz de la reforma constitucional*, Porrúa, México, pp. 8 y 9.

<sup>334</sup> Fracción I del apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde una óptica ciertamente valorativa aparece como algo natural que el proceso penal tenga tales objetivos, esto, aún y cuando pareciera a primera vista que el proceso solamente busque dilucidar la inocencia o culpabilidad del inculpado, pues se reconoce que la protección del inocente y la meta de que el culpable no quede impune parecen tareas de la policía, más no objeto del proceso.

Fuera de ello, se considera correcto que la definición del objeto no lleve preconcebida la idea de que se cometió un delito, pues ello permite que se investiguen hechos y no forzosamente ‘un delito’, lo que permite libertad a los agentes del Ministerio Público para investigar espacios jurídicos importantes de los hechos, como lo pueden ser, las excluyentes de delito, errores de tipo, errores de prohibición, etcétera.

Lo anterior se fortalece desde la tónica que aporta el CNPP, al establecer en su artículo 213 que la principal labor del Ministerio Público no será la de condenar a como dé lugar al indiciado, sino determinar si el hecho puesto a su consideración efectivamente resulta punible.

Enseguida se analiza la segunda fracción del apartado A del numeral 20 de nuestra Carta Magna, la cual prevé:

II.- Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica.

Dicho mandato de optimización exige que no exista elemento alguno, ni material, ni jurídico que se interponga entre el juzgador y su libre y directa apreciación de los medios convictivos, que darán pie a una resolución.

Así pues, en esta nueva metodología de audiencias que se implementa en el nuevo sistema de justicia de naturaleza acusatoria y oral para el desahogo de las diligencias judiciales, toda la información que se produzca en el procedimiento penal tendrá que producirse en audiencia, y pasar bajo el crisol de la contradicción e inmediación, y será la oralidad la forma de trabajo para el desahogo de las etapas, característica del proceso “cuya justificación de origen es precisamente el destierro de la escritura como medio de registro.”<sup>335</sup> Además, incorpora al derecho positivo un nuevo sistema probatorio cuando establece: ‘y la valoración de pruebas la cual deberá realizarse de manera libre y lógica’, lo que implica un ejercicio responsable por parte del órgano jurisdiccional para la resolución de casos. Es así que la fracción en comento, incorpora a nuestro sistema de justicia penal la libertad para que los juzgadores aprecien los medios de prueba producidos por las partes en audiencia, ajustándose a los límites de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicos.

A continuación se estudia la tercera fracción del apartado A del artículo 20 de nuestra Constitución General, que señala:

---

<sup>335</sup> Reyes Loeza, Jahaziel, Op. Cit. pp. 10 a 16.

III.- Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo.

Al señalarse que: “sólo se considerarán como pruebas aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio”, se realiza una distinción importante en la forma de denominar los medios de convicción durante el procedimiento penal, de tal forma que “prueba” será únicamente aquélla que sea desahogada ante la presencia de un juez, es decir, aquélla producida en audiencia por las partes frente al órgano jurisdiccional, bajo los principios de inmediación, contradicción y publicidad. Otro de los conceptos que se desglosan del artículo en análisis, es el de la prueba anticipada, que se trata de una medida probatoria anticipada en la que el Ministerio Público o el defensor, ante la imposibilidad o incertidumbre de estar en condiciones de llevar a comparecer a juicio personalmente a un testigo o perito, solicitan al Juez de control, la declaración anticipada del mismo, siempre y cuando se justifique fehacientemente que el testigo se encontrará imposibilitado de asistir a la audiencia, por tener que ausentarse del país o por existir objetivamente motivos que hicieren temer su muerte, incapacidad física o mental o algún otro obstáculo semejante. En estos casos, se deberá recibir la prueba con todas las solemnidades que impone el sistema, es decir en audiencia pública, contradictoria y oral, ante la presencia de un juez.

En seguida se analiza la cuarta fracción del apartado A del numeral 20 de la Carta Magna, la cual dispone:

IV.- El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

Este párrafo consagra uno de los principales derechos humanos procesales básicos de la persona imputada dentro de un sistema penal acusatorio, como lo es el ser juzgado por un “tribunal imparcial”. Este principio se hace efectivo en la norma al momento de referir: “El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente”. Este derecho fundamental es reconocido en los instrumentos internacionales signados y ratificados por el Estado Mexicano, como es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual se establece que: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial (...).”<sup>336</sup>De igual forma la Convención Americana sobre Derechos Humanos aduce que: “Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un

---

<sup>336</sup> Artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial...”<sup>337</sup> y, finalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño esgrime “Que la causa será dirimida por autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial...”<sup>338</sup>

Ahora se analiza la quinta fracción del apartado A del artículo 20 de nuestra Carta Magna, la cual prevé:

V.- La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente...

Se establece la “carga de la prueba” también conocida como *onus probandi*, principio mediante el cual se impone la obligación a las partes, en este caso a la acusadora, de demostrar jurisdiccionalmente sus dichos, pues:

Dentro del nuevo sistema de justicia penal se identifica tal principio como la obligación que tiene el agente del Ministerio Público a efecto de demostrar ante el Juez de control o Tribunal Oral la veracidad de sus argumentaciones y también la realidad del hecho típico por el cual acusa, así como la responsabilidad penal del imputado.<sup>339</sup>

También es de llamar la atención que al hablar de la obligación de probar la acusación, no se hace referencia expresa a la institución ministerial específicamente, toda vez que, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, ahora la víctima u ofendido de un hecho delictivo tendrá la posibilidad de ejercer la acción penal privada y, en consecuencia, como parte acusadora tendrá también la obligación de acreditar la culpabilidad del imputado en juicio. Por consiguiente, si en el juicio no se produce la prueba de cargo se mantendrá la presunción de inocencia, y debe el juzgador de proceder a la absolución del acusado.

En lo que respecta a la sexta fracción del apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

VI.- Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

Dicha fracción hace extensivos los efectos del principio de igualdad, pues impacta al proceso con la obligación concreta para los jueces de no mantener contacto con una sola de las partes y a que, en su defecto, para comunicarse deban hacerlo en presencia de ambas.

---

<sup>337</sup> Artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>338</sup> Artículo 40.2.III de Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>339</sup> Valadez Díaz, Manuel, et al. *Diccionario Práctico del Juicio Oral*, Ed. Ubijus, México, 2011. p. 83.

Veamos como con esta obligación para el juzgador se evita cualquier tipo de malentendido o suspicacia, así como aquel conocido “alegato de oído”, pues siempre que un juzgador vaya a hablar o conocer algo sobre una causa, está presente la contraparte, lo que garantiza que no se le proporcione información adicional a la que recibe en audiencia y, además, no existe la posibilidad de solicitar ayudas “extra-legales” o que, por lo menos, la contraparte crea que lo han hecho, por eso ésta siempre está ahí como guardián de lo que pasa.

En seguida se analiza la séptima fracción del apartado A del numeral 20 de nuestra Carta Magna, la que establece:

VII.- Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.

Se puede señalar como una característica benéfica dentro del contexto que brinda un sistema de justicia penal de corte acusatorio, la incorporación de mecanismos o figuras jurídicas que permitan la terminación anticipada del procedimiento penal.

Así, en esta fracción se otorga la posibilidad al legislador secundario de contemplar cuantas formas anticipadas de terminación del proceso penal requiera, entre las cuales se identifican:

- a) Facultades discrecionales: Como el no inicio de la investigación, el archivo temporal, los criterios de oportunidad, no ejercicio de la acción o abstención de investigar.
- b) Acuerdos reparatorios: mediación, negociación y junta restaurativa.
- c) Suspensión condicional del proceso.
- d) Procedimiento abreviado.<sup>340</sup>

En lo atinente a la octava fracción del apartado A del numeral 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

VIII.- El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado.

Dicha fracción establece normativamente un parámetro que servirá como estándar de condena para el juzgador, a efecto de que éste indique cuáles fueron las pruebas que lo llevaron a la plena convicción de la culpabilidad del procesado en cada caso específico.

---

<sup>340</sup> Del Río Rebolledo, Johana, *Análisis de la reforma constitucional*, INACIPE, México, 2011, pp. 189 y 190.

Bajo lo anterior, el Ministerio Público se ve obligado a desahogar en el juicio oral el acervo probatorio que sea suficiente para derrotar el principio de presunción de inocencia que opera a favor del imputado, esto, más allá de toda duda razonable, es decir, mediante un alto estándar de certeza.

Dado lo anterior se acepta sin lugar a dudas que, como señala Del Río Ferretti, ir más allá de toda duda razonable implica:

... determinar cuándo se debe considerar que los jueces se hallan convencidos legítimamente para pronunciar un fallo (obviamente condenatorio, ya que para pronunciar la absolución se requiere nada más que la falta de convicción de la culpabilidad y no la convicción contraria, en homenaje a la presunción de inocencia, más precisamente en su manifestación in dubio pro reo).<sup>341</sup>

En lo que concierne a la novena fracción del apartado A del artículo 20 de nuestra ley fundamental se debe decir que prevé que:

IX.- Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y...

Esta fracción, consagra uno de los mayores avances para nuestro sistema de justicia penal, ya que al incluirse como norma constitucional a la cláusula de nulidad de la prueba ilícita, se exige de forma natural a los órganos policíacos que realicen su labor de forma eficaz, pero siempre respetando los derechos fundamentales de los ciudadanos. No obstante lo anterior, hay que recordar lo señalado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica, John Roberts, en el sentido de que para que las pruebas obtenidas ilícitamente queden excluidas del proceso: “La conducta de la policía debe ser lo suficientemente deliberada para que la exclusión pueda disuadirla y suficientemente culpable para que la disuasión valga la pena frente al precio pagado por el sistema judicial.”<sup>342</sup> Se aclara que esta apreciación no se sustenta en el conflicto de “garantismo” versus “impunidad”, ni mucho menos en la búsqueda de la verdad material a cualquier costo, sino que se considera una buena oportunidad de orientar de manera interpretativa la regla general de exclusión en la reforma procesal penal que nos ha tocado vivir, donde se busca cambiar de mentalidad, de acciones y ya no sufrir en el “formalismo anquilosado” que nos dejó un “sistema mixto con tendencia inquisitiva” y así demostrar a la sociedad que los juzgadores pueden realizar interpretaciones de los hechos a estudio, buscando la adecuada impartición de justicia y la protección decidida y eficaz de los derechos humanos de los ciudadanos y, por tanto, siendo parte activa de la construcción de un mejor país al mostrar un

---

<sup>341</sup> Río Ferretti, Carlos del, “Consideraciones básicas sobre el Sistema de Prueba en Materia Penal y control sobre el núcleo fáctico mediante recurso de nulidad”, Revista Internauta de Práctica Jurídica, Número 8, 2001, p. 5. Consultado el 5 de junio de 2011 en la página de Internet <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1231440>.

<sup>342</sup> Yoldí, José, “Los frutos del árbol envenenado”, Periódico El país, España, 19 de enero de 2009. Consultado el 11 de enero de 2010 en la página de Internet [www.elpais.com/articulo/espana/frutos/arbolenvenenado/elpepiesp/20090119elpepinac\\_12/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/espana/frutos/arbolenvenenado/elpepiesp/20090119elpepinac_12/Tes/).

plus de racionalidad en sus decisiones y no tan sólo siendo unos simples “verificadores de requisitos”, para lo cual el juzgador tendrá que aceptar que el Estado no puede resolver casos criminales a costa de vulnerar derechos humanos de sus ciudadanos, pero que sus decisiones deben contar necesariamente con lógica y con sentido común.

En relación a lo anterior se señala que el CNPP destaca adecuadamente en su artículo 264, así como en su considerando Vigésimo Séptimo, la ilicitud de aquella prueba cuando ésta es “obtenida” directamente mediante la violación de derechos humanos, más no así cuando su obtención sea indirecta o haya sido obtenida por una fuente independiente, a través de un descubrimiento que se considere inevitable, o bien, por demostrarse un vínculo atenuado entre el hecho supuestamente ilícito y el momento de obtención de la misma, ya que:

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.-** Las disposiciones generales sobre la prueba son contempladas dentro de un capítulo IV, en el que se hace referencia a la libertad probatoria con la que podrán ser probados los hechos y circunstancias aportados para la adecuada solución del caso sometido a juicio. Asimismo se prevé que la prueba no tendrá valor si ha sido obtenida por medio de actos violatorios de derechos fundamentales, y el momento procesal oportuno para su presentación será durante la audiencia de debate a juicio, salvo las excepciones que marca el Código. En este sentido, por lo que respecta a los actos de investigación y a la obtención de los medios de prueba, el presente dictamen en su artículo 264, relativo a la nulidad de la prueba señala que se considera como prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenidos con violación de los derechos fundamentales, lo que será motivo de exclusión o nulidad, en este sentido la prueba ilícita está concatenada con una violación a los derechos humanos al momento de su obtención a través de los distintos actos de investigación, estando en este contexto a la par de los modelos acusatorios vigentes en otras latitudes; por ello es preciso señalar que no se entenderá que una prueba fue obtenida con violación a los derechos humanos cuando el dato o medio de prueba provengan de una fuente independiente, exista un vínculo atenuado o su descubrimiento sea inevitable, en virtud de que aún y cuando haya resultado de la prueba ilícita, habría sido obtenida por otros medios probatorios a los que le dieron origen. Así se entenderá que el dato o medio de prueba proviene de una fuente independiente, a través del descubrimiento inevitable o cuyo vínculo con la prueba ilícita directa ha sido atenuado, podrá ser admitido para su desahogo en juicio previo debate entre las partes y bajo un análisis de proporcionalidad y razonabilidad por parte del órgano jurisdiccional, cuando su naturaleza sea autónoma de la prueba considerada como ilícita y se pueda llegar a ella por medios legales sin que exista conexión entre éstas o existiendo conexión la relación no implique la contaminación de la prueba.

La décima fracción del apartado A del numeral 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

X.- Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

Se refiere a que las reglas de la audiencia de juicio oral serán aplicables a las diversas audiencias que se desarrollan ante el Juez de control, dicho de otra forma, los cánones establecidos en la Constitución Federal logran permear todo el proceso. Es decir, cuando exista duda sobre cómo deben actuar los operadores en determinada circunstancia previa al juicio oral, esto debido a que el CNPP no especifique el procedimiento concreto a seguir, entonces se deberá buscar dentro de la audiencia de debate o de juicio oral el procedimiento más parecido y con base en ello cubrir la laguna en cuestión.

El apartado B del numeral 20 de nuestra Carta Magna, que establece los derechos de toda persona imputada, en su fracción primera prevé:

I.- A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

Según Maier, el derecho a la presunción de inocencia es una de las banderas de lucha de la reforma liberal al sistema inquisitivo, y aparece por primera vez en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Dicha declaración estableció en Francia que debía presumirse inocente “a todo hombre hasta que haya sido declarado culpable”.<sup>343</sup> Así, el estado o presunción de inocencia es un derecho de todo imputado y, a la vez, un principio político criminal que permea sobre todo el nuevo proceso penal. Por ello, este derecho fundamental es ubicado en el CNPP en su artículo 13 como uno de los elementales para lograr el debido proceso, esto al señalar que este principio implica que todo ciudadano deberá ser considerado y tratado como inocente hasta en tanto no se demuestre lo contrario mediante una sentencia condenatoria que haya causado estado, es decir, hasta que el gobernado haya sido juzgado con todos los derechos y garantías que la ley le otorga y una vez sentenciado haya agotado todos los recursos que tenga a su alcance para recurrir la sentencia de condena que exista en su contra.

La segunda fracción del apartado “B” del numeral 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

II.- A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

Bajo el alcance del texto en comento, se tiene que ahora el derecho del indiciado consiste en declarar en el momento en que éste lo desee, o guardar silencio, sin que éste último pueda ser usado como indicio de culpabilidad en su contra. El momento específico en que se hace exigible este derecho es precisamente desde la detención. Cabe re-

---

<sup>343</sup> Maier Cit. Pos. Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, *Derecho Procesal Penal*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2002, p. 78.

saltar, que en este momento procesal, la labor del Ministerio Público reviste suma importancia, pues puede válidamente obtener en sede ministerial la declaración del imputado, pero debe ser muy cuidadoso de que en su obtención se reúnan los requisitos relativos a que cuando menos: I.- Se haya permitido al imputado tener la asesoría en privado de su defensor con la oportunidad suficiente para rendirla; II.- Se le haya hecho saber su derecho a guardar silencio y se le haya explicado que su silencio no le causaría ningún perjuicio, en tanto que lo que declare podrá utilizarse en su contra; III.- Sea rendida en presencia de su defensor y se haya acreditado que se realizó en forma espontánea, libre, voluntaria y con conocimiento de las consecuencias; IV.- Que de forma previa se le haya informado el hecho que se le imputa; V.- Que haya ejercido su derecho a declarar libremente o mediante preguntas de su defensor y VI.- Que conozca su derecho a declarar exclusivamente ante el Ministerio Público o el juez, esto tal y como se infiere del artículo 114 del CNPP, mismo que indica:

#### ARTÍCULO 114.- Declaración del imputado

El imputado tendrá derecho a declarar durante cualquier etapa del procedimiento. En este caso, podrá hacerlo ante el Ministerio Público o ante el Órgano jurisdiccional, con pleno respeto a los derechos que lo amparan y en presencia de su Defensor.

En caso que el imputado manifieste a la Policía su deseo de declarar sobre los hechos que se investigan, ésta deberá comunicar dicha situación al Ministerio Público para que se reciban sus manifestaciones con las formalidades previstas en este Código.

En cuanto a la tercera fracción del apartado B del numeral 20 de la Carta Magna, establece:

III.- A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

El principio de defensa impone ciertas derivaciones lógicas y necesarias, como lo es el derecho de información, el cual constituye un verdadero presupuesto para que el imputado pueda defenderse y por consecuencia ser oído. La información que deberá recibir el imputado no se limita a los hechos que se le imputen y los derechos que le asisten, sino también la calificación jurídica que se le atribuye a dichos hechos, para así poder contestar el cargo antes de que se decida su situación. En cuanto a que el indiciado conozca los hechos que se le imputan, debe decirse que tal actividad deberá ser cumplida por el Ministerio Público de forma clara, sencilla y lo más detallada posible, pues sólo una adecuada formulación de imputación le permitirá conocer el hecho que se estima cometió, la manera en que supuestamente lo hizo, así como el tiempo, lugar y modo en que éste probablemente ocurrió, esto como se desprende incluso del artículo 14.3 inciso a) del PIDCyP que indica:

Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella.<sup>344</sup>

Así como también del texto del artículo 8.2 inciso b) de la CADH, mismo que expone:

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) ...
- b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada.<sup>345</sup>

Lo anterior, incluso encuentra apoyo en la siguiente tesis de jurisprudencia de corte internacional:

#### DEBIDO PROCESO. DERECHO DEL INculpADO A SER INFORMADO DE LA ACUSACIÓN. ALCANCE

Para satisfacer el artículo 8.2.b convencional el Estado debe informar al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan, sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que se da a esos hechos. Toda esta información debe ser expresa, clara, integral y suficientemente detallada para permitir al acusado que ejerza plenamente su derecho a la defensa y muestre al juez su versión de los hechos. La Corte ha considerado que la puntual observancia del artículo 8.2.b es esencial para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa. Por todo ello, el artículo 8.2.b convencional rige incluso antes de que se formule una “acusación” en sentido estricto. Para que el mencionado artículo satisfaga los fines que le son inherentes, es necesario que la notificación ocurra previamente a que el inculpado rinda su primera declaración ante cualquier autoridad pública. Evidentemente, el contenido de la notificación variará de acuerdo con el avance de las investigaciones, llegando a su punto máximo, cuando se produce la presentación formal y definitiva de cargos. Antes de ello y como mínimo el investigado deberá conocer con el mayor detalle posible los hechos que se le atribuyen (Caso *Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206).<sup>346</sup>

Por último, se prevé como excepción el dar a conocer el nombre del acusador en los casos de delincuencia organizada, otorgando incluso beneficios a quien colabore eficazmente en la persecución de dicho flagelo.

---

<sup>344</sup> Cfr. Artículo 14.3 inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>345</sup> Cfr. Artículo 8.2 inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>346</sup> Silva García, Fernando, Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos, Criterios Esenciales, Tirant lo Blanch, México, 2012, p. 274.

En lo tocante a la cuarta fracción del apartado B del numeral 20 constitucional, éste establece:

IV.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley.

Esta fracción reitera el derecho del imputado o acusado a ofrecer prueba pertinente a efecto de que sea tomada en cuenta por parte del Juez de Control o del Tribunal de enjuiciamiento en virtud de que la misma guarde una relación directa o indirecta con los hechos materia de la investigación, dicha actividad consiste en señalar a las partes las condiciones mediante las cuales podrán ofrecer y buscar la admisión y posterior desahogo de la misma, para lo cual incluso se establece que podrá recibir el apoyo judicial para ello.

El artículo 20 de la Carta Magna, en la quinta fracción del apartado B, dispone:

- V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

Dicho párrafo prevé el derecho de ser juzgado en audiencia pública por un órgano jurisdiccional unitario o colegiado.

La publicidad como todo principio no es ilimitado y por tanto puede contenerse bajo ciertos supuestos previamente establecidos en la ley, pues se reconoce que habrá ocasiones en que mediante la ponderación de intereses sea necesario proteger bienes de superior jerarquía. Lo anterior lo estipula la normativa constitucional a favor de la protección de las víctimas, de los testigos o de menores de edad, sin embargo se resalta que la publicidad restringida no deberá afectar en lo posible el derecho a la defensa técnica.

Dichas restricciones al principio de publicidad también son consideradas en el CNPP, ya que en su artículo 64 expone:

#### ARTÍCULO 64. Excepciones al principio de publicidad

El debate será público, pero el Órgano jurisdiccional podrá resolver excepcionalmente, aun de oficio, que se desarrolle total o parcialmente a puerta cerrada, cuando:

- I. Pueda afectar la integridad de alguna de las partes, o de alguna persona citada para participar en él;
- II. La seguridad pública o la seguridad nacional puedan verse gravemente afectadas;
- III. Peligre un secreto oficial, particular, comercial o industrial, cuya revelación indebida sea punible;
- IV. El Órgano jurisdiccional estime conveniente,

- V. Se afecte el Interés Superior del Niño y de la Niña en términos de lo establecido por los Tratados y las leyes en la materia, o
- VI. Esté previsto en este Código o en otra ley.

La resolución que decreta alguna de estas excepciones será fundada y motivada constando en el registro de la audiencia.<sup>347</sup>

Por último, se indica que en todo caso la autoridad jurisdiccional deberá limitar el principio de publicidad mediante la aplicación de una regla de ponderación respecto de su prevalencia o restricción en relación a otro u otros principios, lo que deberá llevarse a cabo al respetar los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, a efecto de sólo comprimirla cuando éste sea el medio idóneo para lograr el fin buscado, que sea realmente necesaria su limitación y que el beneficio obtenido sea proporcional al menoscabo causado a un distinto principio.

En cuanto a la sexta fracción del apartado B del numeral 20 de nuestra Constitución General dispone:

VI.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido o cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez, podrán consultar dichos registros con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley, cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa. Al tenor del artículo 8.2 inciso c) de la CADH es un derecho humano de toda persona señalada como probable responsable de haber cometido un delito, la concesión del tiempo y de los medios adecuados para su defensa, como será el acceso oportuno a los registros de la investigación, dicho artículo señala:

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) ...
- b) ...
- c) Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa.

---

<sup>347</sup> Cfr. Artículo 64 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Veamos cómo en relación con este tema el CNPP reconoce el derecho para el imputado y su defensor en cuanto a tener libre acceso a los registros de la investigación, una vez convocados a la audiencia inicial,<sup>348</sup> ya sea por orden de aprehensión o de comparecencia ejecutada<sup>349</sup> o por citación específica para ello,<sup>350</sup> para lo cual se deberá garantizar a los mismos el tiempo previo necesario para la preparación de la defensa, lo cual ha generado en la práctica judicial el aplazamiento hasta por algunas horas de la audiencia inicial cuando el Ministerio Público no facilitó al imputado y a su defensa el acceso oportuno a los registros de la investigación, sobre todo tratándose de casos por detención en flagrancia o caso urgente, pues cuando se convoca a la audiencia inicial mediante citatorio, casi siempre se entregan los registros a la defensa con el tiempo suficiente para que prepare su intervención.

La fracción VII del apartado B del artículo 20 de la Carta Magna a la letra dice:

VII.- Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.

Dicha fracción alude al plazo que se considera normativamente adecuado para la tramitación del juicio y bajo lo cual se señala que el imputado será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.

La fracción octava del apartado “B” del artículo 20 de la constitución General, dispone:

VIII.- Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

Se establece el derecho a una defensa adecuada por parte de un profesional del derecho de forma exclusiva, esto mediante la exclusión de la defensa mediante persona de confianza del detenido, pues la misma no constituía en realidad garantía de nada, más que de incertidumbre jurídica, prácticas de corrupción y falta de profesionalismo. Esta situación la exhibe el CNPP a través de dos vertientes, es decir, formal y materialmente, ya que por un lado y en lo que atañe a la representación formal, en sus artículos 115 y 116 refiere que el defensor del imputado deberá ser licenciado en derecho, así como que deberá contar con la cédula profesional respectiva; mientras que en su aspecto

---

<sup>348</sup> Cfr. Artículo 307 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>349</sup> Cfr. Artículo 309 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>350</sup> Cfr. Artículo 310 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

material de la defensa adecuada, el artículo 121 alude que no bastara únicamente con que el defensor sea abogado, sino que deberá desempeñar un resultado al menos aceptable, pues si demuestra una manifiesta y sistemática incapacidad técnica, el juez deberá informar de ello al imputado para que, si así lo desea, nombre a otro defensor, o bien, para que debidamente enterado de ello, permita que éste continúe en su labor, pero con la asistencia de un defensor público especializado en el sistema acusatorio.

El apartado “B” del artículo 20 de la Carta Magna, en su fracción IX, establece:

IX.- En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

Por su parte la fracción I del apartado “C” del artículo 20 constitucional, que prevé los derechos de la víctima o del ofendido, dispone:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal.

Tanto las víctimas como los ofendidos por un delito, tienen el derecho a ser asesorados por el fiscal y a ser informados de la forma en que se desarrolla el juicio. Por tanto se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:

- a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información;
- b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente;
- c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial;
- d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia;

- e) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas.<sup>351</sup>

Dentro de la segunda fracción del apartado C del artículo 20 de la Carta Magna, se observa:

II.- Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

El encargado de la investigación de los delitos y de reunir todas las pruebas y elementos que sustenten la acusación es el fiscal, sin embargo, la víctima u ofendido, también tiene la posibilidad de proporcionar al representante social los datos o registros que considere pueden ayudar a la investigación del delito. Si el fiscal se niega a presentar algún elemento de prueba o a desahogar una diligencia que la víctima u ofendido le haya solicitado, deberá hacerlo por escrito, señalando las disposiciones legales que respalden su negativa, así como los razonamientos por los que esas normas se aplican al caso concreto.

La tercera fracción del apartado C del artículo 20 de nuestra Constitución Política, dispone:

I.- Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia.

Desde el momento en que se ha cometido un delito, el fiscal debe velar por la seguridad, la salud física y mental de la víctima u ofendido, por lo que deberá allegarle la atención médica o psicológica profesional que requiera.

Esto por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios y comunitarios existentes. Así pues, de inmediato se informará a las víctimas de la disponibilidad de servicios sanitarios, sociales y demás asistencia pertinente y se facilitará su acceso a ellos; debiendo ser los operadores del nuevo sistema de justicia, llámese policía, Ministerio Público, juez, personal de salud o de servicios sociales, receptivos a las necesidades de las víctimas y materializando las directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida, velando por una atención especial por la índole de los daños sufridos.

Este derecho humano de las víctimas se expande en el CNPP, al obligarse al Ministerio Público para que realice peritajes especiales a las víctimas mediante la intervención de equipos multidisciplinarios que permitan obtener información de distintas

---

<sup>351</sup> Moloeznik Paniagua, Gerardo, "La Corte Penal Internacional: El papel de las víctimas y los derechos humanos", Revista número 5, Otoño, Septiembre 2007-Marzo 2008, pp. 1 y 2. En la página de internet <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/sitio/index.php/component/search/la%2Bcorte%2Bpenal>.

áreas de conocimiento en una sola intervención de la misma, esto tal y como se desprende del contenido del artículo 275, mismo que a la letra dice:

ARTÍCULO 275.- Peritajes especiales

Cuando deban realizarse diferentes peritajes a personas agredidas sexualmente o cuando la naturaleza del hecho delictivo lo amerite, deberá integrarse un equipo interdisciplinario con profesionales capacitados en atención a víctimas, con el fin de concentrar en una misma sesión las entrevistas que ésta requiera, para la elaboración del dictamen respectivo.

La fracción cuarta del apartado C del artículo 20 de la Carta Magna, establece:

IV.- Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.

El derecho al pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, permite la posibilidad de que sean ellos quienes lo soliciten directamente ante el juez en su carácter de coadyuvantes y además, obliga al Ministerio Público a solicitarla oportunamente, de lo contrario, como se ha fijado en las legislaciones estatales, será él quien responderá administrativa y civilmente por dicha omisión. Veamos que el Estado a través de sus operadores impulsará que los delincuentes o los terceros responsables de su conducta resarzan equitativamente, cuando proceda, a las víctimas, sus familiares o las personas a su cargo. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos.

La quinta fracción del apartado C del artículo 20 de la Constitución General, dispone:

V.- Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación.<sup>352</sup>

---

<sup>352</sup> Fracción V del apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fiscal y el juez son las autoridades obligadas a tutelar la seguridad de las víctimas, testigos y cualquier otra parte en el juicio; deberán salvaguardar sus datos personales si corren algún riesgo con su difusión, además del respeto a las demás garantías que la misma Constitución reconoce. Este derecho humano de las víctimas y ofendidos relativo al respeto a su intimidad y al resguardo adecuado de sus datos personales lo tutela el CNPP en sus artículos 15 y 106, pues estos indican:

**ARTÍCULO 15.- Derecho a la intimidad y a la privacidad**

En todo procedimiento penal se respetará el derecho a la intimidad de cualquier persona que intervenga en él, asimismo se protegerá la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, en los términos y con las excepciones que fijan la Constitución, este Código y la legislación aplicable.

**ARTÍCULO 106.- Reserva sobre la identidad**

En ningún caso se podrá hacer referencia o comunicar a terceros no legitimados la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal o de cualquier persona relacionada o mencionada en éste.

Toda violación al deber de reserva por parte de los servidores públicos, será sancionada por la legislación aplicable.

En los casos de personas sustraídas de la acción de la justicia, se admitirá la publicación de los datos que permitan la identificación del imputado para ejecutar la orden judicial de aprehensión o de comparecencia.

El artículo 20 de la Constitución Política vigente, dentro de la sexta fracción del apartado C, señala:

VI.- Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos.

Las medidas cautelares y las providencias precautorias son aquellas que ordena el órgano jurisdiccional de manera provisional para garantizar que, mientras dure el juicio, se encuentren debidamente resguardados los derechos de las víctimas u ofendidos, así como su seguridad, además del cumplimiento del pago de la reparación del daño.

La última fracción del apartado C del numeral 20 de la Constitución General dispone:

VII.- Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

Cuando el fiscal decida no llevar a cabo una acusación judicial o se desista de la misma, la víctima u ofendido tiene derecho a asistir ante un juez para oponerse a tales decisiones, es decir, puede solicitar la revisión por parte de un Juez de control de

las acciones y omisiones del Ministerio Público, mediante un procedimiento ágil y que vigile que la investigación se desarrolle con puntualidad, certidumbre y eficacia. Como se puede apreciar, en este apartado se entrega a la víctima un papel protagónico en el procedimiento penal, lo que parece adecuado teniendo en cuenta que se trata de la persona quien sufre los efectos del delito, con los consiguientes daños psicológicos, sociales, económicos y físicos. Así pues, se reconoce que el abandono social de la víctima, su estigmatización, la falta de apoyo psicológico y su nula intervención en el procedimiento penal, producen efectos tan dolorosos para la víctima como los que directamente se derivan del hecho ilícito.

En virtud de lo anterior, la reforma constitucional impone una intervención positiva del Estado dirigida no sólo a restaurar la situación en que se encontraba la víctima antes de padecer el delito, sino también a minimizar los efectos que éste y el proceso penal puedan producir sobre ésta.

De este modo, con la reforma al proceso penal se hacen efectivas las normas internacionales sobre protección de víctimas, ya que se introducen importantes innovaciones que generan una normativa especial, sistemática y obligatoria al respecto, por tanto, se les reconoce un rol en el proceso penal y se asegura la debida protección de sus derechos.

## CONCLUSIONES

1. El juicio oral penal en México encuentra su fundamento en el artículo 20 de la Constitución General, dicho precepto representa su columna vertebral ya que establece los principios rectores del sistema acusatorio y oral en nuestro país, como son la publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediatez, así como las figuras procesales que lo caracterizan como el juicio oral y el procedimiento abreviado e igualmente define los derechos tanto de imputados como víctimas u ofendidos a través de principios como el de presunción de inocencia, carga probatoria, juez imparcial o de reparación del daño.
2. Como se ha expuesto el juicio oral penal tiene su fundamento en el artículo 20 constitucional y ha sido debidamente desarrollado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, legislación que bajo los principios que establece la norma constitucional ha permitido contar con una misma forma de procurar e impartir justicia en México, esto sin distingo alguno de la entidad federativa que se trate o el tipo de delito que se investigue, pues esta legislación es aplicada tanto por jueces federales como del fuero común y respecto de todo tipo de delitos.
3. El sistema acusatorio y oral que establece el artículo 20 de la constitución federal para nuestro país, se puede entender como una clara muestra del estado constitucional y democrático de derecho con que cuentan los ciudadanos mexicanos para la investigación, procesamiento y sanción de los delitos con pleno respeto a sus derechos humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Reyes Loaeza, Jahaziel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “*El sistema acusatorio adversarial a la luz de la reforma constitucional*”, Porrúa, México, pp. 8 y 9.
- Del Rio Rebolledo, Johana, *Análisis de la reforma constitucional*, INACIPE, México, 2011, pp. 189 y 190.
- Valadez Díaz, Manuel, et. al., *Diccionario Práctico del Juicio Oral*, Ed, Ubijus, México, 2011.
- Río Ferretti, Carlos del, “*Consideraciones básicas sobre el Sistema de Prueba en Materia Penal y control sobre el núcleo fáctico mediante recurso de nulidad*”, Revista Internauta de Práctica Jurídica, Número 8, 2001, p. 5. Consultado el 5 de junio de 2011 en la página de Internet <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1231440>.
- Yoldí, José, “*Los frutos del árbol envenenado*”, Periódico El país, España, 19 de enero de 2009. Consultado el 11 de enero de 2010 en la página de Internet [www.elpais.com/articulo/espana/frutos/arbolenvenenado/elpepiesp/20090119elpepinac\\_12/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/espana/frutos/arbolenvenenado/elpepiesp/20090119elpepinac_12/Tes/).
- Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, “*Derecho Procesal Penal*”, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2002, p. 78.
- Silva García, Fernando, *Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos*, Criterios Esenciales, Tirant lo Blanch, México, 2012, p. 274.
- Moloeznik Paniagua, Gerardo, “*La Corte Penal Internacional: El papel de las víctimas y los derechos humanos*”, Revista número 5, Otoño, Septiembre 2007-Marzo 2008, pp. 1 y 2. En la página de internet <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/sitio/index.php/component/search/la%2Bcorte%2Bpenal>.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.

# La transformación del Poder Judicial en el marco de la Constitución mexicana

EDUARDO DE JESÚS CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Profesor e Investigador. Investigador Visitante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados. Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Económicas y Sociales.

## INTRODUCCIÓN

*La Constitución nos une*, es la expresión que identifica a los festejos conmemorativos del centenario de la promulgación de la Constitución de 1917, que lleva a cabo la Cámara de Diputados durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, así como a esta colección editorial. Es por ello que con gusto acepto y agradezco la invitación del Diputado César Camacho, Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, para participar en los trabajos académicos que serán publicados como parte de dichos festejos conmemorativos.

Mis apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana durante el periodo 1917-2016, de acuerdo con la invitación recibida, deben dirigirse al estudio de la transformación del Poder Judicial de la Federación. Esto me da la ocasión de reivindicar mi situación académica de egresado de la Especialidad en Justicia Electoral que imparte el Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Razón adicional para aceptar y agradecer la invitación.

Hubo una época, durante la vigencia de la Constitución de 1857, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación —cabeza del Poder Judicial de la Federación— tuvo un papel protagónico en el ejercicio del poder político en México. Este papel obedeció, entre otras razones, a la elección popular indirecta en primer grado de sus integrantes<sup>353</sup> y al hecho de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era el funcionario encargado de sustituir al Presidente de la República.<sup>354</sup> De esta forma llegó a la Presidencia don Benito Juárez, después del autogolpe de Estado en que incurrió el Presidente Ignacio Comonfort al adherirse al *Plan de Tacubaya* de

---

<sup>353</sup> Art. 92. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley.

<sup>354</sup> Art. 79. En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Félix Zuloaga.<sup>355</sup> Porfirio Díaz, por su parte, compitió y perdió dos veces para ocupar la Presidencia de la Suprema Corte; una vez contra José María Iglesias y, otra, contra Sebastián Lerdo de Tejada,<sup>356</sup> pero fue electo Ministro de la Suprema Corte.<sup>357</sup>

La elección popular indirecta de los ministros de la Suprema Corte pudo haber tenido entonces —finales del siglo XIX— un papel importante en el “choque de trenes” protagonizado por el Poder Judicial de la Federación y el poder político, si es que como ahora se acostumbra constreñimos éste a los únicos dos poderes que actualmente surgen del voto popular directo: el Legislativo y el Ejecutivo. Pero, insisto, en aquel momento el Poder Judicial —y en particular la Suprema Corte— era parte del poder político. ¿Lo es ahora? Habremos de verlo y sacar conclusiones.

El “choque de trenes” al que me refiero estuvo materializado por la tesis jurisprudencial de la incompetencia de origen sostenida por el Pleno de la Suprema Corte durante la presidencia del Ministro José María Iglesias,<sup>358</sup> abandonada después durante la presidencia del Ministro Ignacio L. Vallarta. La legislación de amparo, expedida por el Poder Legislativo Federal —vigente en este aspecto hasta el día de hoy en su versión actualizada—,<sup>359</sup> estableció expresamente la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral. Pero el Poder Judicial siguió otorgando amparos por la incompetencia de origen de las autoridades espurias y la Suprema Corte sosteniendo su criterio jurisprudencial en el sentido opuesto a la ley.

Hasta que, durante la Presidencia de la República del general Manuel González —durante los cuatro años en que el general Porfirio Díaz se alejó de la Presidencia para después regresar una vez reformada la Constitución—, el diputado constituyente de 1857, ex gobernador de Jalisco, ex secretario de Gobernación y ex secretario de Relaciones Exteriores, pero también eminente jurista, Ignacio L. Vallarta (1830-1893), asumió la presidencia de la Suprema Corte y modificó el criterio jurisprudencial anterior por uno nuevo, también vigente hasta la fecha.<sup>360</sup>

Una vez que el Poder Judicial de la Federación —y la Suprema Corte a su cabeza— ya no interviene en cuestiones políticas, a las que por cierto la Suprema Corte en ocasiones fue acercada y luego alejada como veremos más adelante, se entiende que sus resoluciones son eminente y exclusivamente técnico-jurídicas, apolíticas dirían los panegiristas de este enfoque. Consecuentemente, la estructura organizacional del Poder Judicial de la Federación, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene que

<sup>355</sup> 17 y 19 de diciembre de 1857. Art. 1°. Desde esta fecha cesará de regir en la República la Constitución de 1857. Fuente: *Planes en la Nación Mexicana. Libro Seis: 1857-1910*, p. 16.

<sup>356</sup> *Cfr.*, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “Derecho electoral y presidencialismo durante el gobierno de Porfirio Díaz”, publicado en: *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, p. 85 y ss.

<sup>357</sup> El óleo con su recia figura puede ser contemplado en uno de los pasillos del edificio principal de la Suprema Corte en la Ciudad de México o en la Casa de la Cultura Jurídica de la SCJN en la ciudad de Oaxaca.

<sup>358</sup> Consultar el acápite: “Una tesis y una antítesis: Iglesias-Vallarta”, en: *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, p. 211.

<sup>359</sup> Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 2 de abril del 2013, Art. 61. El juicio de amparo es improcedente: ... IV. Contra resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>360</sup> “Leyes electorales. La única vía para impugnarlas es la acción de inconstitucionalidad”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, junio del 2002, tesis P/J. 25/2002, p. 81; y “Leyes electorales. No son impugnables en el juicio de amparo”, Pleno, ídem, Novena Época, t. XXVII, febrero del 2008, tesis P. XVI/2008, p. 17.

ser analizada desde dicha perspectiva, totalmente apolítica. ¿Es esto posible? También lo veremos y sacaremos conclusiones.

Aunque desde luego habría que precisar el concepto que debemos utilizar respecto de lo que se considera *político*, particularmente cuando se trata de actividades que directa o indirectamente tienen una relación con la organización del poder coactivo. Se ha escrito, por ejemplo, que “La ideología, el contexto político, la búsqueda del prestigio personal, entre otros han sido considerados como determinantes del comportamiento judicial”.<sup>361</sup> Karina Ansolabehere, por su parte, en su investigación sobre el tema “busca indagar la relación, a veces tensa y conflictiva, a veces relajada y amigable, entre derecho y política en países en proceso de democratización”.<sup>362</sup>

De cualquier forma es posible advertir desde esta entrada al tema, que la organización del Poder Judicial de la Federación no es, ni puede, ni debe ser ajena al sistema político en su conjunto y a las decisiones políticas a su interior,<sup>363</sup> de la misma forma que la estructura organizativa del mismo no puede desvincularse de las materias sustantivas sobre las que resuelve; es el caso, por ejemplo, de la materia electoral y, sobre todo, del juicio de amparo. Son otros tantos subtemas a los que tendremos que acudir para la comprensión del tema.

El momento culminante, ahora, de la transformación que empieza a recorrer al Poder Judicial de la Federación se encuentra en una tendencia hacia el *ius constitutionale commune* que recorre América Latina y el mundo, y que en México se ha materializado con varias reformas constitucionales —justicia penal, derechos humanos y amparo—, una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos y la jurisprudencia nacional derivada. Son otros de los acápites obligados para comprender el tema.

## DISCURSO Y PROYECTO

Del discurso pronunciado por don Venustiano Carranza al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones, el 1 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, entresaco los siguientes fragmentos que dan cuenta del contexto histórico que tuvo en consideración el autor del proyecto de Constitución que habría de discutir el Constituyente, respecto del tema que nos ocupa:<sup>364</sup>

El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado,

---

<sup>361</sup> La SCJN: *sus ministros, la Política y el agravio social*, p. 13.

<sup>362</sup> *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, p. 12.

<sup>363</sup> Ansolabehere analiza al efecto, en el caso de México, tanto la capacidad de control de la Corte Suprema sobre las instancias inferiores del Poder Judicial como la capacidad de éstas para operar como contrapeso de la Corte, *op. cit.*, p. 148 y ss.

<sup>364</sup> Fuente: *Quórum Legislativo 115*, p. 97 y ss.

según antes expresé, que la autoridad judicial de la Federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados; que el Poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiera ingerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.

Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.

Así se desprende de la reforma que se le hizo, el 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio del amparo, ya de por sí intrincado y lento, y que la Suprema Corte procuró abrir tantas brechas a la expresada reforma, que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.

Desde una perspectiva política, no estrictamente jurisdiccional, ¿qué tanto ha cambiado, en el tiempo presente, la doble función que don Venustiano Carranza atribuyó al amparo —control judicial federal sobre las autoridades locales para evitar sus excesos— para mantenerlo? El caso es que para lograr las funciones atribuidas al amparo y al Poder Judicial Federal, más adelante, hacia el final de su discurso, don Venustiano Carranza afirmó:<sup>365</sup>

Otras reformas cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que tiende a asegurar la completa independencia del Poder Judicial, reforma que, lo mismo que la que ha modificado la duración del cargo de presidente de la República, está revelando claramente la notoria honradez y el decidido empeño con que el Gobierno emanado de la Revolución está realizando el programa proclamado en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del

---

<sup>365</sup> Fuente: *Ob. cit.*, pp. 120 y 121.

Poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy.

Señores diputados, no fatigaré por más tiempo vuestra atención, pues larga y cansada sería la tarea de hablaros de las demás reformas que contiene el proyecto que tengo la honra de poner en vuestras manos, reformas todas tendientes a asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley, a garantizar los derechos de todos los mexicanos por el funcionamiento de una justicia administrada por hombres probos y aptos, y a llamar al pueblo a participar, de cuantas maneras sea posible, en la gestión administrativa.

Por cuanto a la organización del Poder Judicial de la Federación, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular se refiere, el Proyecto de Constitución propuso, en la parte conducente al tema que nos ocupa, lo siguiente:<sup>366</sup>

ARTÍCULO 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en tribunales de Circuito y de Distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de nueve ministros, y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, hecha excepción de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo verificar sus sesiones en los periodos y términos que determine la ley.

Para que haya sesión de la Corte se necesita que concurran, cuando menos, la mitad más uno de sus miembros, y que las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cada uno de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durará en su cargo cuatro años, a contar desde la fecha en que prestó la protesta, y no podrá ser removido durante ese tiempo, sin previo juicio de responsabilidad, en los términos que establece esta Constitución.

ARTÍCULO 96.- Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán nombrados por la Cámara de Diputados y Senadores reunidas, celebrando sesiones del Congreso de la Unión y en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran a aquéllas las dos terceras partes, cuando menos, del número total de diputados y senadores. La elección será en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Si no se obtuviere ésta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos. La elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos. La elección deberá hacerse entre los candidatos admitidos.

ARTÍCULO 97.- Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su cargo y no podrán ser removidos de éste sin previo juicio

---

<sup>366</sup> *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, p. 789 y ss.

de responsabilidad, o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un distrito a otro, o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de Circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual, o la violación del voto público<sup>367</sup> o algún otro delito castigado por la ley federal. Los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito se distribuirán entre los ministros de la Suprema Corte, para que los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señale la ley.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.

La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, el que podrá ser reelecto.

## TEXTO ORIGINAL Y REFORMAS

En el texto aprobado por el Congreso Constituyente los numerales transcritos del proyecto respecto del Poder Judicial conservaron la misma numeración pero tuvieron modificaciones. Los tres han tenido reformas posteriores.

### Artículo 94

En el artículo 94, en el texto definitivo se incrementó de nueve a once el número de ministros; el *quórum* requerido para sesionar subió de la mitad más uno a las dos terceras partes; la duración de cuatro años en el cargo se modificó a dos para los designados en la elección inmediata, de cuatro años para los electos al terminar dicho primer periodo y, a partir de 1928, los designados serían inamovibles, al igual que los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito.

---

<sup>367</sup> Probablemente un intento por remediar el abandono de la tesis de la incompetencia de origen y de esta manera complementar la nueva legislación en materia de amparo, que lo declaró improcedente en materia electoral.

## *Reformas al artículo 94 del texto aprobado*

El artículo 94 ha sido modificado trece veces, la primera en 1928 y la más reciente en 2013. En 1928,<sup>368</sup> se elevó a dieciséis el número de ministros y se estableció que la Suprema Corte podría funcionar en pleno o en tres salas de cinco ministros cada una. En 1934,<sup>369</sup> se elevó a veintiuno el número de ministros y a cuatro el de salas; ministros, magistrados y jueces podrían durar seis años en su encargo. En 1944,<sup>370</sup> se elimina el número de salas y se suprime el periodo de seis años de duración anterior.

En 1951,<sup>371</sup> se precisa que los tribunales serán colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación; se aumentan cinco ministros supernumerarios que no integran el Pleno; periodos de sesiones, funcionamiento del Pleno y de las Salas, atribuciones de los Ministros Supernumerarios, número y competencia de tribunales de Circuito y jueces de Distrito, se regirán por la propia Constitución y las leyes respectivas. El Decreto publicado el 14 de marzo de 1951 es una fe de erratas del Decreto anteriormente descrito.

En 1967,<sup>372</sup> se precisa que los Ministros Supernumerarios pueden formar parte del Pleno cuando suplan a los Numerarios; se incorporan la competencia de la Suprema Corte y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación; la obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, será fijada por la ley correspondiente. En 1982,<sup>373</sup> se estableció que los Ministros sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución.

En 1987,<sup>374</sup> respecto de tribunales unitarios y colegiados se suprimen las referencias a materia de amparo y de apelación para quedar como tribunales colegiados y unitarios de circuito; se elimina la suplencia de los ministros supernumerarios y que éstos formen parte del Pleno; se suprimen también las disposiciones específicas de los periodos de sesiones de la Suprema Corte, las atribuciones de los ministros y se sustituye “funcionarios y empleados” por “servidores públicos”; se establece que el Pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, estando facultado además para lograr la mayor prontitud en el despacho de los asuntos a través de una mejor distribución de los mismos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 1994,<sup>375</sup> se crea el Consejo de la Judicatura Federal, se reduce a once el número de ministros que durarán en su cargo quince años y tendrán derecho al término de su

---

<sup>368</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1928.

<sup>369</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1934.

<sup>370</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 21 de septiembre de 1944.

<sup>371</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 19 de febrero de 1951.

<sup>372</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1967.

<sup>373</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982.

<sup>374</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987.

<sup>375</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

periodo a un haber por retiro, pero no podrán ser nombrados para un nuevo periodo, a menos que lo hubiese ejercido como provisional o interino; se eliminan los cinco ministros supernumerarios; se establece que será el Consejo de la Judicatura Federal y no el Pleno de la Suprema Corte quien determinará el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Se faculta al Pleno de la Suprema Corte para expedir acuerdos generales que permitan una adecuada distribución de los asuntos entre las salas y señala remitir aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia a los tribunales colegiados de circuito para mayor prontitud de su despacho. Por cuanto a la remuneración por los servicios prestados, ésta no podrá ser disminuida durante el cargo e incluye a los consejeros de la Judicatura Federal.

En 1996,<sup>376</sup> se incorpora al Tribunal Electoral como depositario del Poder Judicial de la Federación. En 1999,<sup>377</sup> se elimina al Consejo de la Judicatura Federal como depositario del Poder Judicial de la Federación y se le atribuye estar a cargo de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 2011,<sup>378</sup> se crea la figura del Pleno de Circuito cuya integración y funcionamiento será determinado en las leyes correspondientes. Se faculta a los poderes Legislativo y Ejecutivo para solicitar la substanciación y resolución de juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de manera prioritaria siempre que se justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público.

En 2013,<sup>379</sup> se establecen tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

## Artículo 96

En el texto aprobado del artículo 96, se modificó el proyecto del Primer Jefe don Venustiano Carranza para establecer que “Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva”.<sup>380</sup>

### *Reformas al artículo 96 del texto aprobado*

Este artículo ha tenido dos reformas, en 1928 y en 1994. En 1928,<sup>381</sup> se reforma todo el artículo para establecer que los ministros de la Suprema Corte serán nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, ya no por el Congreso de la

---

<sup>376</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996.

<sup>377</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1999.

<sup>378</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio del 2011.

<sup>379</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio del 2013.

<sup>380</sup> *Leyes Fundamentales...*, p. 916.

<sup>381</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1928.

Unión a propuesta de las legislaturas de los estados. En 1994,<sup>382</sup> para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece la presentación por parte del Presidente de la República, de una terna a consideración del Senado quien los designará. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, en un plazo no mayor de treinta días. Si la Cámara de Senadores rechaza la terna propuesta, el Presidente de la República someterá otra nueva. Si fuese rechazada nuevamente, ocupará el cargo la persona designada por el Presidente, dentro de la misma terna.

## Artículo 97

El artículo 97 del proyecto no fue modificado en su contenido por el Congreso Constituyente, salvo para cuestiones de corrección de estilo.

### *Reformas al artículo 97 del texto aprobado*

Este artículo ha conocido diez reformas, la primera en 1928 y la más reciente en 2011. En 1928,<sup>383</sup> se precisa que los Ministros deberán protestar su cargo ante el Senado. En 1940,<sup>384</sup> se elimina la anterior limitación a la Suprema Corte de Justicia de proceder conforme a una planta de personal preestablecida y remite directamente a la observancia de la ley respectiva para nombrar y remover a su secretario y demás empleados. Por el contrario, se limita a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito la amplitud del ejercicio de esa facultad.

En 1951,<sup>385</sup> se establece que los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito ejercerán su cargo por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos o promovidos a cargos superiores. En 1977,<sup>386</sup> se faculta a la Suprema Corte de Justicia para practicar de oficio averiguaciones sobre hechos violatorios del voto público cuando esté en duda la legalidad de procesos electorales. En 1982,<sup>387</sup> se especifica que los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución. En 1987,<sup>388</sup> se incrementa de cuatro a seis años la duración en el ejercicio del cargo de magistrados de circuito y jueces de distrito.

En 1994,<sup>389</sup> se establece que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal; durarán seis años en el cargo, al término de los cuales si fueran ratificados o promovidos, sólo serán

---

<sup>382</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

<sup>383</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1928.

<sup>384</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 11 de septiembre de 1940.

<sup>385</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 19 de febrero de 1951.

<sup>386</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977.

<sup>387</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982.

<sup>388</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987.

<sup>389</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

privados de sus puestos en los casos que establezca la ley. La Suprema Corte podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. Se establece que cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto. Cada ministro protestará su cargo ante el Senado y los magistrados y jueces ante el Consejo de la Judicatura Federal. En 1999,<sup>390</sup> se establece que dicha protesta deberá ser ante el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 2007,<sup>391</sup> se suprime la facultad de investigación de la Suprema Corte en materia de violación del voto público. En 2011,<sup>392</sup> se suprime la facultad de la Suprema Corte de investigar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual y se pasa dicha facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## EL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo tiene una larga tradición histórica en nuestro país,<sup>393</sup> pero su versión actual arranca sin duda del célebre criterio establecido por la Corte Suprema de los Estados Unidos al resolver el caso *Marbury vs. Madison* (1803). En el constitucionalismo democrático que se inicia en 1776 con la Constitución Americana, la defensa de la Constitución se instaura con un procedimiento establecido por vía jurisprudencial. Años después, en México, los medios de defensa de la Constitución Mexicana surgen y se desarrollan, por ejemplo, en el juicio de amparo salido de la pluma de José Crescencio Rejón en la Constitución de Yucatán, en el Supremo Poder Conservador de la Segunda de las *Siete Leyes Constitucionales*, en los proyectos de Constitución redactados durante el Constituyente disuelto de 1842, en el voto particular de Mariano Otero en el Constituyente de 1847 y, a partir de entonces, en los textos constitucionales de 1857 y 1917.

Como ya lo hemos visto en este artículo, desde el discurso de don Venustiano Carranza se confirma la utilidad y vigencia del amparo, tanto como forma de control jurídico como de contención de los excesos políticos. De tal suerte que, como también hemos constatado en el historial de reformas, la evolución de la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación en buena medida ha sido la respuesta organizacional para la aplicación del proceso constitucional de amparo.

Esto confirma mi afirmación inicial, en el sentido de que la evolución organizacional del Poder Judicial de la Federación —y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular— no es ni puede ser ajena a la naturaleza, características y modificaciones de los procesos constitucionales jurisdiccionales que resuelve. En 1994

---

<sup>390</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1999.

<sup>391</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre del 2007.

<sup>392</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio del 2011.

<sup>393</sup> Cfr.: Lira, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*.

habrían de agregarse otros dos al tradicional juicio de amparo y varios más en 1996, ahora, ¡por fin!, en materia electoral. Una vez abandonada la tesis jurisprudencial de la incompetencia de origen, hubiesen sido llamados derechos del hombre —como lo fueron en la Constitución de 1857—,<sup>394</sup> o garantías individuales —como lo fueron hasta 2011 en la Constitución vigente—, los derechos político electorales del ciudadano no tuvieron un medio de protección constitucional en nuestro país sino hasta 1996; no obstante los múltiples tratados internacionales ya para entonces suscritos en materia de protección de los derechos humanos.

## EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

La reforma constitucional de 1994, además de la modificación de la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ya hemos visto, trajo como consecuencia la regulación desde el texto de la Constitución de dos nuevos medios de defensa constitucional: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. La *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos*,<sup>395</sup> complementó dicha regulación constitucional y facilitó el ejercicio de estos nuevos medios de defensa. Ciertamente, la controversia constitucional era un procedimiento previsto desde la Constitución de 1857 y reproducido tal cual en el texto inicial de la de 1917, pero la falta de su regulación hizo que fuese poco utilizado.<sup>396</sup>

En 1996,<sup>397</sup> con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación culmina la evolución del inicial sistema político de solución de controversias electorales que heredamos de la *Constitución de Cádiz* y que reprodujimos en todas las constituciones nuestras, incluida la actual, pues hasta 1996 existieron para tal fin los colegios electorales de los órganos legislativos. Dicho sistema político de solución de controversias original se volvió mixto a partir de 1986 cuando aparece el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL),<sup>398</sup> con atribuciones jurisdiccionales reducidas, revisables de cualquier forma en última instancia por los propios colegios electorales de las cámaras.

En las reformas constitucionales y legislativas de 1990-1991, el TRICOEL se convierte en Tribunal Federal Electoral (TRIFE)<sup>399</sup> con atribuciones más amplias, pero cuyas resoluciones eran revisables por los colegios electorales de las cámaras legislativas. En 1993, una nueva reforma constitucional en materia político electoral crea la Sala de Segunda Instancia del TRIFE,<sup>400</sup> integrada por primera ocasión —en esta ya larga tradición legislativa y jurisprudencial de no intervención del Poder Judicial

---

<sup>394</sup> Título Io, Sección I.

<sup>395</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1995.

<sup>396</sup> *Cfr.: Cuadro Estadístico Histórico de asuntos relativos a Controversias Constitucionales tramitados entre 1917-1994.*

<sup>397</sup> Consultar de mi autoría: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano y Las reformas de 1996.*

<sup>398</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1986.

<sup>399</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 6 de abril de 1990.

<sup>400</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993.

de la Federación en asuntos electorales—, por magistrados de tribunales colegiados de circuito; sala presidida por el presidente del TRIFE.

En 1996, como ya lo he mencionado, se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional,<sup>401</sup> máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

La contradicción de tesis 2/2000 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte, estableció que el TEPJF no podía invalidar leyes electorales en su aplicación al caso concreto. Dos nuevas reformas constitucionales en materia electoral, ambas en 2007,<sup>402</sup> le devolvieron al TEPJF —de manera expresa incluso la segunda— dicha atribución. Los medios de impugnación vigentes en materia electoral se encuentran establecidos en el artículo 99 constitucional y son regulados por la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

## EL CONTROL DE LA CONVENCIONALIDAD

Después de la catástrofe de la *Segunda Guerra Mundial*, en la que militares de gobiernos legalmente electos incurrieron en crímenes contra la humanidad al cumplir órdenes de autoridades constitucionales, florecieron los tratados internacionales en materia de derechos humanos como una forma de legitimación de las sanciones impuestas a los encontrados culpables y de prevención de nuevas calamidades; de esos tratados, mundiales y regionales, América Latina —gobernada entonces en su mayor parte por dictaduras tropicales— en forma paradójica no dejó de formar parte.<sup>403</sup>

Se crea así el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, integrado fundamentalmente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica. México firmó y ratificó, entre otros instrumentos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y reconoció la jurisdicción vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Rosendo Raddilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, condenó a México entre otras cosas a ejercer control difuso de la convencionalidad, es decir, que todos los jueces mexicanos asegurasen en el ámbito de sus competencias jurisdiccionales un control directo de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás protocolos facultativos.

Desde años atrás, un sector de la doctrina jurídica nacional<sup>404</sup> había interpretado en sede académica la procedencia del control difuso de constitucionalidad, con base en

---

<sup>401</sup> Acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales que resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>402</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 27 de septiembre y 13 de noviembre del 2007, respectivamente.

<sup>403</sup> Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011 en la enseñanza del derecho”, publicado en: *Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas*.

<sup>404</sup> Coincidieron en esta apreciación Gabino Fraga, Antonio Martínez Báez y Héctor Fix-Zamudio.

lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, idéntico a una parte del artículo VI de la *Constitución de los Estados Unidos de América*. Aunque con algunos zigzagueos, finalmente, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación terminó por pronunciarse resueltamente en el sentido de la improcedencia del control difuso de la constitucionalidad. De esta manera, quedó como única vía de control de la constitucionalidad de los actos y leyes de la autoridad pública el control concentrado de la constitucionalidad, cuyas instituciones y procedimientos han quedado descritos previamente.

## LA TRANSFORMACIÓN

Hasta aquí he privilegiado el análisis de las reformas constitucionales centrales en la evolución organizacional del Poder Judicial de la Federación. Ciertamente, puede haber otras reformas constitucionales relacionadas con las anteriores o independientes de ellas que más tarde o más temprano tienen un impacto, mayor o menor, en el Poder Judicial de la Federación; sin embargo, mi análisis por ahora no llega en detalle hasta esa extensión. Pero, insisto, dicha evolución no puede separarse de las materias sustantivas que el Poder Judicial aplica e interpreta, pues éstas se retroalimentan con las estructuras organizacionales.

En el momento actual hay cuatro conjuntos de reformas constitucionales y legales, algunas ya no tan recientes, que por ahora definen, en mi opinión, los cambios transformadores de la organización y los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación: los cambios en materia de justicia penal derivados de la reforma constitucional del 2008;<sup>405</sup> los criterios derivados tanto de las sentencias y criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —parte interpretativa de ese *ius constitutionale commune* recién llegado— como de la reforma constitucional del 2011 en esta materia;<sup>406</sup> la reforma constitucional del 2011 en materia de amparo<sup>407</sup> y su nueva ley reglamentaria;<sup>408</sup> así como el conjunto de reformas constitucionales derivadas del *Pacto por México*, suscrito en 2012 por el Gobierno de la República y los tres partidos políticos nacionales en ese momento coautores del cambio constitucional.

Confieso que se trata de un horizonte de futuro que se inscribe en la evolución aquí reseñada y que no plantea escenarios de ruptura. Me parece que bastante trabajo tiene ahora el Poder Judicial de la Federación para asimilar, desarrollar y garantizar los cambios aquí mencionados, al cumplir su función esencial de dar seguridad y certeza jurídicas en la solución de las controversias sometidas a su jurisdicción por los justiciables, como para intentar nuevos caminos y nuevos cambios. Aunque no pode-

---

<sup>405</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio del 2008.

<sup>406</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio del 2011.

<sup>407</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio del 2011.

<sup>408</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril del 2013.

mos negar que las rupturas a veces ocurren y llegan cuando menos se esperan, por lo que no hay que dejar de pensar en ellas. Pero será en otra ocasión, habrá oportunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abad Suárez Ávila, Alberto. *La protección de los derechos fundamentales en la Novena Época de la Suprema Corte*, Editorial Porrúa / UNAM / Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2014.
- Angulo Jacobo, Luis Fernando. *Selección y designación de jueces de distrito*, Editorial Porrúa / Instituto Mexicano de Derecho procesal Constitucional, México 2013.
- Ansolabehere, Karina. *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, Flacso México. Fontamara, México 2007.
- Astudillo, César. *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, UNAM. Tirant lo Blanch, México 2014.
- Ávila Ortiz, Raúl; Castellanos Hernández, Eduardo De Jesús; Hernández, María Del Pilar (Coordinadores). *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, UNAM. IIJ, México, 2015.
- Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Sexta edición, México, 1968.
- Bogdandy, Armin Von; Fix-Fierro, Héctor; Morales Antoniazzi, Mariela (Coordinadores). *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos*, UNAM / Instituto Max Planck / Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2014.
- Carranco Zúñiga, Joel. *Poder Judicial*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Castellanos Hernández, Eduardo De Jesús. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, UNAM. IIJ. Trillas, México, 2014.
- . *Las reformas 1996*, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México, 1998.
- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México abril 2016.
- Corso Sosa, Edgar; Carmona Tinoco, Jorge Ulises; Saavedra Alessandri, Pablo (Coordinadores). *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana De Derechos Humanos*, UNAM. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tirant lo Blanch, México, 2013.
- Cossío D., José Ramón. *La justicia prometida. El Poder Judicial de la Federación de 1900 a 1910*, Fondo de Cultura Económica / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2014.
- Cuadro estadístico histórico de asuntos relativos a controversias constitucionales entre 1917-1994. Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.
- Cuéllar Vázquez, Angélica. *La SCJN: sus ministros, la Política y el agravio social*, UNAM, México, 2014.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Martínez Ramírez, Fabiola; Figueroa Mejía, Giovanni A. (Coordinadores). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencio-*

- nal, Tomos I y II, Poder Judicial de la Federación / Consejo de la Judicatura Federal / UNAM / IIJ, México, 2014.*
- Fix-Zamudio, Héctor. *La garantía jurisdiccional desde la Constitución Mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del juicio de amparo*, Editorial Porrúa / UNAM / IIJ. / Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2015.
- Fix-Zamudio, Héctor y Astudillo, César (Coordinadores). *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al Doctor Jorge Carpizo*, UNAM / IIJ, México, 2013.
- Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2006.
- Godínez Méndez, Wendy A. y García Peña, José Heriberto (Coordinadores). *Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas. 40 años de vida académica. Homenaje al doctor Jorge Witker*, UNAM / IIJ, México, 2014.
- Lira, Andrés. *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- López Olvera, Miguel Alejandro y Pahuamba Rosas, Baltazar. *Nuevos paradigmas constitucionales. Dignidad humana, principios fundamentales, derechos humanos, Estado de derecho, democracia y control de convencionalidad*, Espress, México, 2014.
- Los consejos mexicanos de la Judicatura. Régimen Jurídico, Poder Judicial de la Federación / Consejo de la Judicatura Federal, 2ª. edición, México, 1977.
- Planes en la nación mexicana. *Libro Seis: 1857-1910*, Senado de la República, LIII Legislatura / El Colegio de México, México, 1987.
- Quórum legislativo 115. La Constitución de 1917: revolución y nuevo orden jurídico. Documentos. H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2015.
- Rivera León, Mauro Arturo. *Las puertas de la Corte. La legitimación en la controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad en México*, Editorial Porrúa / Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2016.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Editorial Porrúa, 18ª. edición actualizada, México, 1994.
- Tribunales constitucionales y democracia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª. reimpresión, México, 2011.
- Vocabulario judicial, Instituto de la Judicatura Federal / Escuela Judicial, México, 2014.

# Dos reformas constitucionales trascendentes

RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE

Director de la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor de Tiempo Completo Titular Definitivo “C”. Licenciado y doctor en Derecho. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Notario en el Estado de Veracruz, en donde además es investigador honorario en el Colegio de Veracruz. Ha sido consejero técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM. Autor de una decena de publicaciones especializadas.

## A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Es claro que a lo largo de este casi primer siglo de vida, nuestra Carta Magna ha estado sujeta a innumerables reformas en su texto original, por lo que resultaría imposible abarcarlas todas en el acotado margen que supone este esfuerzo académico, que decidimos por ello circunscribir a un par de reformas, cuya relevancia particular sirve como ejemplo de reformas transformadoras de la estructura constitucional mexicana.

El Derecho Constitucional Mexicano advierte una nueva y revolucionaria etapa en su faceta doctrinal y práctica. Las enmiendas constitucionales que se han experimentado a lo largo de sus casi cien años de vida, sitúan a la Constitución —que data desde 1917— dentro de un nuevo paradigma de actualización y vigencia política.

En primer término, mencionaré uno de los más trascendentes cambios estructurales y filosóficos de nuestra realidad jurídica: la contenida en el Decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, mejor conocido como la “Reforma en Materia de Derechos Humanos”, que se materializó mediante la adecuación sustantiva de once artículos constitucionales, relativos a las otrora denominadas “Garantías Individuales”, adicionando y reformando aspectos de Derechos Fundamentales, que redefinen y redimensionan los más importantes principios filosóficos de la manera en que los detentadores del poder deben entender y respetar los derechos humanos.

La otra reforma político—constitucional trascendental a que nos referiremos es la muy reciente reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de enero de 2016, comúnmente conocida como “Reforma Política de la Ciudad de México”, que tiene como consecuencia la extinción de la institución federalista del Distrito Federal y la consolidación del surgimiento de la Ciudad de México, como entidad federativa *sui-géneris*.

Dicha reforma modificó de manera importante las relaciones que se guardan entre la Federación, los Estados y este nuevo ente jurídico, que seguirá siendo la sede de los

poderes federales, pero de una manera compleja, envuelta por una nueva dinámica constitucional.

Los derechos de los capitalinos trascenderán y su catálogo de derechos y garantías se verá ensanchado cuando se concrete el proceso de creación de la Constitución de la Ciudad de México, que será discutido a partir del 15 de septiembre de 2016 y deberá quedar terminado antes de febrero de 2017.

El advenimiento de las precitadas reformas advierte un cambio en la comprensión y aplicación del Derecho Constitucional, una renovación que significa nuevos retos para los diferentes operadores jurídicos y un veneno de importante investigación para la academia. De esto se desprende el particular interés por analizarlos.

## **LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE JUNIO DE 2011**

La reforma en análisis, es realmente un verdadero cambio en el paradigma filosófico, de cómo comprender y aplicar los Derechos Fundamentales. Dicha enmienda, se erige dentro un gran proceso de transformación del Derecho Constitucional Mexicano, equiparable con la adopción del Liberalismo de 1857 y el advenimiento de los Derechos Sociales, en 1917.

La reforma en materia de Derechos Humanos de 2011, no es un hecho aislado que corresponda a un solo factor: es producto de múltiples circunstancias, experiencias, y concepciones atesoradas, en las más de nueve décadas de vida que desde su promulgación tiene el texto constitucional mexicano.

La reforma tiene antecedentes sociales; es en ese sentido, es un esfuerzo de los ciudadanos por tener instituciones jurídicas que garanticen mayor protección a los derechos fundamentales de las personas. Esta idea puede ser comprobada en los diferentes sucesos acaecidos en el país después de la segunda mitad del siglo xx. Sin embargo, a decir verdad, ella también responde a la más intensa inserción de nuestra nación en el ámbito internacional y a los requisitos que se nos impusieron como parámetro para ser aceptados como parte activa dentro del comercio exterior, los cuales son precisamente: democracia, libre concurrencia comercial y un más amplio catálogo de derechos humanos.

Entre los antecedentes políticos y jurídicos más importantes, se encuentran la reforma política de 1977; el ingreso de México —en 1986— al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT); la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la instauración del Instituto Federal Electoral —ahora llamado Instituto Nacional Electoral— que sirvió como motor de la democracia en nuestro país; la alternancia política en la Presidencia de la República; y por último, el reconocimiento por parte de la Suprema Corte Justicia de la Nación de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Hubo un primer intento para realizar esta reforma, el 27 de abril de 2004, cuando el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal presentó una iniciativa en materia de

derechos humanos para tratar de incorporar nuestro texto constitucional a la óptica internacional. Aquel intento no fue aprobado por las Cámaras del Congreso.<sup>409</sup>

El destacado maestro Sergio García Ramírez nos recuerda que en el año de 2005, México se incorporó al régimen de Justicia Penal Internacional: “por la vía de adiciones al artículo 21 constitucional de la ley fundamental”.<sup>410</sup>

Luego, en el año 2008, se presentaron varias propuestas en la materia, por parte de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos en la Cámara de Diputados, con base en la Ley para la Reforma del Estado, que fueron avanzando dentro del proceso legislativo.

Es posible argumentar que el 23 de abril de 2009 comienza formalmente la fragua de la reforma (aprobada en el año 2011), mediante un proceso parlamentario que tardaría dos años hasta su promulgación: el 8 de abril de 2010, un texto aprobado por el Senado se envió a la colegisladora; mediante dictamen del 13 de diciembre de 2010, la Cámara de Diputados devolvió con algunas observaciones el dictamen al Senado; después un análisis del texto final en Comisiones Unidas el 17 de febrero de 2011 se aprobó la reforma y se envió para la correspondiente aprobación de las legislaturas de los Estados; y por último, su promulgación y publicación, el 10 de junio de 2011.

## Artículo 1º constitucional

El artículo Primero Constitucional contiene una de las modificaciones constitucionales más importantes en la vida de nuestro texto fundamental vigente. Contiene un nuevo paradigma que transformó la concepción de los Derechos Fundamentales en nuestro país.

Por tal motivo decidimos analizarlo por sus diferentes temas. A modo de provocación intelectual, mostraremos un estudio comparativo de los cambios que significó la reforma de 2011, con el contenido original del artículo primero de 1917.

El texto original de la Constitución del artículo primero, aprobado por el Poder Constituyente de 1917, estaba establecido en un párrafo único, que decía:

ARTÍCULO 1º.- “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.<sup>411</sup>

Por su parte, el nuevo texto reformado del artículo primero constitucional en junio de 2011, se encuentra contenido en cinco párrafos, que determinan:

---

<sup>409</sup> La iniciativa argumentaba que la vigencia de los derechos humanos había dejado de ser un asunto doméstico de los Estados; ya que el mundo entero se erigió en observador permanente para la dignidad humana, con el fin de evitar que se vulneraran tales derechos. *Cfr. Gaceta del Senado*, Segundo Receso Comisión Permanente, No. Gaceta: 1, 5 de Mayo de 2004.

<sup>410</sup> García Ramírez, Sergio. “La Reforma constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)”, tercera Edición, Porrúa, México, 2013. P. 54.

<sup>411</sup> En <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>

ARTÍCULO 1º.- “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

El texto reformado, recoge en su primer párrafo modificaciones doctrinales y filosóficas substanciales al sustituir el concepto *individuo*, por el de *persona*; así como el de *garantías* por *derechos humanos*. Además, adiciona que no solo deberán observarse los derechos reconocidos en esta Constitución, sino también los que surjan de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. El cambio más trascendente es que la Constitución los *reconoce*, superando el viejo concepto de que los *otorga*; cuya interpretación más adelante se estudiará.

En el segundo párrafo se reitera que los derechos humanos se deberán interpretar de conformidad con la Constitución y los propios tratados internacionales de la materia, teniéndose que favorecer a las personas —en todo tiempo— de la protección más amplia, el llamado principio *pro homine*.

El texto reformado determina, en su tercer párrafo, que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos dando lugar al control difuso de nuestro sistema jurídico.

Asimismo, incorpora cuatro principios que deben regir la observancia de los derechos humanos: la *universalidad*, que es congruente con la conceptualización tradicional de la materia, y otros tres principios: *interdependencia*, *indivisibilidad* y *progresividad*, que antes de la reforma no estaban considerados por la doctrina nacional.

En el cuarto enunciado del artículo quedó alojado el texto que originalmente correspondió al artículo segundo del texto original constitucional, relativo a la prohibición de la esclavitud.<sup>412</sup>

El quinto y último párrafo del artículo 1º establece la prohibición de toda discriminación —motivada por cualquier causa o motivo— que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

### Aproximaciones filosóficas a la reforma y cambio de denominación

México ha transitado en sus múltiples Constituciones por diferentes denominaciones en esta materia. Para ejemplificar, en 1857 se hablaba de *Derechos del Hombre*; en 1917, de *Garantías Individuales*, y desde junio de 2011, *Derechos Humanos*.

Resulta procedente aclarar que cada una de ellas refleja una ideología propia del momento en que se produjeron. En el siglo XIX la influencia de la Revolución Francesa era imposible de negar; luego, frente a la idea de las garantías individuales, nos encontrábamos inmersos en un abierto positivismo jurídico cuyo fin era objetivar, desde luego, esos derechos como *otorgados* por la Constitución.

Se buscaba equilibrar la influencia del liberalismo de finales del siglo XIX y de principios del XX, por lo menos nominalmente hablando. Dicho liberalismo aducía que las instituciones y el Estado mismo tenían la misión de garantizar la igualdad de los hombres a ultranza, producto del derecho natural.

Dicha concepción rompía con la idea de derechos esenciales, intrínsecos, anteriores a la organización social y al Estado: luego entonces, por consenso del Constituyente de 1917, se definió que esos derechos humanos nacen con el Estado, así como, se otorgan y garantizan por vía constitucional.

Resulta interesante analizar la pregunta consistente: **¿Por qué la reforma de 2011, dio un nuevo giro de 180 grados en esta disposición, regresando en cierta manera a la esencia del liberalismo francés y del jus naturalismo, al establecer que el Estado simplemente reconoce los Derechos Humanos?**

El doctor Sergio García Ramírez apunta que quizá la respuesta se encuentre en el análisis de lo que se señaló durante el debate del dictamen de la iniciativa, y que lo resume como: “el punto de partida de esta reforma es empezar por lo más elemental del orden jurídico, es reconocer que los derechos humanos son el fundamento del Estado Mexicano, es en otras palabras, poner a los derechos humanos como piedra angular en nuestra Constitución”.<sup>413</sup>

Bajo esta concepción de los derechos humanos, la Constitución se adscribió a la corriente internacional actual, que proclama una posición iusnaturalista y sostiene

---

<sup>412</sup> El texto original de este artículo se trasladó, con una mínima modificación, al artículo 1º para integrar su nuevo párrafo 2º mediante la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 14 de agosto de 2001, para dejar espacio a la reforma indígena.

<sup>413</sup> García Ramírez, Sergio. *Op. cit.* p. 68.

la idea de que se trata de derechos intrínsecos a la dignidad y a la condición humana, consustanciales a la condición humana; aquellos con los que una persona nace.

Amén de adoptar las concepciones iusnaturalistas, se abandonó el término *garantía*, que comprendía una serie de requisitos para ser exigibles —que también gozan los derechos humanos reconocidos en la Constitución, como ya veremos después— ante cualquier autoridad.

En los dictámenes parlamentarios se aprecia el argumento de que una garantía no puede ser un derecho, en virtud de que la garantía es el medio procesal para hacer efectivo un derecho.

En primera instancia debemos aclarar que ninguna definición es absoluta: todas son profundamente temporales y corresponden esencialmente a las consideraciones tempo-espaciales en que se crean. Por ello, señalar *a priori* que una definición es exacta o última es un despropósito.

La expresión conocida como “*Derecho Humano*” surge fundamentalmente después de la Segunda Guerra Mundial y fue utilizado por la Organización de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Esta denominación tiene infinitas interpretaciones: para el investigador Miguel Carbonell, “son expectativas que no están previstas de forma clara en alguna norma jurídica, con el objeto de reclamar lo que a algunas personas les puede parecer una actuación indebida de las autoridades”.<sup>414</sup>

Para el maestro Jorge Carpizo, su definición se adscribe al concepto jusnaturalista, ya que considera que derechos humanos: “son aquellos que la persona humana posee por su propia naturaleza y dignidad, son aquellos que le son inherentes y no son una concesión de la comunidad política.”<sup>415</sup>

Resulta evidente que no acabaríamos de señalar todas las definiciones que existen de Derechos Humanos; sin embargo, me parece oportuno comentar lo siguiente: ¿qué derecho no es humano? Todos los derechos son precisamente concepciones o creación humana, y se instituyen para la felicidad del propio ser humano, desde la norma de más baja jerarquía, hasta el texto constitucional, es decir, toda la normatividad es de creación humana y para fin del propio humano.

Ahora bien, hasta antes de la reforma a la Constitución que nos ocupa, se señalaba la existencia de garantías individuales; y muchos investigadores proponían que el concepto de *derecho fundamental* era una mejor denominación. Pero, ¿por qué?

“La denominación de *derechos fundamentales* tiene hoy un cierto carácter oficial, toda vez que está utilizado en la Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945, preámbulo y artículo primero, número 3, así como en posteriores documentaciones mundiales”.<sup>416</sup>

---

<sup>414</sup> Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*, Porrúa, México, 2005, p. 8.

<sup>415</sup> Carpizo, Jorge. “Los Derechos Humanos: Naturaleza, denominación y características”, en *Revista mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 25, julio-diciembre 2011, México 2011. p. 13.

<sup>416</sup> Mateos Santillán, Juan José y Contreras Bustamante Raúl. *Teoría de la Constitución*. México. Editorial Porrúa, sexta edición, 2014. P. 227.

Principalmente nos enfrentamos a un problema semántico y de percepción doctrinal. Para Ignacio Burgoa, la garantía en el ámbito de este tipo de derechos, debía ser entendida precisamente como derecho, como una palabra anglosajona que procedía del término *warranty*, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. El maestro aceptaba que el concepto *garantía* se originó en el derecho privado; no obstante se ha utilizado como derecho y ya había pasado a formar parte de la semántica constitucionalista.

Para el doctor Héctor Fix-Zamudio, la palabra *garantía* es un mecanismo de orden procedimental que asegura un derecho. Desde su punto de vista procesalista, Fix-Zamudio precisa que es una confusión igualar el derecho sustantivo con la forma en que se protege ese derecho sustantivo; por lo tanto, para el jurista, la garantía constitucional sería precisamente el mecanismo de control constitucional, dejando claro la diferencia entre derecho y garantía, por lo que sugiere que la mejor definición —desde el punto de vista de la Teoría del Derecho— es utilizar el concepto de “Derecho Fundamental”.

Ambos conceptos: *garantía constitucional* y *derecho fundamental*, parten del reconocimiento constitucional de un derecho humano, vistos con diferente óptica jurídica.

### **Individuo o persona.**

Otra cambio fundamental introducido por la reforma, es la sustitución del concepto de “*individuo*” por el de “*persona*”, con lo cual se considera que se amplía la protección que otorgan este tipo de derechos, no solo al individuo sino a las personas jurídicas.

El término “*persona*” comprende un punto de vista más amplio, no obstante que ya la jurisprudencia había advertido que las “garantías individuales” también protegían a las personas jurídicas de derecho público, privado o social.

Por lo tanto, la adopción del término *persona*, implicó la eliminación de todo tipo de ambigüedad sobre el particular; como por ejemplo, en el caso de los llamados derechos difusos, en los cuales no se identifica o se encuentran poco definidos los sujetos susceptibles de ser tutelados por ellos, como es el caso de los derechos ecológicos o los derechos de los consumidores, donde —esos derechos tienen una naturaleza transindividual e indivisible— los sujetos son múltiples.

### **La interpretación conforme y el principio *pro personae***

La interpretación conforme, se encuentra establecida en el párrafo segundo del artículo primero Constitucional, de la siguiente manera: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán *de conformidad* con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.<sup>417</sup>

---

<sup>417</sup> <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=109> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor señala que la “cláusula de interpretación conforme” es el mecanismo hermenéutico por el que se intenta armonizar la norma nacional con la norma internacional, no tratándose de dos interpretaciones sucesivas sino de una interpretación que armonice ambas.<sup>418</sup>

Ferrer señala que los destinatarios de la “cláusula de interpretación conforme”, son todos los intérpretes de las normas en materia de derechos humanos, sean autoridades o particulares.<sup>419</sup> Precisa también, que todas las autoridades mexicanas están obligadas a realizar la interpretación conforme: los jueces deben recurrir a esta técnica de interpretación; los legisladores tendrán que adecuar la normatividad existente y además emitir nueva legislación con apego a este principio; la administración tendrá que ajustar su actuación a la interpretación conforme.

Esto precisamente nos lleva a la idea de que debe existir un control difuso de la Constitución, en contraposición a la idea de que en nuestro sistema jurídico nacional existe un solo control concentrado, exclusivo de las autoridades del Poder Judicial Federal.

Este es un tema de amplia profundidad, materia de un análisis mucho más detallado, pero en esta ocasión me permito establecer un pequeño concentrado de las autoridades obligadas de vigilar la aplicación y vigencia de las normas constitucionales, a partir de esta interpretación.

El control de la constitucionalidad por vía de acción concentrado a cargo del Poder Judicial de la Federación, se ejerce mediante controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y del amparo indirecto y directo, cuyo fundamento se encuentra en el texto constitucional, en el artículo 105 fracción I y II; y en los artículos 103 y 107 Fracciones V, VII y IX, respectivamente.

El control de las cuestiones electorales —a excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105— por determinación constitucional específica, lo realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fundamentado en el artículo 99 constitucional. Así también, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza el control de la constitucionalidad electoral primordialmente por medio de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos, para impugnar la inconstitucionalidad de normas electorales. Tal es el caso del juicio de revisión constitucional electoral, con fundamento en el artículo 41 fracción VI y el artículo 99 párrafo séptimo.

El control difuso en materia de derechos humanos, lo deben realizar el resto de los tribunales federales, tribunales administrativos y los tribunales locales, judiciales, y administrativos, de conformidad con los artículos 1, 116 y 133 constitucionales, así como en los tratados internacionales.

---

<sup>418</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad”, en *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos*, Carbonell, Miguel, Salazar, Pedro, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012, p. 367.

<sup>419</sup> *Ídem*. p. 363.

La idea de la *interpretación más favorable* obliga a todas las autoridades del Estado mexicano, en consecuencia de lo dispuesto por el artículo primero constitucional y de los tratados internacionales, en materia de derechos humanos.

Por otro lado, la *interpretación conforme* es de carácter obligatorio,<sup>420</sup> teniendo como consecuencia una práctica sistemática y “constante de dicha pauta interpretativa”.<sup>421</sup>

El jurista Carlos Pelayo<sup>422</sup> señala que el principio de interpretación *pro personae* debe emplearse para aplicar la norma más amplia o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.

Dicho principio se ha definido como: “el criterio hermenéutico que informa todo el Derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria”.<sup>423</sup>

Como hemos podido ver, la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, es realmente un verdadero cambio de paradigma para comprender y aplicar los Derechos Fundamentales; si lo analizamos siguiendo el orden de ideas que hemos expuesto en el presente ensayo, la reforma se erige en un gran proceso de transformación del Derecho Constitucional Mexicano.

Actualmente nuestra Constitución denomina a su título primero: “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. ¿Qué significa esa nomenclatura? En primera instancia —en una interpretación literal— se podría decir que decidió conservar la idea tradicional de *garantías* y además añade la idea de *derechos humanos*.

Sin embargo, el Poder Revisor de la Constitución adujo que se refería a los “Derechos Humanos”, como derecho sustantivo y a la palabra “Garantías” como derecho adjetivo, es decir la forma en que se hará valer este derecho. Por lo tanto podemos llegar a la conclusión que la reforma comentada sustituyó en definitiva el término “*garantías individuales*” por “*derechos humanos*”; de ahí que su Título primero, Capítulo I, lo denominó de los *Derechos Humanos y sus garantías*.

---

<sup>420</sup> *Ídem*, p. 363.

<sup>421</sup> *Ibidem*.

<sup>422</sup> Pelayo Moller, Carlos María, *Las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2012. p. 35.

<sup>423</sup> *Ídem*.

## REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Otro tema que puede destacarse como “reforma transformadora”, es la desaparición del concepto *Distrito Federal* y la erección definitiva de la entidad federativa llamada *Ciudad de México*.

El estudio de la capital del país poco llamó la atención durante muchos años, a pesar de su relevancia. Quienes abordaron el estudio del Distrito Federal lo hicieron desde la perspectiva histórica o bien, desde el punto de vista administrativo, debido a su absurda organización como departamento administrativo, que mantuvo por prolongado tiempo.

Desde su creación en 1824, la Ciudad de México —convertida en Distrito Federal— se significó por dos cosas: su tutelaje directo dependiente del Presidente de la República y su gobierno centralizado.

Conviene señalar que el destino de la Ciudad de México fue designado por la necesidad de establecer a los poderes federales en un territorio determinado. En los debates del Constituyente de 1824 se estudió la posibilidad de establecer al Distrito Federal en un sitio distinto de la metrópoli colonial. Sin embargo, por causas diversas se decidió que lo mejor sería hacerlo en la misma sede del imperio azteca y de la capital del virreinato.

Tal decisión llevó a la consecuencia de considerar a la Ciudad de México como un territorio, lo que ocasionó que los capitalinos tuvieran sus prerrogativas políticas limitadas, en relación con los ciudadanos de provincia.<sup>424</sup>

En 1997 se verificaron las primeras elecciones democráticas de la Ciudad de México, como producto de varias reformas constitucionales que determinaron finalmente la desaparición de la figura del *Distrito Federal* y la institución de una entidad federativa *sui-géneris*, que se denomina: *Ciudad de México*.

La evolución que ha tenido la organización constitucional del Distrito Federal, desde su surgimiento en el federalismo mexicano del siglo XIX, hasta nuestros días, ha sido compleja. De manera breve, trataremos de analizarla.

### Breve desarrollo histórico constitucional del Distrito Federal

La Ciudad de México es el punto geográfico donde tuvo su origen nuestra nacionalidad. Ahí se asentó la Gran Tenochtitlan y posteriormente la capital del virreinato. Su historia dice que está predestinada a ser el corazón político, económico y social de nuestra nación, desde que los aztecas lograron construir su gran imperio, cuyo dominio alcanzó lejanos territorios centroamericanos.

El 13 de abril de 1325, se fundó la Ciudad de Tenochtitlan, al decir del conocido arqueólogo Eduardo Matos Moctezuma, cuando se encontró “el lugar en que grita el

---

<sup>424</sup> Al respecto, véase Contreras Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectivas*, México, Porrúa, 2016.

águila, se despliega y come, el lugar en que nada el pez, el lugar en el que es desgarrada la serpiente”.<sup>425</sup>

Hernán Cortés entendió el simbolismo y la importancia de establecer la capital del nuevo imperio sobre las ruinas de la capital azteca, y la Nueva España convirtió a la ciudad en su capital durante los 300 años de vida colonial, a través de la creación de una serie de instituciones jurídicas, económicas y políticas de gran fortaleza y arraigo, como el municipio de la metrópoli.

## El Distrito Federal en el siglo XIX

Con la consumación de la independencia del país se convocó a la estructuración jurídica y política del nuevo Estado mexicano. Durante los trabajos constituyentes de 1824 —como ya se dijo con anterioridad— los debates en torno al Distrito Federal versaron sobre donde debería albergarse a los poderes federales.

En el mes de julio de 1824 se verificaron duros y encendidos debates para tratar de definir la ciudad sede de la nueva federación y, después de analizarse a fondo los elementos de carácter geográfico, histórico, económico y político, el Congreso Constituyente decidió que la Ciudad de México debía ser la sede del Distrito Federal.

Mediante decreto del 18 de noviembre de 1824<sup>426</sup> se instituyó que el lugar que serviría de residencia de los poderes de la Federación sería la Ciudad de México, en una superficie que comprendería un radio de dos leguas, tomando como punto de partida la Plaza Mayor.<sup>427</sup>

Se decidió que el gobierno político y económico del Distrito Federal sería responsabilidad del gobierno general y su primer Gobernador fue José María Tornel y Méndivil.<sup>428</sup>

Durante los primeros años, los habitantes de la ciudad no podían elegir a ninguna autoridad —con excepción de los cabildos municipales— a pesar de ser la comunidad más ilustrada del país.

A los pocos años, se les concedió el derecho de elegir diputados y luego se les prometió la posibilidad de tener senadores, lo que no pudo ocurrir pronto, pues la Constitución de 1857 decidió tener un Congreso unicameral y desaparecer al Senado, con base en sus malos antecedentes aristócratas.

Al reinstaurarse el Senado en 1874, a iniciativa del Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, el Distrito Federal pudo estar representado con dos senadores, al igual que los Estados.<sup>429</sup>

<sup>425</sup> Matos Moctezuma, Eduardo. *Tenochtitlan. México*, El Colegio de México, 2006, p. 44.

<sup>426</sup> El decreto puede consultarse en Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta a cargo de Dublán y Lozano, 1876, tomo I, pp. 743-744.

<sup>427</sup> Contreras. *Op. cit.* p. 65 y 66.

<sup>428</sup> *Idem.* p. 67.

<sup>429</sup> Se reformó el artículo 56, fracción A de la Constitución de 1857. *Idem.* p. 142.

Ese estatus legal permaneció vigente durante todo el Porfiriato, hasta el inicio de la Revolución en 1910 y el surgimiento de la Constitución vigente.

### *La regulación constitucional y legal del Distrito Federal en el siglo XX*

Una vez que el movimiento revolucionario de 1910, logró derrocar al régimen del general Porfirio Díaz y el restablecimiento de una paz social de manera razonable, el país inició un nuevo ciclo constitucional.

El proyecto que presentó Venustiano Carranza en la ciudad de Querétaro, el 1 de diciembre de 1916,<sup>430</sup> buscaba reinstaurar la vigencia de la Constitución de 1857.

En lo relativo al Distrito Federal, fueron tres aspectos los que se contemplaron: el primero, se incluyó al Distrito Federal como parte integrante de la Federación; el segundo punto mantuvo la previsión de que en caso de cambiarse la residencia de los poderes federales se transformaría en el Estado del Valle de México, contemplado desde el texto constitucional de 1857; y finalmente, se propuso entre las facultades del Congreso de la Unión, la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios.

El proyecto presentado por Carranza intentó desaparecer —sin éxito— las municipalidades que estaban comprendidas dentro del Distrito Federal; y su reglamentación posterior se realizó en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, el 14 de abril de 1917.

Ya durante la vigencia de la Constitución de 1917, a iniciativa del Presidente Plutarco Elías Calles, se decidió desaparecer los municipios de la Ciudad de México —que históricamente seguían siendo autoridades electas— para dar paso a la creación del Departamento del Distrito Federal, cuyo titular, así como los delegados, serían nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

La Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, los días 31 de diciembre de 1928, y 2, 3, y 4 de enero de 1929, reglamentó al Distrito Federal, entremezclando cuestiones relativas a los territorios federales. Dicha ley previó 13 delegaciones, en lugar de las antiguas municipalidades y un Departamento Central, que se conformó con los otrora municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

La organización del Distrito Federal bajo los parámetros de un departamento administrativo fue una medida contraria a un Estado federal y característica de uno Central o Unitario; no obstante, dicha estructura de gobierno prevaleció casi inmutable, hasta la década de 1980, cuando las subsecuentes reformas constitucionales y legales, lo comenzaron a modificar.

---

<sup>430</sup> El Proyecto presentado por Carranza puede consultarse en: Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995, pp. 764-803.

## Prolegómenos de la Reforma Política del Distrito Federal

Los cambios estructurales del gobierno de la capital de la república, se van a gestar a partir de 1985, después del terremoto que sacudió al país, en especial a la Ciudad de México.

Los sismos que estremecieron al país, un hecho fortuito, evidenciaron la necesidad de efectuar importantes cambios que requería el Distrito Federal, sobre todo ante la incapacidad mostrada por las autoridades, que fue subsanada por la solidaria y espontánea participación vecinal.

La falta de respuesta inmediata de las autoridades federales y la magnitud de la tragedia ocasionaron la demanda de mayor democratización de parte de los partidos de oposición y una sucesión de reformas constitucionales y legales.

Una vez que el país recobró parcialmente el ritmo de sus actividades, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, convocó a unos foros de consulta popular con el fin de reformar la legislación electoral federal y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Los debates y propuestas presentadas resultaron de gran importancia, puesto que a pesar de las naturales divergencias, delinearon con toda claridad el abanico de posibilidades que podían orientar la reforma constitucional del Distrito Federal.<sup>431</sup>

Los resultados del foro de consulta popular enriquecieron el trabajo legislativo llevado a cabo por el poder revisor de la Constitución, dando como resultado la reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987, que contempló la institución electiva, con facultades solo reglamentarias, que se denominó: Asamblea de Representantes.

Dicha reforma —aunque limitada— constituyó el inicio de las subsiguientes reformas constitucionales aprobadas; me refiero a la de 1993 y la de 1996, efectuadas en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari<sup>432</sup> y Ernesto Zedillo,<sup>433</sup> que completaron, desarrollaron o fortalecieron varios de los principios asentados.

Cabe precisar, que entre 1997 a 2014 se aprobaron otras siete reformas más —en 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, y dos en 2014—,<sup>434</sup> que abordaron aspectos complementarios y poco estructurales en la vida del Distrito Federal.<sup>435</sup>

A lo largo de esos dieciocho años, se presentaron diversas iniciativas de reformas estructurales que fracasaron en su consenso entre las diversas fuerzas políticas.

La “Reforma Política del Distrito Federal”, publicada el 29 de enero de 2016, se logró mediante importantes acuerdos partidarios derivados del llamado “Pacto por

---

<sup>431</sup> Rodríguez Lozano, Amador. “El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, La Constitución mexicana 70 años después*, tomo V, México, UNAM, 1988, pp. 223-294.

<sup>432</sup> La reforma constitucional de 1993 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de ese año.

<sup>433</sup> La reforma constitucional de 1996, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de agosto de ese año.

<sup>434</sup> Las cuales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de mayo de 2008; el 24 de agosto de 2009; el 27 de abril de 2010; el 9 de agosto de 2012; el 27 de diciembre de 2013; el 7 de febrero de 2014 y 10 de febrero de 2014.

<sup>435</sup> La excepción quizá sería que la de 10 de febrero de 2014, enmarcada en el contexto de la reforma política electoral federal, que entre muchas cuestiones instauró un Instituto Nacional Electoral, con injerencia en el desarrollo de los comicios locales; la reelección de los legisladores.

México”, que vienen a generar importantes transformaciones políticas al estatus legal de la Ciudad de México.

#### 2.4. Comentario al Decreto de Reforma Política de la Ciudad de México publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016

El 29 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial, el decreto que reformó 52 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a la Reforma Política de la Ciudad de México.

Del análisis del dictamen, de manera resumida señalaremos algunas características que se desprenden de esta reforma constitucional trascendental:

- a) A pesar de lo que se ha dicho, la Ciudad de México (CDMX, siglas que la han comenzado a identificar) no es simplemente el Estado 32. Las reformas constitucionales la equiparan a una entidad federativa. Sin embargo, en todo momento le dan un trato distinto; es decir, sigue siendo una entidad federativa *sui-géneris*.<sup>436</sup>
- b) Desaparece del texto constitucional el concepto *Distrito Federal* y se sustituye por el de *Ciudad de México*.
- c) La Ciudad de México, si bien ya es una entidad federativa, cuyo gobierno estará a cargo de los Poderes locales que se tendrán que establecer en su Constitución, mantiene un estatus legal particular; dado que conserva su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión.
- d) El nuevo texto de los artículos 40, 41, 43 y 122 constitucionales establecen que la Ciudad de México es una entidad federativa que gozará de “*autonomía*” en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa; a diferencia de los demás Estados de la Federación, a quienes la Carta Magna les concede “*soberanía*”.
- e) El Título Quinto de nuestra Ley Fundamental hace una distinción expresa, ya que se intitula: “De Los Estados, La Federación y La Ciudad de México”.
- f) El artículo 122 constitucional diferencia al responsable del Poder Ejecutivo, ratificando su denominación como: “*Jefe de Gobierno de la Ciudad de México*”, en contraste con los Gobernadores de los 31 Estados.
- g) De la misma forma, al nuevo Poder Legislativo se le denominará: “*Legislatura de la Ciudad de México*”, que se distingue de las demás legislaturas de los Estados, en donde se les llama *Congreso del Estado*. En el caso del Poder Judicial, no modifica su nombre y se seguirá conociendo con el término de Tribunal Superior de Justicia, que siempre ha tenido.

---

<sup>436</sup> El termino *sui-géneris* se usa para denotar que la cosa a la que se aplica, es de un género o especie muy singular o excepcional.

- h) Otra distinción radical es que las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, no serán municipios, sino que su gobierno estará a cargo de las nominadas “*Alcaldías*”.
- i) Dichos órganos político-administrativos, se integrarán por un Alcalde y por un Concejo, todos electos por votación universal, libre, secreta y directa, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; para un periodo de tres años, con posibilidades de una sola reelección. En ningún caso, el número de Concejales será menor de diez ni mayor de quince.
- j) Si bien los Poderes Federales tendrán —respecto de la Ciudad de México— facultades expresas limitadas, el gobierno local deberá garantizar en todo tiempo las condiciones necesarias para el adecuado ejercicio de las facultades constitucionales del gobierno federal, toda vez que sigue siendo la sede de los Poderes de la Federación.
- k) La Constitución Federal permite que la Ciudad de México cuente con su propia Constitución Política. Para ello, previó una Asamblea Constituyente integrada por 100 miembros; 60 de ellos se eligieron en comicios organizados por el Instituto Nacional Electoral, el primer domingo de junio de 2016; y 40 constituyentes restantes, serán 14 senadores, catorce diputados; seis que deberá designar el Jefe de Gobierno y otros seis más, el Presidente de la República. Las normas transitorias de la Reforma indican que será facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México; que deberá ser discutido y en su caso modificado, adicionado y votado por dicha Asamblea, sin limitación alguna de materia.  
La Asamblea Constituyente deberá instalarse el 15 de septiembre de 2016 y concluir sus trabajos a más tardar el 31 de enero de 2017.
- l) La reforma establece que a la Ciudad de México le serán aplicables las prohibiciones y limitaciones que en la Constitución General de la República se establecen para los Estados de la Unión.
- m) La reforma constitucional determina que la Ciudad de México tendrá los Organismos Constitucionales Autónomos que prevé la Constitución General de la República para las entidades federativas.
- n) Se incorpora a la Legislatura de la Ciudad de México, como parte integrante en el futuro del Órgano Revisor de la Constitución.<sup>437</sup>

## REFLEXIONES FINALES

Las Constituciones son los documentos normativos en los que se plasman los pactos políticos de las sociedades. Son —por decirlo de algún modo— una carta de navega-

---

<sup>437</sup> Ello incrementa la dificultad para reformar la Constitución, ya que ahora se requerirá que 17 entidades federativas ratifiquen las enmiendas, en lugar de 16, como podía suceder antes de la reforma.

ción de la convivencia colectiva. Ahí encontramos recogidos los derechos de las personas que son —a su vez— los límites a las potestades estatales y también los principios y las reglas mediante las que se organiza la administración del poder.

Ya quedó expuesto en el presente texto cómo, mediante reformas constitucionales, las sociedades pueden ir modificando el rumbo que les fue trazado, ya que las generaciones que nos antecedieron no pueden impedir que nosotroselijamos nuestros propios derroteros; como tampoco podremos limitar el derecho de transformar el porvenir de las futuras generaciones.

Las dos reformas constitucionales materia de este estudio son de lo más trascendente en la vida y vigencia de la Constitución aprobada en 1917. La relativa a la materia de derechos humanos obliga a todas las autoridades a cambiar el modo en que deben entender y mirar —de una manera distinta y más amplia— los derechos de los mexicanos y de las personas en general.

La otra enmienda constitucional estudiada transformará la naturaleza jurídica del otrora Distrito Federal, en la hoy naciente Ciudad de México; habrá que hacer votos porque el surgimiento de su propia Constitución represente un cambio constitucional que fortalezca la vida de la metrópoli, que no deja de ser la capital de la República y la sede de los poderes federales.

Plasmar las legítimas aspiraciones nacionales a la Constitución no garantiza su éxito, por ese solo hecho. Será preciso que las reformas se apliquen y logren cambiar la cultura, costumbres, idiosincrasia, intereses y demás aspectos en nuestra sociedad. Es decir, un cambio cultural de fondo. Es preciso que estas “reformas transformadoras” vayan acompañadas de una cabal observancia, en el terreno práctico de su instrumentación.

Un esfuerzo académico tan noble, como el convocado por la Cámara de Diputados, honra a la Constitución. Analizar sus debilidades y logros, es un ejercicio indispensable para actualizarla y mejorarla.

La Constitución de 1917 ha guiado las grandes transformaciones de México por un siglo. Sigue siendo la “Suma de los Factores Reales de Poder”, como definía a las Constituciones La Salle; y ha permitido que nuestro país haga sus grandes cambios dentro de un ámbito democrático y paz social. He ahí su importancia y grandeza.

Entiendo que el estudio a que se nos ha convocado pretende contribuir a entender mejor los retos que presentan los tiempos actuales; buscando siempre procesarlos mediante la aplicación de la Constitución, que —igual que toda obra de la creación humana— es perfectible en todo momento.

# El Municipio libre

SAMI DAVID DAVID

Es licenciado en ciencias políticas y administración pública; miembro del Colegio Nacional de Ciencias Políticas, de la Fundación UNAM y del Instituto Nacional de Administración Pública; fue diputado federal y local y senador de la República, representando al Estado de Chiapas. Asimismo, fue director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados durante la LXII Legislatura.

## INTRODUCCIÓN

A casi cien años de la introducción de la figura del municipio en la Constitución de 1917 y tomando en cuenta la evolución de dicha institución a lo largo de su proceso de 15 reformas constitucionales al artículo 115 vigente, es posible establecer algunas ideas y reflexiones hacia la plena validez y funcionamiento del municipio del siglo XXI.

Sin evadir el desarrollo histórico-jurídico del municipio libre, en el cual se resalta de manera especial el proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal, aprobada por la LII Legislatura en 1983, resulta conveniente iniciar con una cita de Alexis de Tocqueville, destacado escritor y politólogo francés del siglo XIX, autor entre otros de un libro clásico: *La democracia en América*.

Tocqueville escribió respecto al municipio lo siguiente:

Las instituciones municipales constituyen la fuerza de naciones libres; las asambleas comunales son para la libertad, lo que las escuelas primarias para la ciencia, enseñan al hombre a usarla, a disfrutarla. Una nación puede establecer un gobierno libre, pero sin instituciones municipales no puede tener espíritu de libertad.<sup>438</sup>

El Municipio (del latín *municipium*) representa la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación e integra la organización tripartita del Estado mexicano, en la cual convergen municipios, estados y federación.<sup>439</sup>

---

<sup>438</sup> *Apud.* el Senador Sami David, en *Seminario sobre Cuestiones Municipales*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 29 de abril de 1999.

<sup>439</sup> Nava Negrete Alfonso. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, Cuarta Edición, Tomo I-O, pág. 2166.

A lo largo de su existencia, el municipio ha sido el eje sobre el cual se han conservado las formas de cultura local y regional; esta forma de organización representa en nuestra historia, y en el origen de nuestras instituciones políticas y jurídicas, el fundamento de la democracia y de las libertades individuales.

Dentro de la arquitectura institucional de todo Estado eminentemente democrático, el municipio es la célula básica de nuestra estructura de gobierno y de la división territorial; es también el órgano gubernamental que más cerca se encuentra de los problemas que cotidianamente vive la comunidad.

No obstante, el municipio representa el nivel de gobierno que menos se ha beneficiado del progreso del desarrollo económico y social que vive el país; al lado de municipios fuertes que han logrado desarrollar su economía y su administración, subsisten otros con necesidades fundamentales, con problemas ancestrales y con aparatos administrativos ineficientes que no responden a las exigencias que les plantean sus respectivas comunidades.

La armonía económica y social del país tiene que ver, entonces, con la perfecta adecuación que se pueda lograr entre los fines nacionales y los particulares del municipio del país. Indudablemente que una estructura centralista dificulta el buen desarrollo del municipio y favorece privilegios e irracionalidades y, sobre todo, favorece el desperdicio de toda riqueza de la experiencia local en una lógica de colonialismo interno que favorece al centro en detrimento a la periferia.

En la víspera hacia el centenario de la Constitución de 1917, es posible afirmar que al día de hoy uno de los problemas de mayor envergadura que debe resolver nuestro país, en el contexto de la renovación del entramado normativo en materia de gobierno que nos heredó nuestro constituyente originario, es precisamente el tema del municipio, pues al ser el nervio central del Estado mexicano, requiere avanzar con paso firme de la mano de la ciudadanía y en la ruta de la justicia social, la eficacia funcional y siguiendo los principios constitucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas.

## ANTECEDENTES HISTÓRICO-CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

De tradición milenaria, el municipio ha sido una de las instituciones más antiguas e importantes del mundo. Antes de la llegada de los españoles al continente americano, los aztecas ya contemplaban una forma de organización que representó un antecedente importante del municipio en México: el *Calpulli*.

La pertenencia al *Calpulli* derivaba del nacimiento de personas dentro de un grupo y sus miembros decían estar ligados por parentescos o amistad. La agrupación poseía un territorio propio y su gobierno era ejercido por un funcionario de estirpe señalada y por un cuerpo colegiado donde los cargos eran repartidos entre los ancianos del *Calpulli*; esta forma de organización representaba una verdadera unidad, aunque carecía

de autonomía en lo administrativo, en lo judicial, en lo militar y en la responsabilidad tributaria.<sup>440</sup>

En lo que respecta al segundo antecedente del municipio en nuestro país —el heredado de la tradición española— resulta indispensable remontarse a la época del Imperio Romano; en este aspecto, Von Mayer considera que dicho imperio no fue más que la agrupación de una serie de municipios urbanos más o menos independientes pero unidos bajo el poder supremo de Roma,<sup>441</sup> si bien dicho imperio conquistaba los pueblos con un amplio poder y altas capacidades bélicas, lo que afianzó su dominación sobre otros territorios, y permitió la consolidación de un imperio, fue la flexibilidad de sus normas locales que permitieron una autonomía administrativa. Las ciudades que se incorporaban a Roma eran denominados *Municipia* de *munus munare* que significaba carga o gravamen; los vecinos obligados recibían el nombre de *municipium*, por lo que los Municipios eran los obligados a verificar determinadas prestaciones, tributos y servicio militar, pero además se caracterizaban por tener autonomía administrativa.<sup>442</sup>

Según Robles Martínez, el Municipio en España subsistió desde la dominación romana y hasta el inicio del virreinato de la Nueva España, aún después de la dominación visigótica.<sup>443</sup> Los Reyes españoles otorgaban grandes franquicias y privilegios a las gentes que iban a fundar centros de población, estos derechos les eran cedidos a través de documentos que les otorgaban el derecho a poblar un determinado lugar y eran denominados *Cartas Pueblas*, esto es, permisos y derechos de población que consagraban potestades, entre las que se incluía el autogobierno (autonomía política administrativa y amplias facultades judiciales), ejercido a través de una *Asamblea de Aforados*, el cual constituía en un principio el cabildo abierto,<sup>444</sup> que se reunía para resolver problemáticas locales.

Estos antecedentes externos tuvieron una repercusión directa en el desarrollo municipal de otras latitudes. La institución del municipio se trasladó al Nuevo Mundo en el siglo XVI, al legalizar la Corona Española una forma de gobierno que rigiera a la Nueva España. Hernán Cortés, de formación jurídica con dos años en la Universidad de Salamanca, tenía en mente la trascendencia de esta importante institución, pues como buen expedicionista bajo el mando del Gobernador de Cuba Diego Velázquez, sabía que era la vía idónea para despojarse del encargo del Gobernador y fundar nuevas tierras a nombre de la Corona.

En México, los historiadores ubican el nacimiento de la institución municipal con la creación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés en 1519. Tal y como lo comenta Bernal Díaz del Castillo en su *Historia Verdadera de la Conquista*, se había ordenado fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de

---

<sup>440</sup> Oropeza Martínez Humberto, *Administración Pública Municipal, Estudio preliminar del municipio libre*. Editorial Trillas, México, 2012, Segunda edición, pág. 16.

<sup>441</sup> Von Mayer, Traducción Wenceslao Roces, Labor, Barcelona, 2ª. Edición, 1930.

<sup>442</sup> Iglesias, Juan, *Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado*, Ariel, p. 25.

<sup>443</sup> Robles Martínez Reynaldo, *El Municipio*, Editorial Porrúa, México, 2013, 10ª. edición, pág. 27.

<sup>444</sup> *Ibidem*, pág. 28.

Vera Cruz, se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca;<sup>445</sup> este acontecimiento representó el primer antecedente del municipio en tierras mexicanas, formalizado mediante la Carta Constitutiva de instalación de 10 de julio de 1519. Con la fundación de ese Ayuntamiento, la expedición de Hernán Cortés se pasó al dominio español y fue legitimado por el gobierno de ese país; más tarde, el 6 de marzo de 1524, quedó instalado el segundo ayuntamiento en Coyoacán.

A partir de entonces, Cortés ordenó a sus capitanes formar un ayuntamiento en cada ciudad que fundaban, los cuales, según la ley expedida por Carlos V el 26 de junio de 1523, deberían tener 12 regidores en las ciudades importantes y seis en las menores.

De esta forma, el proceso de colonización en la Nueva España se realizó a través de la fundación de municipios, cuyos primeros ordenamientos legales fueron las *Ordenanzas de 1524 y 1525*, elaboradas por Hernán Cortés para consolidar dicha estructura y las leyes dictadas por el rey Felipe II en 1573, las cuales reglamentaron la fundación de pueblos y ciudades y establecieron los Consejos Municipales como forma de gobierno, instituidos en la Nueva España como Ayuntamientos o Cabildos, que más adelante serían estructuras precursoras del movimiento independiente de México.

Como primera instancia territorial habitada, conviene destacar que, según la *Constitución de Cádiz de 1812*, los municipios fueron bloques geográficos y de dominio público que se otorgaban a los jefes políticos durante la época colonial; también sirvieron para conformar un sistema fuertemente centralizado y, aunque el *Plan de Iguala* reconoció a los municipios, el sistema centralista permaneció intacto y tuvo la misma continuidad en la Constitución de 1824, la cual a pesar de otorgar libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior, tal como se advierte en su artículo 161, fracción I, mantuvo la estructura centralizada.

Como bien señala Tocqueville, los ayuntamientos municipales representaron auténticas escuelas de la democracia. Es por ello que en 1808, con motivo de la invasión francesa a la metrópoli española y la abdicación del rey Fernando VII, el Síndico del Ayuntamiento de la ciudad de México, Francisco Primo de Verdad y Ramos, propuso que los ayuntamientos de la Nueva España fuesen convocados a fin de formar un gobierno basado en la soberanía popular. El sacrificio del Síndico fue el anuncio de la insurgencia que encabezaría más tarde don Miguel Hidalgo.

Las Leyes de Indias expedidas por españoles para organizar el gobierno de sus colonias, establecieron una doble regulación en el caso de las autoridades comunales. De una parte, tenemos la ordenanza expedida por Carlos V, pero también otras disposiciones que reconocieron las llamadas “repúblicas de indios”.

De esta forma, el gobierno local o municipio ha tenido en nuestro país un proceso de sincretismo cultural: por una parte, se tiene la configuración de la institución municipal que aportaban a los españoles; por otra, se cuenta con la estructura de los pobladores originarios de nuestro territorio que hoy es México, cuyos usos y costumbres

---

<sup>445</sup> Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, pág. 72.

ancestrales alimentan y enriquecen la vida comunitaria. Este sincretismo fue el germen que instaló, de manera imperecedera, la figura del municipio que permanece vigente en todos los sentidos.

Las primeras Constituciones del país pusieron poco interés en la organización municipal, y si bien desde un principio el origen de las autoridades municipales fue la elección popular directa, con frecuencia estas fueron consideradas hereditarias e incluso puestas en venta.

Lo anterior no quiere decir que no haya existido vida municipal en todas estas etapas históricas, lo que conviene señalar es que la normatividad municipal no fue motivo de una regulación puntual en el texto de la Constitución Federal. No obstante, resulta importante tener presente su evolución normativa en diversos episodios de la vida constitucional mexicana.

La Constitución de 1836 tuvo el mérito de ser la primera que expresamente reguló el municipio, sin embargo, continuó con el poder centralista, dado que los municipios quedaban constreñidos a Departamentos, Prefectos y Sub prefectos; situación que sería muy similar en la Constitución de 1857.

La estructura centralista en el ámbito municipal tuvo su punto más álgido durante el gobierno de Porfirio Díaz, quien logró consolidar un Estado centralista hacia la segunda parte de su mandato. Frente a esta situación, opositores como los hermanos Flores Magón conformaron el *Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano*, en el cual advirtieron diversas aspiraciones de reformas en el ámbito municipal, al prever la supresión de los jefes políticos, la reorganización de los municipios y su ampliación potestativa.

Las exigencias de una regulación eficaz en el ámbito municipal fueron sistematizadas y estructuradas en el periodo revolucionario, como uno de los temas pendientes para lograr una verdadera autonomía y justicia distributiva en el país: en 1912, el *Pacto de la Empacadora* de Pascual Orozco estableció en su punto 29 la supresión en toda la República de los cargos de jefes políticos cuyas funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales.

Merece una mención especial la *Ley del Municipio Libre*, expedida en Veracruz por Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914, la cual en su artículo 109 contempló que: “*Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residiesen habitual o transitoriamente*”.

Por su parte, en el sur de México, Emiliano Zapata contempló una *Ley General sobre las Libertades Municipales*, siendo el precursor de la libertad municipal como el elemento más importante de las instituciones democráticas que tenían los pobladores para arreglar sus asuntos a nivel local; igualmente, concedió importancia vital a la participación de la comunidad en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad, planteaba el control y la vigilancia de las autoridades para evitar un

nuevo despotismo de los munícipes e incluso contempló la exigencia de la rendición de cuentas y la libertad presupuestal.<sup>446</sup>

## EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL CONSTITUYENTE DEL 1917

Durante el gobierno autoritario del general Díaz, los municipios estuvieron sujetos a circunscripciones administrativas que le fueron sobrepuestas como fue el caso de los partidos, distritos, prefecturas o cantones. Por eso es que en el Constituyente de 1917 el reclamo de la libertad municipal se hizo valer y se discutió ampliamente.

La figura del Municipio Libre, promesa perfeccionadora de la revolución mexicana, encontró un cauce normativo definitivo y exitoso en la Constitución Mexicana de 1917: en el debate del Municipio Libre inscrito en el artículo 115 de dicha Constitución tuvo una importante y destacada participación Heriberto Jara, integrante de la comisión redactora del proyecto de Constitución, quien impulsó de manera notable el fortalecimiento del municipio al considerar que con la misma legitimidad que se ejerce el poder federal y estatal, se debe ejercer el mandato popular, cuya expresión de soberanía también se encuentra en el ayuntamiento.

La regulación constitucional del municipio libre fue uno de los más grandes logros de la revolución y del Constituyente de 1917; Venustiano Carranza, en su proyecto inicial de Constitución contempló en su propuesta que los Estados tendrían “*como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado*”.<sup>447</sup>

El 24 de enero de 1917 se leyó el proyecto del artículo 115 constitucional, en cuyo apartado destacó la fracción II, que es del tenor siguiente:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes del Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la nación en los términos que establezca la ley.<sup>448</sup>

Como se mencionó anteriormente, para defender la propuesta original del artículo 115, fue fundamental la participación de Heriberto Jara, al sustentar la necesidad de la propuesta normativa originaria frente a los cuestionamientos que hizo el diputado Rodríguez González respecto a la libertad municipal:

---

<sup>446</sup> *Ibidem*, pág. 100.

<sup>447</sup> Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

<sup>448</sup> *Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 y 1917*, tomo II, pág. 873.

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada... Al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en que esté constituida por sus tres poderes...si damos por un lado la libertad política, si alardeamos que los ha amparado una revolución social y que bajo ese amparo se ha conseguido una libertad importante y se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y restrinjamos hasta el último la libertad económica porque entonces la primera no será efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los Municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo.<sup>449</sup>

A la defensa del diputado Heriberto Jara, le siguieron intensos debates y posicionamientos de diversos constituyentes que enmarcaron los grandes temas del municipio libre, como son: la resolución de los conflictos municipales a cargo de una autoridad judicial que para algunos se consideró centralizante; la eficacia de las tesorerías municipales; el pleno autocontrol de la libertad económica municipal; y la participación que tenía la Federación en los municipios a través de sus inspectores.

El proyecto de Constitución del Congreso Constituyente, enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, trató diversas cuestiones fundamentales como son la naturaleza del municipio con fundamento en el concepto de libertad; el gobierno municipal a partir de la relación Estados-Municipios; la hacienda municipal y la libertad política municipal.

La Segunda Comisión de la Constitución del Congreso Constituyente consideró que el municipio debería ser la base de la división administrativa, conservó del proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza la elección directa y popular de los ayuntamientos, así como la precisión que los gobernadores de los Estados y el Ejecutivo Federal se reservaban el mando de la fuerza pública en los municipios en que residieren habitual o transitoriamente.

En su texto original, el artículo 115 incluyó disposiciones tanto de la organización municipal como de la elección de los gobernadores y diputados, para convertirse en uno de los principales pilares que dieron forma, a nivel mundial, al constitucionalismo social que nació con la Constitución Mexicana de 1917.

## LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Desde su incorporación en 1917, el artículo 115 constitucional ha sido reformado quince veces. Sin embargo, resulta importante detenerse brevemente en aquellos cam-

---

<sup>449</sup> *Ibidem*, pp. 878 y 879.

bios que introdujeron y transformaron la institución del municipio y que han dado un sentido renovado al federalismo mexicano.

### *Reformas al artículo 115 constitucional*

1ª Reforma DOF 20-08-1928	6ª Reforma DOF 06-02-1976	11ª Reforma DOF 14-08-2001
2ª Reforma DOF 29-04-1933	7ª Reforma DOF 06-12-1977	12ª Reforma DOF 18-06-2008
3ª Reforma DOF 08-01-1943	8ª Reforma DOF 03-02-1983	13ª Reforma DOF 24-08-2009
4ª Reforma DOF 12-02-1947	9ª Reforma DOF 17-03-1987	14ª Reforma DOF 10-02-2014
5ª Reforma DOF 17-10-1953	10ª Reforma DOF 23-12-1999	15ª Reforma DOF 29-01-2016

Con la reforma de 1928, se precisó el número de representantes en las legislaturas en relación con la cantidad de habitantes, para darle un sentido real a la democracia municipal.

Posteriormente, la reforma de 1933 prohibió la reelección de los representantes municipales para el periodo inmediato siguiente, pudiendo sólo los suplentes reelegirse con el carácter de propietarios. Tanto en esta reforma, como en la subsecuente de 1943 también hubo modificaciones con respecto a la elección del Gobernador.

La reforma de 1947, profundamente democratizadora, incluyó en este artículo el derecho activo de voto de las mujeres mexicanas en las elecciones municipales, mismo que fue modificado nuevamente en 1953 al otorgarse a las mujeres mexicanas el derecho de voto en todo tipo de elección.

A fin de facultar a los Estados y Municipios para expedir la normatividad relativa al manejo, organización y creación de centros de población en su territorio, la reforma constitucional de 1976 adicionó dos fracciones al artículo 115.

Por su parte, la reforma de 1977 introdujo el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, en los municipios cuya población fuese mayor de 300 mil habitantes, además de introducir el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales.

### **La reforma constitucional en materia municipal de 1983**

El 6 de diciembre de 1982, el entonces Presidente Miguel de la Madrid presentó ante el Congreso de la Unión su Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la iniciativa se resaltó que el artículo 115 constitucional motivó en su momento apasionados debates en el Constituyente de Querétaro, cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional la autonomía económica y política del municipio.

La propuesta del Presidente partió de que la práctica política había dado al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y activar el desarrollo social. Sin embargo, reconoció que ese modelo ya había quedado superado y que era indispensable una redistribución de competencias comenzando por devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esa institución, que representaba el gobierno directo de la comunidad básica. Por ello, a fin de revertir la tendencia centralizadora, y en aras de fortalecer el sistema federal, se estimó que no era necesario inventar una nueva institución, sino fortalecer la que ya se tenía: la del municipio.

La reforma constitucional de 1983 en materia municipal introdujo cambios estructurales de gran importancia para el desarrollo de esta forma de organización:

En primer lugar, se delimitó los servicios públicos más esenciales en materia municipal, tales como:

- a) Agua potable;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinaron según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En materia política y de seguridad, la reforma aseguró el respeto al voto ciudadano al uniformar criterios en torno a los procedimientos para la suspensión y desaparición de ayuntamiento y para la suspensión o revocación de sus miembros, al establecer un marco general que requiere del consenso de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y de la existencia de una causa grave, señaló asimismo la garantía de audiencia y permitió desahogar alegatos y ofrecer pruebas; de esta forma, se da un paso político de grandes dimensiones porque se vino a fortalecer la legitimación de las autoridades municipales tan respetablemente electas como cualquier otra instancia de elección popular.

Estos cambios obedecieron a que el municipio debía representar la escuela política y administrativa por excelencia; por ello, la integración plural de los ayuntamientos, por sí mismo garantizaba el fortalecimiento de su funcionamiento real, evitando desviaciones y garantizando que cada núcleo de la comuna esté representado en la medida de su importancia.

Se reconocía que una cuestión verdaderamente importante era la posibilidad de que existieran ayuntamientos plurales en todos los municipios del país, pues éste tarde o temprano sería uno de los mayores retos y estímulos que enfrentarían todos los partidos políticos.

La esencia de la reforma de 1983 radicó en devolver a la comunidad las posibilidades para un gobierno democrático, así como un efectivo control sobre su patrimonio.

La facultad que se les otorgó a los municipios para expedir bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos y circulares administrativas, hicieron que los problemas en la materia fueran resueltos con la oportunidad necesaria.

Por otra parte, se fortalecieron las bases del financiamiento de los municipios y se hizo posible que las legislaturas locales aprobaran el presupuesto de ingresos, a fin de que las fuentes fuesen legalmente establecidas; esto permitió la normalización y uniformidad de todos los municipios de una misma entidad.

Asimismo, se contempló que los ayuntamientos pudieran formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, lo que generó condiciones de un sano crecimiento de los asentamientos humanos y permitió a los municipios allegarse de recursos provenientes de la utilización de las tierras que generan plusvalía.

La reforma contempló también que los estados legislaran en materia laboral, en lo referente a trabajadores de estados y municipios, lo que representó un acierto en materia de justicia social. Con este cambio, todos los trabajadores eran contemplados como ciudadanos con derecho a la seguridad de su empleo.

La importancia de la reforma de 1983 radicó en considerar al municipio como una auténtica unidad organizadora de la vida en comunidad. Su reforzamiento fue el de la comunidad a la cual se le posibilitaron condiciones para su arraigo y bienestar. La reforma se dio en un momento de importancia histórica, pues era indispensable una reforma estructural orientada al desarrollo descentralizador que devolviera la vida a las regiones abandonadas.

De esta forma, el municipio se convirtió en un motor de la descentralización, en donde las soluciones a sus problemáticas internas emanaran del mismo municipio, y en donde sus habitantes decidieran la medida y la forma, pero sosteniendo y ensanchando el apoyo nacional y estatal, sin interferir en las funciones políticas de servicio y organización social.

El cambio normativo representó un enfrentamiento al movimiento centralizador, una forma de reparar la injusticia que sufrían las pequeñas comunidades.

En el libro *La reforma municipal en la Constitución*, el Dr. Emilio O. Rabasa enumera, a manera de síntesis, los conceptos más relevantes vertidos durante el debate a las iniciativas de reforma del artículo 115 constitucional durante la LII Legislatura, precisando:

El P.R.I., habló por conducto del diputado chiapaneco Sami David David quien expuso, básicamente, las siguientes ideas:

- El municipio es una de las instituciones de México y una de las células básicas de nuestra estructura de gobierno y de división territorial;
- La iniciativa de adiciones y reformas al artículo 115 Constitucional propone medidas descentralizadoras efectivas;
- En lo político, las reformas aseguran el respeto al voto ciudadano al uniformar criterios en torno a los procedimientos para suspensión y desaparición de ayuntamiento;
- Es verdaderamente importante la posibilidad ahora existente de ayuntamientos plurales en todos los municipios del país;
- Los municipios ejercerán un efectivo control sobre su patrimonio;
- Al poder los ayuntamientos formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano se generarán las condiciones de un sano crecimiento de los asentamientos humanos, y
- Surgía un nuevo federalismo que tenía como base la soberanía nacional, un desarrollo equilibrado, una mejor distribución.

En el mismo sentido, rescato también algunos fragmentos de mi intervención:

Este nuevo federalismo tiene un denominador común; el rumbo histórico del país con base en la soberanía nacional, en un desarrollo equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riquezas, y en una mayor competencia y participación política de entidades, municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional.

No podemos ni debemos dar marcha atrás; avanzamos en la consolidación del municipio libre. Tan insensato sería volver a un poder centralista, absorbente e impositivo, como encerrarse en un aislamiento provinciano irracional miope. El impulso tiene que ser armónico, uniforme y coordinado para lograr un desarrollo más equitativo, sin privilegios ni rezagos.<sup>450</sup>

En palabras de la entonces diputada Irme Cué, integrante de la LII Legislatura, el fortalecimiento de los municipios y su integración plural, la determinación expresa de facultades de los poderes legislativos estatales, la reafirmación de los gobiernos de las entidades federativas como enlaces legítimos entre autoridades municipales y federales y su clara delimitación de funciones, así como la seguridad jurídica que la reforma otorgó a los trabajadores al servicios de estados y municipios, fueron acciones que se inscribieron dentro de los propósitos nacionales de democratización integral y de descentralización de la vida nacional.<sup>451</sup>

Las diversas reformas al artículo 115 constitucional, generadas desde 1983 y 1999, dieron mayores garantías a las actividades económicas y financieras de las co-

---

<sup>450</sup> “La reforma al artículo 115 constitucional en materia municipal (El proceso legislativo)”, en *La reforma municipal en la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1986, pp. 73 y 74.

<sup>451</sup> *Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Colección Documentos, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

munidades. Si bien, es cierto que antes de la reforma del artículo 115, en 1983, el federalismo se concebía como una organización formada por dos órdenes de Estado y de gobierno (el federal y el estatal), el concepto de municipio simplemente establecía la forma de organización, en su interior, de los estados. En 1987, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección popular de todos los ayuntamientos del país.

Para 1999, la reforma del 115 constitucional lo define como gobierno autónomo formado por un ayuntamiento de elección popular directa e integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determinara y ya no como entidad administrativa de una entidad federativa.

De esta forma, el Municipio Libre aparece como un nuevo concepto en el desarrollo constitucional ya no sólo federal, sino inclusive de las constituciones locales; destaca el caso de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*, la cual estableció que el Municipio libre es la unidad jurídico-política constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, forma de gobierno democrático, representativo, de elección popular directa, y autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes.

Destaca la reforma del 14 de agosto del 2001, en la cual se agregó un párrafo a la parte final de la fracción III del artículo 115 constitucional al establecer que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

En junio del 2008, se adicionó una fracción VII al citado artículo constitucional previendo que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública de cada Estado y se determinó que aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Para agosto del 2009, se determinó a nivel constitucional que las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional.

Durante la LXII Legislatura, como parte de la reforma estructural en materia político electoral, se determinó que las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Finalmente, en enero del 2016, se publicó el decreto constitucional en materia de la reforma política de la Ciudad de México, en donde existe un cambio de una palabra

al artículo 115 constitucional, en el sentido de sustituir el concepto de Estado por el de entidades federativas (para incluir también a la Ciudad de México que dejó de llamarse Distrito Federal) en lo que refiere a bienes de dominio público que se encuentran exentos de contribuciones.

## APUNTES CRÍTICOS SOBRE EL MUNICIPIO LIBRE

Es válido articular algunas ideas y reflexiones sobre la eficacia y funcionamiento del municipio del siglo XXI, sobre todo partiendo la evolución de dicha institución a lo largo de su proceso de 15 reformas constitucionales al artículo 115 vigente, a casi cien años de la introducción de la figura del municipio en la Constitución de 1917.

Las soluciones municipales muchas veces emanan de los propios municipios, sus habitantes de manera activa deben participar activamente para decidir la medida y la forma en que deben gobernarse y desarrollarse en plena comunión entre el gobierno y la ciudadanía. Ejemplo de ello, ha sido el valioso mensaje ciudadano en las elecciones del 2016, en donde el votante empoderado dio un mensaje a los partidos políticos al optar en muchos casos por la alternancia, así como por la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos locales.

En este ejercicio de pensar en la arquitectura institucional idónea del municipio es pertinente volver a los orígenes fundamentales, humanizar la vida de la comunidad, evitar que nuevos espejismos de desarrollo deslumbren.

Por eso es inexcusable restituirle al municipio todo su vigor y capacidad de decisión en los aspectos políticos, económicos y administrativos. Aunque habrá que recordar también una realidad: en los municipios se generan los ingresos federales, de ahí que es evidente que debe existir un claro nexo entre la participación ciudadana y las acciones de gobierno, que es el motivo de ser de la participación, para mejorar la dinámica gubernamental.

La efectividad de la gobernanza municipal dependerá de los logros en los acuerdos con la participación social y el cumplimiento de estos. Por supuesto que el trabajo legislativo ha sido importante en el desarrollo municipal. Así mismo, vale la pena acentuar y retomar las *ciudades rurales*, con el propósito de abatir la dispersión social, salvaguardar la seguridad de las personas y contrarrestar el rezago derivado de la falta de servicios básicos que tienen las comunidades rurales y las poblaciones alejadas de las zonas urbanas.

Combatir la marginación derivada de la dispersión de localidades, instrumentando y ejecutando mecanismos para obtener el desarrollo integral y las condiciones necesarias para dotar a los centros de población de servicios urbanos básicos y saludables, fue el propósito que nos han heredado nuestros legisladores, al escuchar el reclamo de la ciudadanía de participar en la construcción de nuestro desarrollo y plasmarlo en la Carta Magna.

Un Estado eficiente debe dar respuestas eficaces y eficientes ante retos y desafíos, abatiendo los rezagos con la construcción de acuerdos y consensos para elaborar programas de largo alcance que reafirme nuestro ideal de Estado. Como sociedad, es vá-

lido reafirmar el federalismo con plena coordinación de los esfuerzos de carácter institucional y hacerlos eficaces en el ejercicio de la acción gubernamental. Vale la presente reflexión para determinar la actualidad del municipio en el diseño institucional del Estado mexicano.

Ningún programa de carácter social puede detenerse. Lo deseable es que esta organización social no esté desfasada de las necesidades reales, menos en el dejar hacer o dejar pasar al amparo de la autonomía municipal, sino que a pesar de ello y con ellos se debe caminar en el desarrollo integral de los estados, pero con transparencia y rendición de cuentas.

El quehacer cotidiano, plural, pluriétnico, corresponde también a que el municipio es una expresión original que debemos cuidar en función de los usos y costumbres, con el respeto que también merecen los municipios urbanos. Como signo de convivencia, el municipio cobra particular importancia porque no sólo es la célula básica dentro de nuestro esquema de organización política, sino además el órgano gubernamental que más cerca se halla de los problemas con la ciudadanía y corresponde al nivel primario político. El principio rector se multiplica al devolver a la comunidad las posibilidades para establecer un gobierno democrático, a fin de ejercer un control efectivo sobre su patrimonio y su territorialidad, evitando fracturas o fragilidad institucional. Célula fundamental del federalismo, dije al inicio de este artículo, el municipio representa un papel imprescindible para potencializar la vida pública y democrática de la nación y de cada una de las entidades federativas.

La solución de los retos que tienen los municipios frente al futuro no depende únicamente, ni siquiera primordialmente, de una reforma constitucional federal. Existe, sin duda, un amplio ámbito cuyo impulso puede corresponder a las Constituciones de los Estados así como a su legislación secundaria; incluso a las disposiciones reglamentarias expedidas por los propios cabildos municipales. Todo esto por cuanto al marco normativo se refiere.

Pero sin duda, también, que existen otros aspectos no estrictamente normativos sino organizacionales y de gestión cotidiana de los servicios públicos, indispensables para la ampliación y la optimización de sus recursos disponibles, que son a los que habré de referirme.

El entorno organizacional del municipio está definido por la relación de este con las autoridades estatales y federales, así como por los partidos políticos. A este respecto, independientemente del origen partidista de la mayoría en el cabildo municipal, es indispensable una disposición propositiva y constructiva que permita la colaboración y coordinación intergubernamental.

Se trata de una cultura política democrática practicada en la escuela de la democracia que es el municipio. En primer lugar, entre los miembros del cabildo municipal: presidente, síndico y regidores. Sería difícil si no es que imposible pensar en una comunicación, colaboración y coordinación entre las autoridades municipales y las de los otros niveles de gobierno sin una figura específica.

En este aspecto cobran relevancia no sólo los servidores públicos electos por el voto popular entre sí, sino también los servidores designados por aquellos, es decir,

los que forman la estructura orgánica de la administración municipal. Puesto que si la administración en general es definida como “comunicación, dirección y control”, la administración pública en particular podría ser definida a su vez como “comunicación, dirección y control recíprocos”, en donde debe guiar a la conducta del servidor público una ética de la responsabilidad.

Resulta de la mayor importancia retomar algunas de las ideas de Miguel Carbonell, en lo que refiere al futuro del régimen municipal. Dicho autor considera que algunas cuestiones para la mejora de los municipios son:

- Retomar la experiencia de la democracia directa a nivel local;
- Pensar en la creación de presupuestos participativos a nivel local, para que el gasto público se dirija a las necesidades prioritarias;
- La exigencia de contar con mayores recursos debe estar aparejada de la disposición de ejercerlos de forma transparente;
- La eficiencia gubernamental requiere de una gestión pública sumamente profesional. Se debe fomentar la experiencia institucional; conviene trabajar en un servicio civil de carrera (que fortalezca la reforma en materia de reelección legislativa), y
- Se debe contar con gobiernos cercanos a la gente, gobiernos que logren solucionar problemas cotidianos de la población.<sup>452</sup>

## CONCLUSIONES

1. La aparición del municipio dista mucho de ser un acontecimiento de generación espontánea, en realidad su creación y desarrollo se ha dado a lo largo del tiempo desde la época del expansionismo territorial, como el mecanismo más eficaz para el buen desarrollo de los asentamientos humanos; lo anterior no sólo en el caso del mundo occidental, sino también en el caso de la civilización azteca. Si bien el sincretismo suele ser un fenómeno poco común, el gran logro de conjuntar elementos de dos culturas distintas en la conformación de una institución como la del municipio, ha hecho que ésta siga vigente desde hace casi mil años.
2. La afirmación de que el municipio es la célula básica de la organización política hace referencia, desde un punto de vista sociológico, a que ésta es la entidad vinculada al mayor número de habitantes en contacto directo, por lo que su importancia debe ser un eje vertical de toda política pública.
3. Todos los propósitos descentralizadores y desconcentradores del nuevo federalismo requieren tener en el centro de la discusión al municipio.

---

<sup>452</sup> Carbonell, Miguel, “Los municipios mexicanos en el siglo XXI”, *Revista Examen*, número 188, Año XX, octubre 2010, Presencia de los partidos en los Municipios de la república mexicana, pág. 17.

4. Los municipios deben ser entidades fundamentales en la conformación de políticas públicas para el desarrollo regional y la constitución de programas, planes y proyectos de gobierno para el desarrollo humano.
5. El futuro del municipio del siglo XXI no debe perder de vista en ningún momento: la comunión entre el gobierno y la ciudadanía; la transparencia y rendición de cuentas; que para una buena implementación en la continuidad del gobierno municipal es indispensable un servicio civil de carrera; así como contemplar presupuestos participativos que se dirijan a las necesidades básicas de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *et al.* (Prólogo de Romero Flores, Jesús). *La Reforma Municipal en la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1986.
- Carbonell, Miguel. “Los municipios mexicanos en el siglo XXI”, *Revista Examen*, número 188, año XX, octubre 2010, *Presencia de los partidos en los Municipios de la república mexicana*.
- De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*, Alianza Editorial, Barcelona, España, 2005.
- Diario de debates del congreso constituyente 1916 y 1917, tomo II.
- Díaz Del Castillo, Bernal. *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*.
- Iglesias, Juan. *Derecho romano. Instituciones de Derecho Privado*, Ariel. Barcelona, 2004, 15ª ed.
- Nava Negrete, Alfonso. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991, Cuarta Edición, Tomo I-O.
- Oropeza Martínez, Humberto. *Administración Pública Municipal, Estudio preliminar del municipio libre*. Editorial trillas, México, 2012, Segunda edición.
- Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Documentos, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Robres Martínez, Reynaldo. *El Municipio*, Editorial Porrúa, México, 2013, 10ª. Edición.
- Von, Mayer. Traducción Wenceslao Roces, Labor, Barcelona, 2ª. Edición, 1930.

# El federalismo y su diversidad global

BRAULIO GUERRA URBIOLA

Diputado federal por el Estado de Querétaro a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, es licenciado, maestro y doctor en Derecho, contando con posgrados en Derecho Comunitario y Ciencias Políticas. Ha impartido cátedra en la Universidad Autónoma de Querétaro y es autor de diversas publicaciones en materia jurídica.

El modelo federal es intrincado y complejo. En sí mismo el “Estado Moderno” representa un reto que supera constantemente a la ciencia política y se estructura en la praxis cotidiana e interinstitucional de un país. La ingeniería federativa se enmarca en una visión caleidoscópica que depende de cada soberanía o pueblo que así la haya determinado como *una forma de ser*.

Si bien dentro de un *género* federalista, por así nombrarlo, es posible hablar de características más o menos similares; en la realidad, nos enfrentamos a grandes y claras diferencias, que se explican debido a distintas tradiciones, experiencias históricas, ámbitos culturales y sociales. Ni duda cabe, que los grandes movimientos independentistas, revolucionarios, industriales, tecnológicos, de comunicación, integración y globalización, han autodeterminado el estilo de ser de cada país, en lo político, económico y social.

El federalismo es, propiamente hablando, un sistema dinámico que tiene tantos tintes y ángulos, tantos rostros diversos, que es muy difícil encontrar un criterio teórico relativamente uniforme: la descripción puede trasladarnos a un modelo o a un esquema, pero no a un prototipo. Para el filósofo y jurista argentino, Carlos Santiago Nino, al referirnos a un modelo, nos referimos a un sistema jurídico y político, no existiendo uno, dos, tres o más, sino concibiéndose tantos como países o Estados hay, y como sistemas jurídicos y políticos subsisten.

La mayoría de los expertos, a decir de Eliseo Aja, se inclinan por considerar federal al Estado que reúne una serie de elementos como el reconocimiento constitucional de la estructura federal, la distribución de competencias entre la federación y los estados, la resolución de conflictos por una instancia neutral, generalmente un Tribunal Constitucional, Instituciones representativas que actúan políticamente sin dependencia de la federación, formas de financiación objetiva y garantizada.

Remontándonos a la historia y reflexionando en el contexto en el que los cincuenta y cinco miembros del Congreso Constituyente de Filadelfia discutían el futuro de las trece colonias, seguramente desconocían, que también estaban definiendo un sistema que se iría difundiendo y adoptando paulatinamente en Europa y en las nacientes na-

ciones libres latinoamericanas, hablaban de federalismo, sistema que quedó plasmado en la *Constitución de los Estados Unidos de América de 1787* y tiempo después en otras Constituciones del mundo incluyendo la de México.

En nuestros tiempos, si bien los Estados federales albergan a más de un tercio de la población mundial. De 195 países independientes en todo el planeta, tan sólo 24 se pueden catalogar estrictamente como federales, por lo menos según lo que dictan sus Constituciones, entre ellos Alemania, Argentina, Austria, Brasil, Canadá, los Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos de América, Etiopía, la India, Malasia, México, la República Federal Islámica de Comoras, Sudán, Suiza y Venezuela.

Las diferencias entre los países federales del mundo pueden ser bastante considerables, no solamente en lo que respecta a la distancia entre el texto y la realidad constitucionales. Así que, también aquí cabe invocar al ser y al deber ser constitucional.

Más allá de los enunciados constitucionales que adoptan como eje al federalismo, tendríamos que analizar cuáles son aquellas áreas de competencia en donde el federalismo se ejerce cabalmente, o bien, se adopta solamente en enunciados semánticos, de retórica o *poesía política*, tal y como la refiere críticamente Robert Alexy.

Es el caso mexicano, luego del Decreto Constitucional y aspiracional de Apatzingán, el federalismo arribó en el año de 1824 para centrar el proyecto constitucional de aquel tiempo en el debate entre el centralismo o el federalismo, y en donde, Miguel Ramos Arizpe, padre del molde federalista mexicano, a decir de Don Jesús Reyes Heróles, si los vecinos del norte no lo hubieren concebido primero, Ramos Arizpe lo hubiera inventado; pero sin duda, pienso, con matices y contrastes diferenciados.

Las Constituciones generadas entre la de 1824 y la de 1857 son los incipientes pasos de lo que hoy es el federalismo mexicano, no obstante que se percibe en su nacimiento la influencia del modelos de federalismo de otros países como Estados Unidos, España y Francia, su creación “a la mexicana” le da ese toque distintivo que permitió la unidad de los Estados bajo un esquema opuesto al centralista que implementó la colonización.

Nuestro federalismo, actualmente enmarcado constitucionalmente en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, permite la coexistencia sin sobreposición de diversas instituciones jurídicas, políticas, territoriales, poblacionales y gubernamentales.

Siendo el federalismo parte esencial de la existencia del actual Estado mexicano la Constitución hace múltiples referencias al mismo en cuanto mantener la supremacía propia permitiendo incluso la concurrencia simultánea de los tres niveles de gobierno a través del sistema de otorgamiento y reconocimiento de facultades expresas e implícitas para los estados y la federación.

Los artículos 73, 105 y 124 son claro ejemplo de la pretensión del Constituyente de preservar bajo un pacto Supremo general, y si se permite el extremo coercitivo, las características individuales de cada uno de sus elementos, es así que reconoce la Facultad de los estados libres y soberanos, más bien dotados de autonomía, para establecer un régimen jurídico interior en aras de preservar sus tradiciones costumbres y cultura regionales con la única restricción de respetar las facultades reservadas para el régimen federal permitiendo así la autonomía interna de cada estado y a su vez la municipal.

Los estados reciben un reconocimiento igualitario al referirse en el texto constitucional como entidades federativas, hoy debiéndose incluir a la Ciudad de México, como partes integrantes de la Federación sin importar su extensión territorial o poblacional, lo que permite palpar un sentimiento de pertenencia y de identidad nacional, prueba de ello es incluso la facultad que se les confiere a los estados para iniciar leyes por conducto de sus legislaturas y la necesidad de la aprobación de la mayoría de ellas tratándose de reformas constitucionales plasmado en los artículos 71 y 135 de nuestra Carta Magna.

Retomando al ser y al deber ser constitucional y haciendo referencia a la reciente experiencia en materia electoral en el caso mexicano y nuestro federalismo fiscal. Es claro, que la Constitución mexicana nombra nuestra forma de ser enmarcada en el federalismo, pero pudiera ser, que, en algunos casos la tendencia se haya orientado a centralizar.

Por ejemplo, la existencia de un sistema jurídico electoral diferenciado entre el ámbito federal y local terminó con las transformaciones que determinó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10/02/2014.

En este caso, para la centralización del órgano electoral en cuanto a competencias y atribuciones, se partió de una tesis política referida al control fáctico que los poderes ejecutivos de las entidades federativas podían ejercer sobre los institutos electorales locales y sus legislaturas locales para la determinación de sus integrantes y de sus decisiones.

De ese punto en concreto, de contar con institutos electorales y una legislación electoral local que se autodeterminaba en cuanto a las reglas para la elección de las autoridades locales como gobernador, diputados locales y presidentes municipales, se transitó de una legislación federal a una legislación “nacional” que provocó que el Instituto Federal Electoral mutara en Instituto Nacional Electoral controlando centralmente los aspectos prioritarios, logísticos y operativos de una elección, y alejando, incluso, de los estados libres y soberanos, la posibilidad de elegir en su entidad a los integrantes de los “Organismos Públicos Locales” (OPLES) y de los magistrados de los tribunales electorales estatales, dejando en manos del INE y del Senado de la República la elección de los mismos respectivamente.

Luego entonces, en nuestra contemporaneidad, mientras México tiene un órgano central electoral que despojó de su fuerza a los estados para evitar la “contaminación política local”; es el caso de los Estados Unidos de Norte América que no existe de forma alguna una institución central en la materia electoral fuerte, sino que son las cincuenta entidades de las que se compone, sistemas locales robustos, autónomos e independientes que desarrollan los procesos electorales y contabilizan los votos y el valor de cada Estado, en el marco de un sistema en donde el Colegio Electoral de cada localidad regula la mayoría de los aspectos electorales.

Este no es un caso menor que pudiera marcar una clara diferencia de federalismo, entre un país que centraliza sus instituciones electorales y otro que lo atomiza y que se jacta de ser una de las democracias más avanzadas del mundo. Estamos hablando nada

más y nada menos de democracia, y entre los dos países *vecinos*, existe un abismo de diferencias en la forma en la que elegimos a nuestros representantes populares, y ambos países se describen constitucionalmente como federalistas. *¿Qué podríamos esperar en cuanto a sus diferencias entre países alejados entre polo y polo del hemisferio?*

Ahora bien hablando de federalismo fiscal en México, nos hemos regido por una Ley de Coordinación Fiscal desde 1980, aunque nuestro sistema en esta materia inicia pocos años después de la entrada de vigor de nuestra Constitución, en los años de 1920, entonces las relaciones fiscales existentes entre los tres órdenes de gobierno distan mucho de representar un sólido esquema de federalismo.

Los estados y municipios tienen poca capacidad recaudatoria en comparación con la federación, sus ingresos dependen en gran medida de las aportaciones y participaciones federales que la orden federal les transfiere y estas a su vez a los municipios que las integran.

En comparación con Estados Unidos de América, que desde la fundación de las colonias han disfrutado de autonomía fiscal, pero en contraparte han lidiado con sistemas de coordinación escasos entre estados y con la federación.

Chanchal Kumar Sharma, dice que el federalismo fiscal constituye un conjunto de principios guías, un concepto guía, que ayuda a diseñar relaciones fiscales entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno, la descentralización fiscal, por otro lado, es el proceso de aplicación de dichos principios.

Tanto la política como la economía han llevado a los extremos el concepto del federalismo, el cual se ha mostrado flexible y multifacético para adaptarse y mantener la unidad de sus partes formativas.

Continuando con esta idea, si además tomamos en cuenta características que podríamos considerar de tipo federal en otros países, como Estados asociados, confederaciones, autonomías, diversas divisiones políticas regionales, etcétera, podemos decir que más del 70% de los países del mundo muestran de una u otra forma un orden federal o elementos federativos y cierta organización descentralizada.

Cada vez más Estados nacionales ceden derechos de soberanía a una organización supranacional, revelando la influencia de la idea federal: aproximadamente 60 Estados soberanos han firmado en los últimos años tratados de fusión o asociación con carácter de Confederación.

Si bien la supranacionalidad nos ha arrojado nuevos modelos de ingeniería constitucional, parafraseando a Sartori; la comprensión de la Unión Europea y sus instituciones supraestatales nos dejan clara la evolución que los sistemas jurídicos y políticos han tenido en el mundo desde el siglo XVIII.

Puesto que hoy en día por lo menos 170 Estados nacionales son multiétnicos, las ideas y las formas de organización federativas adquieren cada vez más importancia, para asegurar la unidad y la estabilidad del Estado nacional.

La idea del federalismo se refleja aparentemente no sólo en las estructuras y en las formas de trabajo de diversos Estados, sino también en el análisis de instituciones internacionales.

Se dice que la Organización de las Naciones Unidas tiene en sí elementos federales, pues la igualdad federal de derechos de todos los miembros se expresa por medio de la Asamblea General. La guía hegemónica para el mantenimiento de la paz está a cargo del Consejo de Seguridad, cuyos diez miembros no permanentes contribuyen a un equilibrio de poder federativo. Respecto a la Unión Europea, muchos creen ver en ella una organización federal.

Con este ejemplo damos paso al análisis del vocablo, desde el punto de vista etimológico, la palabra “federalismo” se deriva del latín *foed s, foed ris*, que significa alianza, contrato, tratado o pacto. El poeta romano Ovidius Naso (43 a.C.-18 d.C.) emplea la expresión *foedus sociale*, con la que quiere dar a entender a la sociedad misma y a la estructura social.

Los romanos llamaban a las tribus reconocidas como aliadas *foederati* es decir, que se reconocían como dependientes del Imperio, del *Hegemon*. Este sistema de alianza llamado *foedus* podía ser *aequum* o *iniquum*. Entonces, con el verbo *foeder re* se dice tanto como “establecer por alianza”, juntar, unir o reunir, por lo cual, pensando de manera lógica, esta “unión o asociación” presupone una separación previa de los elementos que más tarde se unirán.

La Edad Media conoce las denominaciones *foedus* y *confoede-ratio* con el significado de “alianza”, “liga” o “asociación”, por ejemplo cuando se firma un convenio entre iguales.

La palabra *foedus* se extendió en los siglos XVI y XVII gracias a la “teología federal”, con el significado de la “alianza” bíblica.

John Locke, sin embargo, se mostró “indiferente” y más bien en contra de esta fuerza que lleva a una unión política, aun cuando él fue el primero en reconocer “que no se puede llegar a una ‘federación’ si falta un *interés* federativo”.

En el siglo XVII, “federalismo” fue una palabra conocida para Montesquieu, Kant y para los pensadores de la teoría del Estado en Francia. En el mismo siglo experimenta la idea del federalismo un impulso definitivo debido a la fundación de los Estados Unidos, por lo que la moderna idea del sistema federal fue determinada de manera decisiva por dicho país.

Por su parte, los 85 extraordinarios artículos escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, publicados entre 1787 y 1788 en tres periódicos de Nueva York y conocidos bajo el nombre de *El Federalista* desde la primera vez que aparecieron en forma de libro, fueron determinantes para fijar las características del concepto y para darle un impulso crucial. Tanto Montesquieu como los autores de dichos artículos concebían al federalismo como el único medio para alcanzar una dilatación del “gobierno popular” y para aprovechar las ventajas de la República (la libertad), por un lado, y las de la Monarquía (la seguridad), por el otro.

En lo que toca a las formas de origen, un Estado federal es, según el parecer de Don Ignacio Burgoa, un ente político que nace a la vida por medio de una unión o conjunción de corporaciones o Estados que anteriormente se encontraban separados, por lo que el proceso de formación de un Estado federal se compone de tres etapas: primero, la independencia de los Estados que se reúnen, después la “alianza” que to-

dos signan, y por último, la “creación” de un nuevo Estado que surge a partir de esta alianza. El nuevo Estado contiene a los Estados fundadores sin que estos dejen de existir.

Este proceso “natural” posee por lo tanto un carácter “centrípeta”; así nacieron por ejemplo los Estados Unidos de América y la República Federal Alemana.

El proceso federativo en México, Canadá y Brasil se efectuó, por el contrario, de otra manera, exactamente en sentido opuesto, en lo que podríamos llamar una forma “centrífuga”. En estos casos, el Estado federal recibió el impulso decisivo a partir de una “diseminación” a partir del centro político, sin que haya tenido lugar una reunión o acuerdo entre Estados libres previamente existentes, que tuviesen ya carácter estatal y que entonces pasasen a formar una estructura federal.

De acuerdo con Burgoa, los Estados, ya sean federales o centralizados, pueden existir como repúblicas o como monarquías, esto es, independientemente de su *forma de gobierno*. De ahí que él defina a la *forma de Estado* como la manera en que una corporación o institución estatal esté construida, sin importar cómo sea el gobierno correspondiente. El federalismo es por consiguiente, según esta interpretación, una forma de Estado.

No existe algo así como el federalismo por antonomasia. Estamos en realidad ante muy distintas manifestaciones del federalismo bajo condiciones históricas y político-culturales igualmente diferentes, lo cual hace imposible una definición válida universalmente.

Si se utiliza la palabra “federalismo” en un sentido más general, esto es, en el terreno de la vida social, económica y cultural, entonces el término se refiere a la organización que se basa en el principio de la conservación de grupos autónomos, sin olvidar la necesidad de relaciones de más alto nivel.

Cada sistema federal experimenta una dinámica de desarrollo distinta, peculiar, una tensión o juego de fuerzas centrífugas y centrípetas de diferente tipo, una tensión entre competencia y cooperación. Es una bipolaridad. Por eso se identifica al federalismo con la capacidad de procesar, mediar y regular conflictos, en la búsqueda de una “armonía del orden federal”. De ahí que podamos explicarnos por qué frecuentemente es considerado el federalismo como la única posibilidad de integrar y mantener unidos a estados heterogéneos.

Rezan escuetamente las palabras *E pluribus unum*, con las que los padres de la Constitución de los Estados Unidos expresan la divisa y el programa del federalismo. Ese es el objetivo decisivo y originalmente el único del federalismo: “... la conservación de la diversidad sociocultural, la diversidad en la unidad de todo el Estado”.

Las denominaciones “República Federal” y “Estados Unidos” expresan que los Estados respectivos se formaron a partir de una fusión de países o Estados, lo que llevó a la creación de un Estado central superior y a que los Estados que se fusionaron se convirtieran en estados miembros subordinados a un ordenamiento jurídico federal.

El nombre “Estados Unidos” quizá exprese de manera más clara que al actual Estado Federal lo formaron Estados que ya existían desde antes como tales y que ahora pasan a ser estados miembros del nuevo ente político. De ahí que muchos conocidos

juristas mexicanos o brasileños sean del parecer que los nombres (usados prácticamente sólo en el lenguaje oficial) de “Estados Unidos Mexicanos” o “Estados Unidos Brasileños” no corresponden para nada a la realidad de la génesis del federalismo en ambos países. Visto así, dichos nombres parecen ser realmente una simple copia sin sentido, cuando resultaría más adecuado el nombre “República Federal” o sencillamente “República”.

Otro punto importante dentro del federalismo es la llamada en Alemania “cláusula de perpetuidad o de perennidad” (*Ewigkeitsklausel*). A lo largo de la historia de los sistemas políticos se ha visto cómo una y otra vez algunos Estados miembros han intentado, con éxito cambiante, abandonar una Federación. Así comenzó la cruenta Guerra de Secesión en los Estados Unidos, algunos estados mexicanos, como por ejemplo Texas y Yucatán, se declararon independientes en el siglo XIX, y la moderna historia de Rusia nos muestra aún en nuestros días semejantes acontecimientos.

La Confederación es, por su naturaleza, temporal, mientras que el Estado Federal es perpetuo. Ello se debe a que el pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente, “no una simple regulación pasajera”. “Esto se deduce del concepto de *status*, porque una simple regulación pasajera con recesibilidad y medida no puede dar lugar a un *status*. Toda Federación es, por ello, eterna, es decir, concertada para la eternidad”.

El orden federal alemán está asegurado por el artículo 79 de la LF, en lo que se ha llamado “cláusula o garantía de perpetuidad”. En México, el artículo 136 prevé la inviolabilidad de la Constitución Política y su vigencia aún en caso de que una rebelión hubiere interrumpido su observancia. Como veremos más adelante con mayor detalle, son estos los únicos ejemplos en el mundo que el autor conoce de una especie de “cláusula de perpetuidad” del federalismo cimentada en un ordenamiento constitucional.

Para poder designar a un Estado como “federal”, debe haber mucho más que sólo una estructura prescrita por la Constitución, con tareas precisas para cada uno de los órdenes estatales. Tampoco es suficiente con hablar de un sistema de relaciones entre ámbitos de gobierno. Antes bien, se trata de un fenómeno social, o mejor dicho, de un fenómeno cultural, pues sus valores políticos se basan en los fundamentos de la cultura.

El Estado Federal en su totalidad vive en y de sus partes integrantes. Estas, a su vez, viven en y del todo. En caso de que se mantenga esta “relación incondicional recíproca y alternante”, todos salen ganando. Si las partes integrantes son descuidadas o debilitadas, el todo se daña, pudiendo incluso amenazar ruina.

Además, esta interrelación subraya para ambos lados el carácter obligatorio, pues la comunidad y sus miembros se deben mutuamente. Según el principio de solidaridad, el todo sirve y ayuda a las partes, mientras que estas, a su vez, le proporcionan al todo lo que sea necesario para su existencia, estabilidad y desarrollo. Por lo demás, los miembros se garantizan entre sí consideración y apoyo mutuos. Se trata por lo tanto de un complejo de relaciones y de interacciones dentro de las comunidades o grupos, para las que son imprescindibles el respeto, el apoyo, la promoción y el fomento recíprocos.

Regresando al ámbito nacional, es pasó obligatorio que se reconceptualice, no etimológicamente sino holísticamente, al federalismo para ajustarlo a la realidad actual de la vida política, jurídica, económica e internacional del Estado mexicano, la creación de instituciones de seguridad pública, la pluralidad de ideologías políticas que integran el mosaico de gobiernos municipales, de los Estados y de la Ciudad de México, así como del gobierno Federal, los tratados internacionales que ejercen influencia jurídica y económica a niveles incluso supra constitucionales, son algunos ejemplos de porque se requiere el replanteo de lo que en 1917 y ulteriores fechas era concebido como federalismo.

Siendo *a priori* un pacto, el federalismo supone la unión de voluntades que a su vez genera derechos y obligaciones recíprocas, que en la actualidad han ido evolucionando a la par, es decir se han perfeccionado, creado o reconocido tanto derechos como obligaciones motivados por los avances científicos y tecnológicos y la evolución intelectual del hombre, lo que se traduce en nuevos conceptos e instituciones jurídicas, nuevos bienes jurídicos a tutelar, que implican la redistribución de competencias y facultades entre la Federación y sus partes integrantes.

El pacto social traducido en nuestro país en federalismo requiere de la adaptación a los nuevos modelos globales económicos, políticos y jurídicos, la conformación de bloques regionales conlleva la necesidad de actualizar o llevar al federalismo no sólo como una regulación interior sino como una forma de regulación al exterior, ello si consideramos que en dicha conformación se delegan facultades del Estado internacional a favor de organismos supra nacionales, incluso le delegan parte de sus elementos formativos, como soberanía y libre determinación, en pro de una sana convivencia global y sacrificio de los intereses internos.

La globalización ha permitido la elevación de conceptos jurídicos y su tutela a niveles extraterritoriales, con lo cual la jurisdicción de los Estados-Nación puede verse ampliada o disminuida en la escena internacional, al pertenecer a los organismos internacionales se integra una especie de federación dónde los Estados-Nación no desaparecerían sino que reformulan su papel cooperando no sólo con otros Estados-Nación sino con los diferentes niveles de gobierno, lo que conllevaría la sustitución de “la concentración de poderes” por una dispersión del Poder.

Pudiera percibirse un acaparamiento de facultades en el nivel federal respecto de las concernientes a los Estados, sin embargo, no hay que olvidar que el poder legislativo federal se compone de representantes de cada Estado lo que permite a los Estados hacer contrapeso dentro del sistema jurídico y la participación representativa de las entidades federativas y la Ciudad de México en el ámbito internacional mediante la aprobación de reformas constitucionales y aprobación de tratados internacionales.

El federalismo no debe verse más como un simple pacto inerte de voluntades sino más bien como la posibilidad de tener una participación estatal más activa que atendiendo a esa gama política multicolor permita a su vez el crecimiento democrático.

A diferencia del autoritarismo y del presidencialismo, el federalismo brinda la oportunidad a las instituciones políticas de equilibrar la influencia de aquella que se sitúa en el nivel federal.

El federalismo ha dejado de ser la estructura rígida centralista, ahora percibimos un federalismo flexible y moldeable que permite su adaptación a los tiempos actuales, las federaciones no constituyen modelos cerrados y homogéneos, sino que dentro de cada categoría existen variantes y numerosos matices. De hecho, sería más correcto afirmar, como propone Kelsen, que entre los dos polos extremos de máximo centralismo y máxima descentralización se pueden ir colocando todos los Estados existentes.

Dentro del ámbito internacional Jorge Juan Morante propone la existencia de un nuevo modelo de federalismo el “federalismo global” que implica una Unidad en la diversidad, el equilibrio entre la diversidad y el conjunto, en el que se conciba a la sociedad como un ente homogéneo donde tenga lugar la multiculturalidad de una organización global, anticentralista y la superación de los Estados-nación que se mantendrían pero dentro de su respectivo nivel de toma de decisiones.

Un claro ejemplo de este prototipo federalista es la Unión Europea, que a manera de ensayo ha evidenciado los aciertos y fallas de un federalismo global, en el cual se han presentado desde quebrantos económicos hasta secesiones.

La desconcentración y descentralización del poder, de lo que supone el federalismo como sistema y tradición política democrática, se hace necesaria ante el dispersamiento que actualmente tienen la información y las tecnologías, la toma de decisiones ahora puede ser ya también de manera dispersa, es decir ya no existe el acaparamiento de la información ahora se encuentra disponible y al alcance de un medio electrónico es allí donde el federalismo tiene que recomponerse y actualizarse para delegar a sus partes mayor amplitud y autonomía en sus decisiones.

En general, el actual proceso de globalización tiene tres guías fundamentales. Primero, la tendencia a la exaltación del mercado como mecanismo idóneo para la asignación de recursos entre los actores económicos, con la consecuente reducción de las funciones reguladoras del Estado. Segundo, la confirmación de la democracia liberal como el sistema de instituciones y prácticas políticas más adecuadas para lograr la estabilidad y el equilibrio entre los actores políticos. Tercero, la identificación del ciudadano como la unidad básica y fundamental del desarrollo, con el corolario de que al reducirse la relevancia del Estado es la sociedad organizada la que debe fungir como agente fundamental del desarrollo.

En este centenario de la Constitución mexicana, sin duda “retiembla en su centro la tierra”, nuestra tierra; porque existe un eco de aquellas discusiones que dieron luz en nuestro país a la idea federativa, con las arengas de Manuel Crescencio G. Rejón y Ramos Arizpe, *versus* los argumentos centralistas de Servando Teresa de Mier.

Como generación centenaria, seguro estoy que todos también miramos hacia delante, en búsqueda de fórmulas de organización que proyecten la pluralidad democrática de México durante el tránsito de este siglo XXI. Sin lugar a dudas, nuestra democracia irá encontrando la guía y la hoja de ruta para trazar innovando, si bien en este caso, el sistema jurídico y político federalista mexicano, que podrá diferenciarse del resto del mundo; pero que es nuestro sistema basado en nuestra experiencia histórica y cimentado en nuestra oportunidad futura como sociedad.

# Evolución constitucional de la Ciudad de México

JOSÉ LUIS CAMACHO VARGAS

Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, así como de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, es licenciado, maestro y doctorante en Derecho, así como licenciado en periodismo. Autor de una treintena de obras editoriales sobre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, partidos políticos, historia y derecho, posee una amplia experiencia en el Poder Legislativo Federal. Es director del Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, así como de la revista Legislatura.

## INTRODUCCIÓN

Al estudiar la evolución jurídica desarrollada en nuestro país, es fundamental citar la trascendencia política, económica, social e histórica que ostenta la Ciudad de México, y es que su participación en calidad de semillero de grandes y relevantes acontecimientos, constituyó una hazaña auténtica, que a su paso dejó huella material de la crónica de aquellos días, hoy herencia genuina de nuestra evolución constitucional; es decir, la transformación legislativa en la Ciudad de México va impregnada a la esencia constitucional nacional.

En carácter de remembranza a la importancia procedente de la Ciudad de México, es interesante puntualizar lo mencionado por el Premio Nobel de Literatura, Octavio Paz, quien señaló: *la Ciudad de México tiene una significación particular, pues en ninguna parte del mundo la capital le ha dado el nombre al país. En los casos de capitales históricas, el nombre de la ciudad es distinto al del Estado-nación.*<sup>453</sup>

## SINERGIA LEGAL

Para iniciar el presente estudio, es comprensible aludir al esclarecedor razonamiento de la obra del doctor José Luis Vázquez Alfaro titulada *Distrito Federal. Historia de las Instituciones Jurídicas*, bajo la coordinación académica de la doctora Patricia Galeana y el doctor Daniel Barceló, en cuya introducción menciona que, a diferencia de los estados de la Federación, que poseen constituciones locales, el estudio histórico de la norma suprema local en la Ciudad de México se centra en el análisis de la Cons-

---

<sup>453</sup> Paz, Octavio. *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 296.

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes federales particularmente, y desde hace poco más de tres lustros en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Es por ello que para explicar la historia constitucional de la capital, debemos revisar los textos constitucionales de nuestro país.<sup>454</sup>

En virtud de lo anterior, debemos hacer una breve referencia al génesis histórico del precedente Distrito Federal: la gran Tenochtitlán, fundada en el siglo XIV en el islote de México.

Tras un crecimiento demográfico, político y económico se convirtió en uno de los principales asentamientos de la época precolombina, sin embargo, culminaría en el siglo XVI, convirtiéndose en la sede oficial del Virreinato de la Nueva España, alojando a los poderes político, económico y el religioso.

En un lustro se ha de conmemorar el aniversario quinientos de uno de los hechos cruciales en la historia de la nación mexicana. El 13 de agosto de 1521, luego de dos cruentos meses de sitio, es rendida la defensa de México-Tenochtitlan, la capital del más sofisticado imperio del que se tenga memoria en el México prehispánico. Sin embargo, por paradójico que pudiese parecer, esto no supuso el final sino el comienzo. Al igual que ocurriría con sus propios habitantes, la Ciudad de México habría de convertirse en una ciudad mestiza que a pesar de la mutación de elementos mexicas con españoles, en ningún momento perdería su poder. La Ciudad de México siguió siendo el centro del poder político y económico que rigió la vida de las millones de personas que hubieron de incorporarse y paulatinamente integrarse a una naciente entidad política en la que se gestaba una nueva nación.

El 8 de marzo de 1524 fue el momento histórico en el que se registró la primera de las actas del cabildo de la Ciudad de México, no obstante, fue hasta el 23 de octubre de 1531 cuando se recibió en el cabildo la real cédula, en la que se menciona a la Ciudad como lugar de residencia del virrey, del Gobierno y Audiencia de la Nueva España. Se le da el carácter de “muy noble, insigne, leal e imperial Ciudad de México, cabeza de todas las provincias y reinos de la Nueva España”.

El ayuntamiento se componía de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y varios ediles (entre ocho y doce), además del escribano (notario) y el mayordomo (recaudador y tesorero del ayuntamiento).<sup>455</sup>

Su marco jurídico prevaleció fundamentado en las ordenanzas del conquistador Hernán Cortes (1525), que en su contenido instituían en el cargo principal a los dos alcaldes de jurisdicción civil y criminal. De igual forma, se basó en las ordenanzas de Felipe II (1573) y Carlos III (1776).

Durante los trescientos años que duró el virreinato, la Ciudad de México se convirtió en la ciudad más importante de la Nueva España.

---

<sup>454</sup> Vázquez Alfaro, José Luis. *Distrito Federal Historia de las Instituciones Jurídicas*, IJ-Senado de la República-UNAM, México, 2010, p.1.

<sup>455</sup> Álvarez Arredondo, Ricardo, *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2002, p. 23.

Su antecedente jurídico constitucional reviste cronológicamente los siguientes ordenamientos:

### Constitución de Cádiz

En 1812, el artículo décimo de la Constitución de Cádiz estableció la organización de la Nueva España en seis diputaciones:

1. México, capital de la Nueva España;
2. Guadalajara, capital de la Nueva Galicia;
3. Mérida, capital de Yucatán;
4. Guatemala, capital de la provincia del mismo nombre;
5. Monterrey, capital de Nuevo León; y
6. Durango, capital de Nueva Vizcaya.<sup>456</sup>

Asimismo, los lineamientos jurídicos operativos de la Ciudad de México se instauraban de conformidad con la Constitución de 1812.

### Constitución de Apatzingán

A pesar del ingente poder que concentraba, la capital mantuvo un papel más que discreto durante el proceso revolucionario que culminaría con la independencia de México. Discreto en la práctica, más no en la teoría: desde el levantamiento del 16 de septiembre de 1810 y durante los 11 años que duró el conflicto su capitalidad siempre se mantuvo presente en el ideario político y en los proyectos legales que acompañaron desde el papel y la pluma al proceso independentista, aunque la ciudad se mantuvo prácticamente aislada de los hechos de armas más representativos del conflicto.

Con el inicio de esta emancipación, don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso Constituyente, que se instaló el 13 de septiembre de 1813 en Chilpancingo. Debido a los altibajos del conflicto que en aquellos días complicaba el ejercicio de las funciones constituyentes, finalmente el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, fue sancionada la Constitución bajo el título *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, la cual a pesar de carecer de vigencia plena, sentó las bases residentes de las supremas autoridades (Supremo Congreso Mexicano, Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia) al determinar en su artículo 45 que las tres corporaciones mencionadas habrían de residir en un mismo lugar, que determinaría el Congreso, previo informe del supremo gobierno.<sup>457</sup>

---

<sup>456</sup> O’Gorman, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales en México*, Porrúa, México, 1968, pp. 19 y 20.

<sup>457</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-198*, Porrúa, México, 1983, p. 37.

## Tratados de Córdoba

Con el augurio de un nuevo camino en el sistema de gobierno mexicano, el entonces dirigente Agustín de Iturbide y el último virrey Juan O'Donojú, firmaron en la ciudad de Córdoba, Veracruz, el Tratado en cuyo artículo cuarto determina el aumento del poder del emperador para fijar su Corte en México, que sería la capital del imperio mexicano independiente

Es tal el ascendente político de la Ciudad de México como centro de poder, que una vez que la Nueva España alcanzó su independencia, el nombre de su capital, México, le fue dado a todo el inmenso territorio que nacía a la vida independiente. México fue capital imperial durante los nueve meses que Iturbide intentó gobernar ceñido con la corona de emperador, y cuando la fortuna dejó de sonreírle al consumidor de la independencia, la ciudad no hubo de menguar en absoluto su poder, simplemente cambió los modos imperiales por los republicanos. Así, el 31 de enero de 1824 con el Acta Constitutiva de la Federación se sientan las bases para la organización de una república federal amparada por una constitución.

La idea de una república federal significaba la unión política de una serie de Estados que en teoría tenían una representación equitativa de derechos y obligaciones dentro de una federación consensuada. El hecho de que uno de éstos albergara a la Ciudad de México, centro del poder político, podría desequilibrar la balanza que se acababa de calibrar para dar armonía al juego político de la nueva República. Buscando dar solución a este pormenor, en 1824 se buscó dotar de una serie de características jurídicas especiales a la sede gubernamental de manera tal que el equilibrio entre los Estados no se rompiera. Es así como surge el Distrito Federal, figura jurídica particular que habría de albergar los poderes federales.

## Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La legislación sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, dio pie a la formal creación del Distrito Federal, de acuerdo con su artículo 50 (incluido en la sección quinta, *de las facultades del Congreso general*), fracción XXVIII, que expresaba: *Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder Legislativo de un Estado.*<sup>458</sup>

Al respecto, durante los acalorados debates del Congreso Constituyente fueron propuestas las ciudades de Celaya, Salamanca, San Miguel Villa Hidalgo, Querétaro y México, siendo finalmente fundamentada la prevalecía regional por aspectos geográficos, históricos y políticos de la Ciudad de México, para entonces consumarse la construcción de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación en ella, en gran medida debido a la intervención de Fray Servando Teresa de Mier.

---

<sup>458</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

No obstante, fue hasta el *Decreto del 18 de noviembre de 1824*, que se dispuso que los poderes de la Federación debían radicar en esta ciudad y que su distrito fuese “el comprendido en un círculo, cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas (Art. 2)”<sup>459</sup>

Así, el 20 de noviembre de 1824, el presidente Guadalupe Victoria publicó el Decreto para la creación del Distrito Federal.

Los caóticos primeros años de vida independiente de nuestro país generaron una anarquía que a punto estuvo de convertir a México en un cuerpo desmembrado. El 29 diciembre de 1836, José Justo Corro, presidente en turno de la República, promulgó un instrumento constitucional que ha sobrevivido al olvido y que dotó de una mayor gobernabilidad al Presidente de la República en detrimento de las autonomías de los Estados federados.

### Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana

El contexto histórico de la época llevó al advenimiento del sistema centralista en 1836, el cual atendía el brío de las Bases Constitucionales de 1835, que a su vez, en la segunda de las *Siete Leyes* (relativa a la organización de un supremo poder conservador), artículo 19, estableció que el supremo poder residía ordinariamente en la capital, pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya exija su traslación a otro punto cualquiera de la República, podría acordarlo o verificarla por tiempo limitado.<sup>460</sup>

Cabe señalar que durante esta etapa, los Estados desaparecieron al convertirse en Departamentos, cuyas autoridades serían designadas por el presidente. Pero la Ciudad de México conservó el carácter de capital de la República y sede de los poderes nacionales.<sup>461</sup>

Posteriormente, el 20 de febrero de 1837 se publicó el Decreto por el que se reitera la reincorporación de la Ciudad de México al Departamento homónimo.

### Acta Constitutiva y de Reformas

En ese México ingobernable y caótico, asolado por motines internos e intervenciones externas, las leyes fueron tan perecedoras como la temporalidad del caudillo que las imponía. Durante la invasión estadounidense se buscó reformar la estructura política nacional, para optimizar legalmente los esfuerzos de la guerra. Así, el 18 de mayo de 1847 con la entrada en vigor del Acta Constitutiva y de Reformas, se planteó que mientras la Ciudad de México fuera el Distrito Federal, la entidad tendría voto en la elección del presidente y nombraría senadores.

Acorde con la estatura histórico-política de la capital del país, las batallas más importantes, intensas y legendarias de aquella injusta guerra se libraron en los alre-

<sup>459</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1984, p. 910.

<sup>460</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, nota 5, p. 212.

<sup>461</sup> Salazar Toledano, Jesús. *La Reforma Política del Distrito Federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 18.

dedores de la Ciudad de México. Al final, la guerra contra Estados Unidos supuso una contundente derrota que se llevó con nuestro orgullo más de la mitad de nuestro territorio. Pero a pesar de haber quedado a un paso del abismo, el país seguía en pie y tocaría a una nueva generación de mexicanos sacarle la vuelta al precipicio. En lo que se alistaban, apertrechado en el Palacio de Tacubaya de la capital del país, Antonio López de Santa Anna establece una breve dictadura tan inconstante como su persona. Es la última puesta en escena de uno de los personajes más polémicos de nuestra historia.

El 2 de mayo de 1853 fue publicado el decreto acerca de la organización del Ayuntamiento de México; en su contenido planteaba la organización política del gobierno de la Ciudad de México de manera provisional. Asimismo, el presidente Antonio López de Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se transformara en “Distrito de México” el 21 de septiembre de 1853, así como que se expandiera su extensión territorial.

Los excesos de Santa Ana en la presidencia desencadenaron la Revolución de Ayutla, que lo obligó a huir de la Ciudad de México. Con ese simple y simbólico acto, abandonó de facto el poder que ostentaba.

Las décadas de inestabilidad política habían reducido a la Constitución de 1824 a un documento meramente simbólico que quedaba obsoleto a la realidad del país. El entusiasmo emanado del triunfo de la Revolución de Ayutla fungió como campo fértil para la aplicación de sustanciales cambios en la estructura política del país. Se buscaba una nueva constitución acorde con las necesidades de la nación.

### **Constitución Política de la República Mexicana 1857**

Antecediendo la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1857, en el debate del Congreso Constituyente se replanteó cambiar la residencia de los poderes federales a las ciudades de Aguascalientes o Querétaro. No obstante, el Congreso optó por dejar la residencia de los poderes en la Ciudad de México con una apretada votación de 45 votos a favor y 43 en contra.

Agotadas las intervenciones del Constituyente y promulgada la norma fundamental, contempló que el Estado del Valle de México se formaría en el territorio que tuviere el Distrito Federal, sin embargo, dicha disposición solo tendría efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro territorio.

El moderno y vanguardista texto de la Constitución de 1857 catalizó las diferencias partidistas de una sociedad mexicana polarizada a extremos tales, que solo hubieron de encontrar salida mediante la llamada Guerra de Reforma. Después del triunfo de los liberales, el 6 de mayo de 1861, el presidente Benito Juárez decretó una nueva organización política para la capital del país en la que se ampliaban los límites del Distrito Federal hasta las inmediaciones del Estado de México. Dicho ordenamiento volaría en mil pedazos con la intervención francesa y la imposición del Imperio de Maximiliano de Habsburgo. El 10 de abril de 1867, a casi un año de haber llegado a

la capital, el Emperador promulga el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano en el que modifica los límites federales.

Cuando los hados dieron la espalda a los emperadores y las tropas republicanas de Juárez se acomodaron otra vez en sus despachos del Palacio Nacional, el general Porfirio Díaz, héroe en la guerra contra los franceses, fue nombrado gobernador militar del Distrito Federal hasta la llegada del ajado carruaje que portaría de nueva cuenta a Juárez al poder. Fue el propio Díaz el encargado de organizar el apoteósico recibimiento que se le dio al Benemérito aquel 15 de julio de 1867. Juárez se instaló de nueva cuenta en Palacio Nacional y al Distrito Federal se le devolvió la organización política que tenía hasta antes de la llegada de los franceses, que se mantendría intacta durante décadas.

Fue hasta el 15 de diciembre de 1898, durante la perenne presidencia de Porfirio Díaz, que se aprobaron los límites territoriales entre el Distrito Federal y el Estado de México, dejando su superficie territorial en 1,479 km<sup>2</sup>.

Un año después, el 16 de diciembre de 1899 se estableció que el Distrito Federal quedaría conformado por la Municipalidad de México y las prefecturas de Azcapotzalco, Coyoacán, Guadalupe-Hidalgo, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco.

Durante el Porfiriato, con la reforma del 31 de octubre de 1901 al artículo 72, fracción VI, se otorgó al Congreso de la Unión la posibilidad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, lo cual realizó mediante la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 26 de marzo de 1903, que contempló el ejercicio administrativo de la entidad en manos del Ejecutivo Federal, por medio del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal,<sup>462</sup> y dividió el territorio en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

La Revolución Mexicana que acabó con el gobierno de Porfirio Díaz una vez más hubo de ocasionar una serie de modificaciones a la estructura política y territorial de nuestro país.

Avanzado el conflicto revolucionario, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, convocó al Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro de Arteaga, siendo el Teatro Iturbide el telón de fondo de la historia constitucional.

Como antecedente de la discusión que llevaría el primer jefe al Congreso, cabe señalar que Carranza, en 1915, después de la derrota de Villa por las fuerzas de Obregón, comenzó a reorganizar el gobierno de la capital. Primero derogó la Ley del Municipio Libre y restableció temporalmente la Ley de Organización Política Municipal de 1903, porque consideraba que el municipio libre podía funcionar en todas las ciu-

---

<sup>462</sup> Véase, Vázquez Alfaro, José Luis. *Óp. cit.*, nota 2, pp. 21 y 22.

dades del país, pero en la Ciudad de México, sede de los poderes federales, debía ser la excepción.<sup>463</sup>

En el proyecto de Constitución del Primer Jefe se estableció la composición detallada del Distrito Federal en el artículo 44.

Asimismo, en el debate constituyente de 1916 el tópico a debatir ya no recaería en si la Ciudad de México debía prevalecer como sede de los poderes federales, sino en la subsistencia del régimen municipal en la entidad.

Al respecto, contundentes son las palabras de tres diputados constituyentes, la noche del 14 de enero de 1917, discutiendo el artículo 73, fracción VI. El diputado Paulino Machorro y Narváez precisó:

...La nueva organización de los ayuntamientos, por el establecimiento del municipio libre, hace verdaderamente incompatible la existencia de los ayuntamientos con la de los poderes de la Federación en una misma población. El ayuntamiento o municipio libre debe tener la completa dirección de los negocios, y los poderes federales tendrían, bajo todos los ramos que tengan que ver algo con el municipio, que estar sometidos a éste, lo que sería denigrante para los poderes federales. El municipio tiene muchos intereses pequeños para manejar, pero con ellos hay bastante para poner trabas y para atacar la decisión del Ejecutivo...<sup>464</sup>

Sobre el tema, el diputado representante del Distrito Federal, Félix F. Palavicini, mencionó:

...La Ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada; vive de los recursos de la Federación (...) esto es legítimo, a esto tenía derecho la Ciudad de México, pero a esto no tienen derecho los munícipes de la Ciudad de México. Cuando el señor diputado Jara quiere que los munícipes de la Ciudad de México, en un cónclave especial, en un congreso propio, dispongan de todas las obras materiales de todas las obras públicas, tengan libertad para concretar y resolver todos los asuntos cuantiosos de la Ciudad de México, se imaginan que es propio de la Ciudad de México lo que se va a invertir. Pues no (...) lo que ha invertido toda la vida la Ciudad de México han sido los fondos de la Federación (...) porque las rentas del municipio no bastarían para sostener el lujo de la Ciudad de México y que es imprescindible para el decoro que exigen los poderes federales.<sup>465</sup>

Finalmente, una postura relativa a la supresión del municipio libre fue la del diputado Palavicini, quien expuso lo siguiente:

...Y yo digo (...) que si la Federación sostiene a la Ciudad de México, no debe nombrar sus funcionarios el Ejecutivo, o debe nombrarlos previa consulta al Congreso de la Unión; así

<sup>463</sup> Moreno Toscano Alejandra, *“La mano del caudillo”*, Nexos, México, 1986, p. 32.

<sup>464</sup> *Congreso Constituyente 1916-1917 / Diario de Debates*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985, t. II, pp. 397-415.

<sup>465</sup> *Idem*.

como va a nombrar a sus magistrados, debe someter al Congreso el nombramiento de las autoridades que vayan a regirla; esto es tan elemental (...) [así] la Federación estaría vigilando a estos funcionarios.<sup>466</sup>

Concluidas las intervenciones de los diputados constituyentes sobre la organización política de la capital y previo a la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1917, el artículo 73 fracción VI fue redactado de la siguiente forma:

(...)

VI.-Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso. En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios. A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, solo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

Al ratificarse el Distrito Federal como residencia de los poderes federales, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de 1917. Con base en la Constitución, el Distrito Federal quedó conformado por trece municipali-

---

<sup>466</sup> *Ídem.*

dades; y dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924. El 31 de diciembre de 1928, a iniciativa del sonoreense revolucionario Álvaro Obregón, se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución, dando nuevas bases para la organización política y administrativa del Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República, quien ejercería dichas funciones por conducto del órgano que habría de determinar la ley respectiva.

En ella, el órgano de gobierno creado por la ley orgánica recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, dependiente del Poder Ejecutivo Federal y bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.<sup>467</sup>

Asimismo, dentro de esta legislación que suprimía el municipio libre del Distrito Federal, otra aportación recayó en el establecimiento de 13 delegaciones.

La siguiente transformación legislativa al Distrito Federal, a propuesta del presidente Manuel Ávila Camacho, fue la emisión de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, derogando la Ley Orgánica de 1928. Las nuevas disposiciones contemplaron la creación de la Ciudad de México, que a su vez reemplazó al Departamento Central. De igual forma, en su contenido se redujo el número de delegaciones a 12.

Así, el Distrito Federal quedó integrado por la Ciudad de México, y doce delegaciones: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Casi tres décadas posteriores a la antepuesta Ley Orgánica se expidió una nueva en la materia, siendo el 29 de diciembre de 1970 cuando se promulgó la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal; como principal contribución, definió en su artículo décimo la ampliación a 16 el número de delegaciones, siendo éstas: Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, hoy vigentes.

En consecuencia, apareció una no muy rememorada transformación a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1972, innovando dicha legislación con la modificación territorial de las 16 delegaciones políticas.

Por otra parte, importante es señalar y recordar la reforma política de 1977, que en uno de sus efectos desentrañó y modificó diversas disposiciones en la materia, creando un mecanismo de democracia directa, instaurando la figura del referéndum a los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determina-

---

<sup>467</sup> Camacho Vargas, José Luis, *Reformemos Juntos la Ciudad de México*, IMEPOL, México, 2014, pp. 22 y 23.

ran, mismos que podrían ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señalara.<sup>468</sup>

En este sentido, surtidos los efectos de la reforma constitucional, el 20 de diciembre de 1978 fue expedida una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. Como principal aportación precisa de forma definitiva los límites delegacionales.

Hacia la década de los años ochenta, los ciudadanos capitalinos, a diferencia de los del resto del país, carecían de los derechos políticos locales de los que se gozaba en los Estados. Ser capitalino, con todas las ventajas que eso pudiera conllevar, también mostraba un aspecto negativo que dotaba de una evidente desventaja democrática a quien habitaba en la otrora “Ciudad más transparente”.

A finales del sexenio del presidente Miguel de la Madrid tuvo lugar una de las transformaciones de mayor envergadura a la normatividad de esta entidad federativa.

La reforma del 10 de agosto de 1987, en lo que respecta al artículo 73 fracción VI, marcó el momento histórico jurídico en el que se dotó al Distrito Federal de una Asamblea de Representantes, como un órgano de representación ciudadana cuyos sesenta y seis integrantes serían fruto del voto popular, cuarenta de ellos electos según el principio de mayoría relativa y los veintiséis restantes por el de representación proporcional. Esta reforma supuso un enorme paso hacia adelante en cuanto a la democratización de los órganos políticos del D. F., pero no habría de ser la última.

Asimismo, sentó las bases constitucionales que establecerían los medios para la descentralización y desconcentración de la administración pública local, a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Continuando la ilación cronológica de la evolución constitucional del Distrito Federal, la reforma de 6 de abril de 1990 modificó el artículo 73 fracción VI para establecer un conglomerado de reglas para la elección de los representantes por el principio de representación proporcional.

La siguiente reforma constitucional fue trascendental, ya que fomentó los principios de una mayor autonomía al Distrito Federal. Publicada en el *DOF* el 25 de octubre de 1993, modificó los artículos 31, 44, 73, 79, 89, 105 y 122 constitucionales, señalando lo siguiente:

- Obliga a los habitantes del Distrito Federal a contribuir en los gastos públicos de manera proporcional y equitativa (Art. 31).
- Ratifica la paridad entre la Ciudad de México y el Distrito Federal, siendo sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 44).
- Elimina las bases organizacionales del Distrito Federal del artículo 73, fracción VI, trasladadas al artículo 122. De igual forma, agrega como facultad del Congreso de la Unión la potestad de expedir el Estatuto de Gobierno de Dis-

---

<sup>468</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73, fracción VI, 2ª. base, diciembre de 1977.

trito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo lo de exclusiva competencia de la Asamblea de Representantes (Art. 73).

- Reconoce la facultad exclusiva del Senado para nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Art. 76).
- Modifica la facultad del Ejecutivo Federal en la designación del titular del órgano del GDF, suprimiendo su participación directa (Art. 89).
- Incluye al Distrito Federal entre los entes que puedan suscitar ser partícipes en las controversias sobre la constitucionalidad de sus actos (Art. 105).
- Establece las generalidades orgánicas, así como funciones, atribuciones y obligaciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

En virtud de lo anterior, el 26 de julio de 1994 fue publicado en el *DOF* el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contemplando la normatividad especializada para la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

Continuando con el tratado del presente estudio, en 1994, bajo el marco de la reforma judicial, se modificó el artículo 122 constitucional para contemplar e instituir el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (CJDF).

El 22 de agosto de 1996 fue presentada y aprobada una reforma constitucional, que abrogó la fracción VI del artículo 73, y reconoció los derechos político-electorales de los habitantes del Distrito Federal, concediendo la facultad de votación a los ciudadanos en la elección del jefe de gobierno y los jefes delegacionales.

Asimismo, la modificación restauró el esqueleto jurídico del artículo 122, contemplando la implementación del orden en la distribución de competencias entre los poderes federales y los órganos locales en el Distrito Federal.

Con la presente reforma, por primera vez en el Distrito Federal fue electo por votación directa el jefe de gobierno, erigiéndose en el cargo el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

De esta forma, el 13 de noviembre de 2007, por medio de la reforma constitucional al artículo 122, se facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para garantizar que en la entidad se celebraran elecciones libres y auténticas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

En el siguiente año, la reforma consecuente realizó modificaciones en materia de contabilidad gubernamental, atribuyendo a la ALDF la revisión de la cuenta pública local y estipuló mayores reglas para la organización de la fiscalización local.

Para el 24 de agosto de 2009 se presentó una reforma constitucional a diversos artículos, entre ellos el 122 que facultó a la ALDF para examinar y aprobar el presupuesto de egresos de conformidad con las reglas sobre remuneraciones de los servidores públicos.

La sucesiva reforma constitucional al artículo 122 fue el 27 de abril de 2010, incumpliendo particularmente en el apartado C, para modificar la forma en la designación del magistrado y los dos jueces del Tribunal Superior de Justicia, que a su vez, son integrantes del CJDF.

En agosto de 2012 fue eliminada la cláusula de gobernabilidad para el Distrito Federal.

Tratándose de una reforma de gran trascendencia para la historia de la Ciudad de México, el 10 de febrero de 2014 se aprobó la reelección consecutiva de diputados locales y la transformación de la autoridad local en materia electoral.

## NATURALEZA JURÍDICA ACTUAL

La Ciudad de México al ser la sede de los poderes públicos en el ámbito federal y el centro económico del Estado mexicano, posee una gran relevancia dentro de la vida política y económica de nuestro país; no obstante, la naturaleza que le atribuye el régimen jurídico mexicano es diferente a la que poseen los 31 Estados de la República firmantes del Pacto Federal, por lo que se le otorgan competencias más limitadas con respecto a éstos.

Justamente, es el artículo 44 de la Constitución Política el fundamento jurídico del otrora Distrito Federal y hoy Ciudad de México, reconociéndola como capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, compuesta por el territorio de la Zona Metropolitana del Valle de México.<sup>469</sup> Además, es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonios propios, los cuales les permiten desarrollar sus actividades y otorgar los servicios públicos que le correspondan, lo cual queda asentado de forma clara en el artículo 2º del Estatuto de Gobierno de la entidad.

Su creación tiene sus orígenes en el modelo de gobierno federal,<sup>470</sup> por lo cual recibe un territorio propio y las competencias asignadas por las leyes federales. A este respecto, Sergio Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero aseguran que “[...] el Distrito Federal es un territorio que surge para hacer viable la residencia de un poder general que existe en relación con otros poderes locales, los cuales — sin embargo— carecen de jurisdicción respecto de aquel territorio”.<sup>471</sup> Se trata por lo tanto de una situación de competencias.

La naturaleza jurídica que posee —y que la distingue de los Estados de la República— es que dicha demarcación territorial tiene el objetivo de preservar la libertad en las decisiones tomadas por el Presidente de la República, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial de la Federación frente a las imposiciones de los Estados libres y soberanos. De ahí que la Ciudad de México se encuentre sometida a las decisiones que pueden tomar los Poderes de la Unión en los ramos reconocidos por la Constitución, con el fin de demarcar correctamente las competencias del Pacto Federal. Esta situación diferencia la naturaleza jurídica entre los Estados y la capital.

---

<sup>469</sup> Véase González Schmal, Raúl. *Programa de Derecho Constitucional*, Segunda Edición, México, Universidad Iberoamericana, 2007, p. 299.

<sup>470</sup> Cfr. Véase Sayeg Helú, Jorge. *La creación del Distrito Federal*, México, D.F., Colección Popular de la Ciudad de México, 1975, p. 37.

<sup>471</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio y Felipe Solís Acero. *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, p. 24.

El doctor Máximo N. Gámiz Parral, en su obra *Derecho Constitucional y Administrativo*, destaca que “[...] el Estado federal, a través de su constitución [sic] determina no solo cuáles son esos estados libres y soberanos, definiendo así la subdivisión territorial del propio Estado federal, sino también otorga los marcos de referencia en los cuales se desarrollarán las respectivas atribuciones”.<sup>472</sup> En este sentido, son los artículos 41 y 116 constitucionales los que otorgan competencias a los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores; mientras que el fundamento de las competencias de la Ciudad de México se encuentra en los artículos 44 y 122 de la Carta Magna.

Importante es señalar que el territorio que compone a la capital cuenta con un gobierno propio que se encontraba a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito local,<sup>473</sup> aunque tal como se ha comentado, la Ciudad posee una particularidad y es que su gobierno se encuentra a cargo no solo de los órganos locales facultados para dirigir la gestión pública en este territorio, sino además de los Poderes de la Unión, los cuales actúan en el ámbito de las competencias señaladas en el artículo 122 constitucional.

## LOS ÓRGANOS LOCALES DE GOBIERNO Y LAS AUTORIDADES

Hasta antes de la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 29 de enero de 2016, la Constitución y el Estatuto de Gobierno no reconocían propiamente la denominación de poderes locales en el caso del Distrito Federal —a excepción del artículo 15 del Estatuto—, sino como órganos locales de gobierno,<sup>474</sup> que en los hechos poseían funciones específicas de carácter administrativo, legislativo y judicial, mismas que a la fecha son ejercidas por un individuo que asume el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; por una Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y por los órganos del Poder Judicial encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del D.F., todo ello conforme a los artículos 7º y 8º del Estatuto. No obstante, esta situación cambiará con la elección de nuevos representantes populares en 2018.

A la fecha, la ALDF es el órgano de gobierno local integrado por diputados electos cada tres años y que tiene a su cargo el desempeño de las funciones parlamentarias en el ámbito local. Por su parte, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se deposita en un solo individuo, quien durará en su encargo seis años, ostenta el órgano ejecutivo y se encarga de la administración pública en el ámbito local. Asimismo, los órganos de la función judicial se encuentran integrados por el Tribunal Superior de Justicia y el CJDF, los jueces y demás órganos que su ley señale.

---

<sup>472</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, IJ/UNAM, Serie Doctrina Jurídica, número 22, 2000, p. 261.

<sup>473</sup> Es importante comentar que en nuestra Constitución Política el Poder Legislativo en el ámbito federal siempre es reconocido en primer término, luego el Ejecutivo y por último el Judicial.

<sup>474</sup> En este sentido, Manuel González Oropeza comenta que “El artículo 122 hace un esfuerzo, que logra, por negarle a los poderes del Distrito Federal tal categoría, pues no resuelven en definitiva los asuntos de su competencia, ya que los comparten con los verdaderos poderes federales con lo que cogobiernan”. Véase Manuel González Oropeza “Comentario al artículo 122”, en *SA, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Segunda edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, Tomo XX p. 357.

Cada uno de los órganos de gobierno locales posee facultades específicas que se encuentran contenidos en los ordenamientos jurídicos aplicables a la Ciudad de México.

## EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo con el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, la palabra “Estatuto” posee cuatro acepciones distintas: “1. Regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo. 2. Por extensión cualquier ordenamiento eficaz para obligar. 3. Ley especial básica para el régimen autónomo de una región, dictada por el estado (sic) del que forma parte. 4. (...) (sic) 5. Régimen jurídico al cual se hayan sometidas las personas o las cosas, en relación con la nacionalidad o el territorio”.<sup>475</sup> Para el caso particular del todavía Distrito Federal, el Estatuto se puede entender como un ordenamiento jurídico especial para regular la organización y funcionamiento de un régimen autónomo de una región.

En este sentido, es posible señalar que la ALDF, el Jefe de Gobierno, los órganos judiciales y los habitantes capitalinos están sujetos a un Estatuto que les es impuesto y no a una Constitución elaborada por medio de sus representantes, tal como sucede en los Estados de la República. De acuerdo con Elisur Arteaga Nava, dichos órganos de gobierno en el ámbito local no son titulares del ejercicio de la soberanía en los términos del artículo 41 constitucional.

El Distrito Federal al poseer un régimen jurídico especial, no poseía competencias formales para expedir su Estatuto de Gobierno, pues éstas le correspondían propiamente al Congreso de la Unión; en cambio los Estados de la República pueden crear y reformar su Constitución Política por medio de la participación del poder Constituyente en el ámbito local.

Justo es señalar que el propio Estatuto de Gobierno reconoce su naturaleza dentro de su primer artículo, pues señala que sus disposiciones son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno local, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política. Y es que nuestra Carta Magna Federal al asentar las bases de organización del Distrito Federal, marca las bases a las que debe apegarse el Estatuto para regular el régimen de gobierno local, así como los órganos que lo componen.

## REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 29 DE ENERO DE 2016

La reforma más reciente y de mayor impacto en la autonomía de la Ciudad es la del 29 de enero de 2016. Cabe señalar el inverosímil espíritu que dio pie a una transformación radical tanto de fondo como de forma en el régimen jurídico de la ciudad capital.

---

<sup>475</sup> Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Óp cit., p. 297.

Por ello, es necesario abordar con precisión la estructura jurídica que estipula, es decir, lograr desentrañar con un análisis crítico la evolución que prevé el texto constitucional en lo que respecta a la Ciudad de México.

En virtud de lo anterior, denota lo siguiente:

- a) Cambio de nombre del Distrito Federal, convirtiéndose en la Ciudad de México, entidad federal número 32 (sin embargo, no se convierte en el estado número 32), manteniendo la calidad de capital de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Se le otorga autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.
- c) El artículo 122 constitucional ya no considera órganos de gobierno en la Ciudad de México, sino auténticos poderes locales, como lo son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- d) La Ciudad de México tendrá su propia Constitución Política, estableciendo como término de su elaboración por parte de una Asamblea Constituyente el 31 de enero de 2017. De acuerdo con el doctor Armando Hernández Cruz, en el marco constitucional local no puede omitirse:
  - principios que den pauta a la identidad de las personas que viven en la Ciudad de México;
  - principios constitucionales que protejan los valores superiores de la entidad federativa;
  - un amplio catálogo de derechos humanos de carácter individual y colectivo, así como las garantías para su protección;<sup>476</sup>
  - una red de distribución de atribuciones entre los órganos centrales y las demarcaciones territoriales que permita a éstas dirigirse con autonomía y adoptar las competencias que le sean necesarias atendiendo a sus características propias;
  - una ley orgánica local y leyes orgánicas para las demarcaciones como tienen los municipios en las entidades federativas, y
  - ampliar la competencia del Legislativo local para que éste forme parte del poder revisor de la Constitución general.<sup>477</sup>
- e) Contempla un régimen transitorio que determina la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la Constitución Política de la Ciudad de México.
- f) La Ciudad de México gozará de autonomía, no de soberanía como es el caso de las otras 31 entidades federativas. El gobierno federal mantiene la responsabilidad de dar financiamiento a la educación y a los servicios de salud.
- g) A las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México no se les autoriza contraer obligaciones o empréstitos.

---

<sup>476</sup> Véase, *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, UNAM-IIJ-Senado de la República, México, 2016, pp. 95 a 110.

<sup>477</sup> *Ibidem*, p. 135.

- h) Supresión de la Asamblea Legislativa, para convertirse en un Congreso Local, el cual participará en el proceso legislativo de reforma constitucional.
- i) El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías, que son órganos político-administrativos que se integrarán por un Alcalde y por un Concejo elector para un periodo de 3 años y el cual tendrá las facultades de vigilar el correcto uso de los recursos públicos asignados.
- j) Eliminación de la facultad del Senado de la República para remover al Jefe de Gobierno.
- k) El jefe de gobierno (Poder Ejecutivo local) tiene a su mando la dirección de las instituciones de seguridad pública, siendo el único responsable de nombrar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública. El Presidente de la República y el jefe de gobierno compartirán la facultad de destituir a dicho servidor público.
- l) La Ciudad de México tendrá un Sistema de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales.
- m) La primera Constitución de la Ciudad de México deberá ser aprobada a más tardar el 31 de enero de 2017, que entrará en vigor con la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. El lugar que recibirá, a partir del 15 de septiembre de 2016, a la Asamblea Constituyente es la antigua sede del Senado, es decir, la casona de Xicoténcatl.
- n) Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, el cual será discutido, modificado, adicionado y votado por la Asamblea Constituyente.
- o) La Asamblea Constituyente se compondrá de 100 integrantes, 60 de ellos, ya sean candidatos de partidos políticos o sin partido, votados en una sola circunscripción bajo el principio de representación proporcional por la ciudadanía capitalina el 5 de junio de 2016 y los 40 restantes son designados de la siguiente forma: 14 senadores y 14 diputados federales electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara, seis personas designadas por el Presidente de la República y seis más por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- p) Todos ellos ejercerán su encargo sin recibir emolumentos por ello. Es decir, será de manera honorífica.

Cabe destacar que la actual VII Legislatura de la ALDF, con base en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016 en el *DOF*, es la responsable de elaborar y aprobar el nuevo andamiaje jurídico de la Ciudad de México, a raíz de que los cien integrantes de la Asamblea Constituyente, que inicia su funcionamiento el 15 de septiembre de 2016 y concluye a más tardar el 31 de enero de 2017, reciban, analicen y aprueben el primer texto constitucional local con el que contará la ciudad capital.

De tal forma, el actual marco jurídico capitalino cesará su vigencia el 15 de septiembre de 2018, cuando dé inicio la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México y con él, la Constitución Política y nuevas leyes locales.

## CONCLUSIONES

No todos los hechos que tuvieron lugar en el pasado tienen importancia para el ser humano, solo aquello que por su relevancia y trascendencia social ha marcado el porvenir de los acontecimientos futuros y sigue teniendo influencia en la vida actual de las sociedades. Sin embargo, el caso de la Ciudad de México es diferente, pues desde hace más de siete siglos de fundada los acontecimientos políticos, económicos, sociales e históricos que han tenido lugar en ella han repercutido directamente en todo el país.

De ahí la necesaria revisión de la historia de la capital del país y de los cambios jurídicos y políticos de los que ha sido objeto y que han sido reflejo de las corrientes ideológicas que han tenido un lugar destacado en el constitucionalismo mexicano.

Por ello, el cambio actual implica una nueva realidad jurídica para la capital del país, la más relevante de su historia.

La evolución constitucional, desde el génesis jurídico de la Ciudad de México, ha atravesado un largo camino, que a su paso ha dejado una huella de trascendencia tanto en la escena histórica como en la esencia constitucional, siendo el marco de fondo en la vida democrática de la capital de nuestro país.

En la actualidad, podemos a bien decir que la Constitución ha evolucionado conforme lo han hecho los ciudadanos mexicanos y sus necesidades; marcando una paridad plural, autónoma y democrática en lo que es estandarte del actual gobierno federal, es decir, mover a México por medio de reformas necesarias e incluyentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce; *La nueva división de poderes*, México, Editorial FCE, 2007.
- Actas del XXXVIII Congreso Internacional de Americanistas*, Múnich, 1972
- Aguirre Vizzuet, Javier; *Distrito Federal: Organización jurídica y política*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1989.
- Alfonzo Jiménez, Armando; De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc M; y Eraña Sánchez, Miguel Ángel; *Tópicos de derecho parlamentario*, México, IIJ/UNAM, Universidad Latina de América, Senado de la República LX Legislatura, 2007.
- Altamirano Dimas, Gonzalo (Coord.); “Fuero Constitucional”, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LX Legislatura, 2007.
- Andrade Sánchez, Eduardo; *La reforma política de 1996*, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica 25, IIJ/UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 25, 1997.
- Arteaga Nava, Elisur; *Derecho Constitucional*, Tercera Edición, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2010.

- Atienza, Manuel; *Las razones del derecho*, Tercera Reimpresión, México, IIJ/UNAM, 2005.
- Atienza, Manuel; y Ferrajoli, Luigi; *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Primera reimpresión, México, IIJ/UNAM, 2011.
- Balkin, Robert; *El Poder Legislativo Estatal en México*, México, Universidad Estatal de Nueva York, 2004.
- Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 1999.
- Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, México, Editorial FCE, 2003.
- Camacho Vargas, José Luis; *Actualidad y desafíos de la reforma parlamentaria en México. Rumbo a la LXII Legislatura*, México, IMEPOL, 2012.
- Camacho Vargas, José Luis; *EL ABC de la Cámara de Diputado*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C. (IMEPOL), 2008.
- Camacho Vargas, José Luis; *El Congreso Mexicano*, México, Cuarta edición, IMEPOL, 2010.
- Carbonell, Miguel; *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho mexicano*, México, UNAM/IIJ, 1998.
- Carbonell, Miguel; y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (Coord.); *Elementos de técnica legislativa*, México, Editorial Porrúa, IIJ/UNAM, 2004.
- Cárdenas Gracia, Jaime; *Transición Política y reforma constitucional en México*, Segunda Edición, México, 2005.
- Chávez Vázquez, Efrén (Coord.); *Introducción al Derecho Parlamentario Estatal*, México, IIJ/UNAM, Senado de la República LXI Legislatura, 2009.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*  
*Constitución de los Estados Unidos de América*  
*Constitución de la Nación Argentina*  
*Constitución Política de la República Federativa de Brasil*
- Contreras Bustamante, Raúl; *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, Porrúa, México, 2016.
- De Andrea Sánchez, Francisco José; *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Segunda Edición, México, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1993.
- De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo; *Derecho parlamentario electoral*, México, Editorial Porrúa, 2008.
- Emerich, Gustavo Ernesto; y Medina, Luis Eduardo; “La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el caso de 2003”. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ/UNAM, 2005 Número 113, Volumen XXXVIII.
- Fernández Ruiz, Jorge; *Poder Legislativo*, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, UNAM, 2010.
- González Pedrero, Enrique; *México, país de un solo hombre*, México, FCE, 1993  
*Historia General de México*, COLMEX, México, 2009.
- Hurtado, Javier; *La Ciudad de México no es el Distrito Federal*, IIJ-UNAM, México, 2011, 284 pp.

- Kohler, Josef; *El Derecho de los Aztecas. Compañía Latinoamericana*, Escuela Libre de Derecho, México, 1924.
- Margadant S., Guillermo F.; *Derecho Romano*, Esfinge, Estado de México, vigésima sexta edición, 2001.
- Sayeg Helú, Jorge; *El constitucionalismo social mexicano*, México, FCE, 1996.
- Serrano Migallón, Fernando; *La vida constitucional de México*, FCE, México, Vol. II, 2009.
- Soberanes Fernández, José Luis; *Historia del derecho mexicano*, Porrúa, México, 2010.
- Tena Ramírez, Felipe; *Leyes Fundamentales de México (1808-1983)*, México, Porrúa, 1983.

# Derechos del Trabajador

## ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Senador de la República por el Estado de Querétaro, desempeñándose como presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales. Es licenciado y doctor en Derecho. Ha sido diputado federal y local, gobernador del Estado de Querétaro, presidente municipal de San Juan del Río y director general del Sistema Nacional DIF.

## INTRODUCCIÓN

No puedo iniciar estos apuntes y comentarios sobre los derechos del trabajador plasmados en la Constitución de 1917 sin antes agradecer la amable invitación del Diputado César Camacho, Presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, para integrarme al grupo de redactores de esta obra colectiva. Con mayor razón, cuando esta obra forma parte de un esfuerzo más amplio de estudio y análisis de la Constitución vigente que, en su conjunto realizan ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el Gobierno de la República, para conmemorar el centenario de la promulgación de nuestra Ley Fundamental el 5 de febrero de 1917.

Agradezco igualmente que se me haya señalado el tema relativo a los derechos del trabajador, puesto que el artículo 123 constitucional que los reúne representa, junto con los artículos 3º, 27 y 130, no sólo el contenido social por excelencia de la Constitución de 1917 para dar respuesta a las reclamaciones populares y legitimar de esta forma el movimiento histórico transformador de México mejor conocido como la Revolución Mexicana, sino que constituye con esos otros numerales uno de los motores para dar fuerza y contenido a la acción del Estado Mexicano encaminada a la construcción de una nueva vía, con democracia y justicia social, para atender la solución de los grandes problemas nacionales de ese momento de la historia de México y de sus actuales momentos. La vigencia de nuestra Constitución, por lo tanto, es incontrovertible, como trataré de analizarlo y explicarlo en seguida.

## ANTECEDENTES

Cuando nos referimos a los derechos del trabajador, necesariamente hablamos de un aspecto crucial en la construcción de un país y en el mantenimiento de su estabilidad institucional. Derechos que deben ser identificados en su contexto social e histórico.

Durante el siglo XIX, la historia de México conoce varios momentos decisivos, cada uno identificado con sus actores protagónicos: la lucha por la independencia nacional,

la opción por la República frente a los dos intentos imperiales, la consolidación del Estado nacional y, al finalizar esa centuria, su fortalecimiento autoritario.

De la misma manera que esa gran ola histórica que se inicia en Inglaterra con la Carta Magna de 1215 encuentra sus momentos culminantes en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1776 y en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en Francia en 1789, la consolidación del Estado Mexicano en el siglo xx pone su acento en los derechos civiles y políticos de los grupos sociales emergentes en la conducción de la Nación independiente. Cuando México se independiza, la Revolución Industrial en Europa y en Estados Unidos de América apenas se inicia, contexto en el cual nuestro país busca afanosamente su ubicación a partir del aprovechamiento de sus recursos naturales, antaño sólo aprovechados por el conquistador y el colonizador español.

Las relaciones económicas internacionales de la época colocan a México a lo largo del siglo xix, al igual que a las demás antiguas colonias convertidas en países independientes, en productor de materias primas con intercambios comerciales desiguales. Entonces, el autoritarismo porfiriano aparece como una respuesta viable para aportar estabilidad y mejorar las formas de inserción de la economía nacional en la mundial. Así se mantiene durante más de treinta años, pero al mismo tiempo da ocasión para exacerbar las desigualdades y los conflictos sociales.

La respuesta, en principio, es política: “Sufragio efectivo. No reelección.” Los Tratados de Ciudad Juárez intentan un camino para una alternancia ordenada, muy pronto traicionada por uno de los encargados de garantizar la viabilidad del nuevo gobierno, surgido de la Revolución con legitimación ratificada en las urnas. El golpe de Estado es la alternativa alentada por los socios imperiales entre las nuevas y las antiguas élites nacionales. El Plan de Guadalupe<sup>478</sup> y sus adiciones<sup>479</sup> son la respuesta. El gobierno del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, triunfador de la lucha contra los golpistas, se apresta a un nuevo diseño institucional para lograr la paz, terminar la guerra civil y concretar condiciones de convivencia armónica entre los antiguos contendientes.

El Proyecto de Constitución que don Venustiano Carranza presenta al Congreso Constituyente inscribe los derechos de los trabajadores en la tradición jurídica de la época, la de los derechos civiles y políticos. Las relaciones laborales son contratos civiles pactados entre iguales. Pero para ese momento la realidad ya había alcanzado a los diputados constituyentes. *¿Qué tan presente estuvo, entre ellos, el Programa del Partido Liberal, por ejemplo?*

---

<sup>478</sup> 27 de marzo de 1913

<sup>479</sup> 12 de diciembre de 1914 y 15 de septiembre de 1916

## LA CUESTIÓN LABORAL

La identificación, reconocimiento y ampliación de los derechos de los trabajadores está en función del contexto socioeconómico de cada época. En su libro *Los grandes problemas nacionales* (1906), Andrés Molina Enríquez identifica los siguientes “problemas de orden primordial”: el problema de la propiedad, el problema del crédito territorial, el problema de la irrigación, el problema de la población y los grandes problemas. Naturalmente se trata de problemas propios de una economía rural, donde la mayor parte de la población dependía de las actividades agrícolas y donde la producción industrial era notoriamente menor a la agropecuaria. El problema laboral mayor, en consecuencia, fue identificado por Molina Enríquez entre los jornaleros agrícolas y no es extraño que haya sido asesor del ingeniero Pastor Rouaix, diputado constituyente, cuyas intervenciones en las propuestas de solución a los problemas sociales contenidas en los artículos 27 y 123 constitucionales fueron fundamentales.

Leopoldo Solís, por su parte, en su estudio sobre la *Evolución de la Economía Mexicana* se interroga sobre si durante el Porfiriato la política económica y la evolución productiva fueron un antecedente del desarrollo estabilizador del periodo 1958-1970, ocurrido después de los cambios institucionales en la época de los presidentes Calles, Cárdenas, Alemán, y antes de la evolución, extensión y fortalecimiento del sistema financiero, de la apertura comercial, del reordenamiento público y fiscal, del redimensionamiento del sector público, así como de la globalización mundial e integración financiera que vivimos ahora.

En su *Geografía Moderna de México*, Jorge L. Tamayo, una vez analizados los factores físicos de la realidad mexicana, pasa a ocuparse del elemento humano, “cuya acción ha modificado o encauzado a los factores citados y cuya existencia ha permitido crear la nacionalidad mexicana”.<sup>480</sup> En efecto, en mi opinión no hay determinismo geográfico ni determinismo económico sino una acción social interrelacionada que actúa sobre su entorno. La Revolución Mexicana es un ejemplo y la evolución de los derechos de los trabajadores una consecuencia de la voluntad política colectiva.

La “Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano” se instaló en la ciudad de St. Louis, Missouri, en 1905. En esa ciudad volvieron a publicar sus miembros el periódico *Regeneración* y otros manifiestos. Entre ellos el *Programa del Partido Liberal*, que sin duda es el documento más importante de la etapa precursora de la Revolución Mexicana. En su amplia exposición destacan los siguientes pronunciamientos:

De hecho, y por lo general, el trabajador mexicano nada gana; desempeñando rudas y prolongadas labores, apenas obtiene lo muy estrictamente preciso para no morir de hambre. Esto no solo es injusto: es inhumano, y reclama un eficaz correctivo. El trabajador no es ni debe ser en las sociedades una bestia maliciosa, condenada a trabajar hasta el agotamiento sin recompensa alguna; el trabajador fabrica con sus manos cuanto existe para beneficio de

---

<sup>480</sup> *Op. cit.*, p. 221.

todos, es el productor de todas las riquezas y debe tener los medios para disfrutar de todo aquello de que los demás disfrutan.<sup>481</sup>

El Programa del Partido Liberal abordó los siguientes temas: Reformas constitucionales; Mejoramiento y fomento de la instrucción; Extranjeros; Restricciones a los abusos del clero católico; Capital y trabajo; Tierras; Impuestos; Puntos Generales, y Cláusula Especial. Me limito ahora a enunciar los propósitos del Programa del Partido Liberal sólo en materia de Capital y trabajo:

21. Establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.
22. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.
23. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.
24. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.
25. Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.
26. Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios.
27. Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes de trabajo.
28. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.
29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.
30. Obligar a los arrendadores de campos y casas, que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas.
31. Prohibir a los patronos, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.
32. Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros.
33. Hacer obligatorio el descanso dominical.

---

<sup>481</sup> Planes en la Nación Mexicana. Libro Siete: 1910-1920, p. 44.

Entre los documentos precursores de la Revolución Mexicana hay que distinguir entre los documentos de los partidos políticos y los planes subversivos. La fuente consultada<sup>482</sup> incluye entre los primeros, además del Programa del Partido Liberal, el Programa del Partido Democrático (1o. de abril de 1909) (Reforma al artículo 5º constitucional en materia de prestación de servicios personales), la Declaración del Partido Nacional Anti-reeleccionista (22 de mayo de 1909) (No reelección. Sufragio efectivo), el Manifiesto del Partido Nacional Independiente a la República (5 de mayo de 1911) (Leyes protectoras del trabajo y del ahorro), el Manifiesto que el “Centro Jalisco” dirige a los habitantes del estado (Mayo de 1911) (Las soluciones que el Cristianismo suministra, como las únicas que, conciliando los derechos del capital y del trabajo, podrán ser eficaces para mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras, sin perturbaciones de orden y sin menoscabo de los derechos de los capitalistas o empresarios), así como el Programa del Partido Católico Nacional (Mayo de 1911).

Respecto de los planes subversivos señala tres: el Plan de Jalisco, el Plan de San Luis Potosí (5 de octubre de 1910) y el Manifiesto al pueblo suriano (12 de febrero de 1911), de los cuales se derivaron diversos documentos. Destaco brevemente los siguientes pronunciamientos en materia de derechos de los trabajadores:

7º.- Los jornaleros y sirvientes que han ganado los injustos salarios acostumbrados vilmente hasta hoy, quedan dispensados de todas sus deudas para con las haciendas. Proclama agraria y de orden social en el estado de San Luis Potosí, del día 12 de agosto de 1905, defensa de la Constitución de 1857.

[...]la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte [...] Plan de San Luis Potosí.

X.- Se aumentarán los jornales a los trabajadores de ambos sexos, tanto en el campo como de la ciudad, en relación con los rendimientos del capital, para cuyo fin se nombrarán comisiones de personas competentes para el caso, las cuales dictaminarán, en vista de los datos que necesiten para esto;

XI.- Las horas de trabajo no serán menos de ocho horas ni pasarán de nueve;

XII.- Las empresas extranjeras establecidas en la República emplearán en sus trabajos la mitad cuando menos de nacionales mexicanos, tanto en los puestos subalternos como en los superiores, con los mismos sueldos, consideraciones y prerrogativas que concedan a sus compatriotas.

Plan Político Social, Sierra de Guerrero, 18 de marzo de 1911.

Lo anterior reseña los planteamientos sociales iniciales en las reivindicaciones que más tarde encontrarían cauce en el artículo 123 constitucional.

Así, en realidad, la lucha por la hegemonía entre los grupos revolucionarios que se dividen después de la Convención de Aguascalientes, por una parte y, por otra, el ejercicio del poder político depositado en el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista,

---

<sup>482</sup> Planes en la Nación Mexicana, Libro Siete.

dan paso a reivindicaciones sociales que legitiman a los grupos en pugna en un periodo turbulento de la historia de México. Es el caso del Plan de Texcoco (23 de agosto de 1911) suscrito por Andrés Molina Enríquez, del Plan de Ayala (11 de diciembre de 1911) y sus reformas (30 de mayo de 1913) o del Plan de Guadalupe y sus adiciones, y de los decretos dictados por don Venustiano Carranza conforme a las mismas en Veracruz.

Al firmar Emiliano Zapata y Francisco Villa el Pacto de Xochimilco (4 de diciembre de 1914), Roque González Garza expresó:

Que la Convención, producto puro y genuino de los hombres levantados en armas en toda la República, **resuelva los problemas económicos y sociales** en la ciudad de México, y vosotros, con vuestro poder y vuestra fuerza, y con vuestra fibra, sostened al que resulte electo, porque de esa manera seréis grandes, seréis fuertes, seréis respetados, no sólo por la República, sino también por el mundo entero, por el extranjero que nos escucha y que nos atisba (Énfasis propio).

Villa y Zapata logran colocar en el Palacio Nacional al presidente de la Convención, Eulalio Gutiérrez, pero pronto éste tuvo que dejar la ciudad y huir hacia el norte. Brevemente, González Garza también sería presidente convencionista. Nuevamente las reivindicaciones sociales intentan justificar las fracturas y van dando el sentido social de la Revolución.

Por su parte, el artículo 2º de las Adiciones al Plan de Guadalupe suscritas en Veracruz, como ya se ha dicho, decretó:

El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; **legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias**; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional, bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley. (Énfasis propio).

Al triunfo de la Revolución, el Primer Jefe se comprometió también a convocar a elecciones para el Congreso de la Unión al que, una vez instalado, daría cuenta del uso que hubiese hecho de las facultades de las que se hallaba investido “y especialmente le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deban tener dicho carácter” (Artículos 4° y 5°). El 15 de diciembre de 1916, el Primer Jefe expide en Palacio Nacional un decreto que reforma algunos artículos del Plan de Guadalupe. Se obliga a convocar a elecciones para un Congreso Constituyente “fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrán de celebrarse, y el lugar en que el Congreso deberá reunirse” (Artículo 4°); instalado en Congreso Constituyente “le presentará el proyecto de la Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique” (Artículo 5°); el Congreso Constituyente no podría ocuparse de otro asunto y desempeñaría su cometido en un periodo que no excediese de dos meses, “y al concluirlo expedirá la Constitución para que el Jefe del Poder Ejecutivo convoque, conforme a ella, a elecciones de poderes generales en toda la República” (Artículo 6o.).

## EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

### El proyecto

El artículo 4° del Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por el Primer Jefe Venustiano Carranza, proponía en su primer párrafo la libertad de trabajo en los términos siguientes:

A ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, ni privarla de sus productos, sino por determinación judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

El segundo párrafo de dicho numeral enviaba a las leyes de los Estados la determinación de las profesiones que necesitasen título para su ejercicio, las condiciones para obtenerlo y las autoridades competentes para expedirlo.

El texto del artículo 5° del mencionado Proyecto de Constitución, en el que se regulaban derechos de los trabajadores es el siguiente:

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hom-

bre, ya sea por causa e trabajo de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

## El dictamen

En la 14a. sesión ordinaria celebrada el viernes 15 de diciembre de 1916, se dio lectura al dictamen del artículo 4º, al que se había agregado la prohibición del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juegos de azar. Para tomar en cuenta propuestas de algunos señores diputados, a través del diputado Múgica la Comisión solicitó presentarlo al día siguiente. La tarde del lunes 18 de diciembre de 1916, se discutió y aprobó el dictamen que por considerar que lo relativo a casas de juego y bebidas embriagantes era un asunto reglamentario en materia de comercio, eliminó dichas referencias.

El dictamen del artículo 5º del proyecto de Constitución transcrito, se leyó en la décima sesión celebrada por el Congreso Constituyente el 12 de diciembre de 1916. El dictamen fue discutido en las sesiones 23a, 24a y 25a, que fueron celebradas los días 26, 27 y 28 de ese mes y año.

En la 40a. sesión ordinaria celebrada la tarde del sábado 13 de enero de 1917, se dio lectura a un proyecto de bases sobre legislación del trabajo, suscrito por los diputados Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, E. B. Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre. El proyecto de un artículo aún sin número recogía en XXVIII fracciones los derechos de los trabajadores. Se dijo entonces: “Nuestro proyecto ha sido estudiado detenidamente, siguiendo un plan trazado por el C. diputado ingeniero Pastor Rouaix, en unión del señor general y licenciado José I. Lugo, jefe de la dirección del trabajo de la secretaría de fomento, colonización e industria”.

En la 57a. sesión ordinaria, celebrada el 23 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen sobre el capítulo del trabajo, redactado con algunas modificaciones a diversas fracciones del proyecto anterior, pero identificando el artículo 123 con XXX fracciones y un artículo transitorio; al artículo 123 se le ubicaba como contenido de un Título VI, intitulado “Del trabajo y de la previsión social”. Este dictamen fue suscrito por los diputados Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román y L. G. Monzón.

Ya cerca del final de la discusión, el diputado Bojórquez afirmó: “conste a ustedes que este mismo asunto se discutió en sesión anterior, y en acaloradas discusiones y al mismo tiempo se ha discutido por más de un mes en juntas particulares, a las que han

ido las representaciones obreras. Estamos, pues, consumando uno de los actos más grandiosos de la Revolución”.

### El debate

Como ya lo he señalado, hubo una conciencia clara de la aportación que el Congreso Constituyente debía realizar para recoger las demandas de las clases trabajadoras, “fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales contra el capital, a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura”.

El artículo 123 fue aprobado por 163 votos.

## LOS DERECHOS DEL TRABAJADOR

El texto del artículo aprobado fue el siguiente:

### TITULO SEXTO.

#### DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL.

Art. 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

III.- Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V.- Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

VI.- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades nor-

males de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI.- Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de diez y seis años y las mujeres de cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

XIII.- Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV.- El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajado-

res la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores, será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago de salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.

Los artículos transitorios relacionados con el inicio de vigencia y los derechos de los trabajadores fueron los siguientes:

Art.1o.- Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1o. de Mayo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso Constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de Presidente de la República. En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción V del artículo 82; ni será impedimento para ser diputado o senador, estar en servicio activo en el Ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo; tampoco estarán impedidos para poder ser electos al próximo Congreso de la Unión, los Secretarios y Subsecretarios de Estado, siempre que éstos se separen definitivamente de sus puestos el día que se expida la convocatoria respectiva.

[...]

Art. 11o.- Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes, se pondrán en vigor en toda la República.

[...]

Art. 13o.- Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores, hasta la fecha de esta Constitución, con los patronos, sus familiares o intermediarios.

[...]

## LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

A continuación relaciono, en orden cronológico según su fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, los veintisiete decretos de reforma constitucional —incluidos dos relativos a fe de erratas del decreto inmediato anterior— por virtud de los cuales hubo alguna modificación al contenido del artículo 123, precisando el motivo de la reforma respectiva a dicho numeral.<sup>483</sup>

DOF DE 6 DE SEPTIEMBRE DE 1929

Se reforman el párrafo primero y la fracción XXIX para suprimir la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes de trabajo. Se menciona la expedición de la Ley del Seguro Social, misma que comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes.

---

<sup>483</sup> Fuente: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*.

*DOF* DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1933

Se reforma la fracción IX para cambiar el nombre de Junta Central de Conciliación por el de Junta Central de Conciliación y Arbitraje, misma que se establecerá en cada Estado.

*DOF* DE 31 DE DICIEMBRE DE 1938

Se reforma la fracción XVIII para especificar cuándo será considerada lícita o ilícita una huelga. Se suprime la parte final de la fracción que hacía alusión a los obreros de establecimientos fabriles militares.<sup>484</sup>

*DOF* DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1942

Se adiciona la fracción XXXI a fin de establecer la competencia de los Estados para la aplicación de las leyes del trabajo; competencia exclusiva de la Federación en asuntos relativos a las ramas de las industrias textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, ferrocarrilera, así como en lo relativo a paraestatales y empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal o que realicen trabajos en zonas federales y aguas territoriales; igualmente en conflictos entre entidades federativas y respecto a las obligaciones patronales en materia educativa.

*DOF* DE 5 DE DICIEMBRE DE 1960

Se reforma el párrafo inicial (preámbulo) y se crea con las fracciones I a XXXI el inciso A, al tiempo que se adiciona un inciso B con catorce fracciones. Se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre materia de trabajo; se dispone que el texto del inciso “A” ha de regular las relaciones laborales entre particulares, obreros, empleados domésticos, artesanos y, en general, todo contrato de trabajo. En el inciso “B” se establecen las bases de regulación de las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y de los territorios<sup>485</sup> y sus trabajadores.

*DOF* DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1961

Se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del inciso B para reafirmar que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida; se dispone que los salarios no podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general, en el Distrito Federal y entidades federativas.

*DOF* DE 21 DE NOVIEMBRE DE 1962

Se reforman las fracciones II, III, XXI, XXII y XXXI; se reforma y amplía por adición la fracción VI a cuatro párrafos, y la fracción IX con los incisos a) a f), todas del inciso “A”. Se establece la duración máxima de siete horas para la jornada nocturna

---

<sup>484</sup> Asunto motivo de amplio debate durante el Congreso Constituyente en una de las sesiones referidas previamente.

<sup>485</sup> Los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo fueron convertidos en estados de la República en 1974 (*DOF* de 8 de octubre de 1974). En 1952 se erigió en estado de la Federación al territorio norte de Baja California (*DOF* de 16 de enero de 1952).

de trabajo; se prohíbe la utilización del trabajo de menores de 14 años; los mayores de 14 y menores de 16 años tendrán como jornada máxima la de seis horas; quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas y el trabajo después de las diez de la noche para las mujeres y los menores de 16 años. La reforma determina salarios mínimos generales y profesionales, así como la participación de los trabajadores en las utilidades; y hace precisiones sobre la terminación de las relaciones laborales y del contrato de trabajo, asimismo, sobre el despido injustificado. Incorpora a la competencia y jurisdicción de la Federación para legislar en exclusiva las cuestiones laborales de las ramas industriales de petroquímica, metalúrgica y siderúrgica; explotación de minerales básicos, obtención de hierro metálico, acero y cemento.

*DOF DE 14 DE FEBRERO DE 1972*

Se reforma la fracción XII del Apartado “A” en su único párrafo, que pasa a ser el primero, y se adicionan los nuevos párrafos segundo y tercero. Con esta reforma cambia la denominación “inciso A” por la de “Apartado A”. Dispone la obligatoriedad para toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, para lo cual deberán hacer aportaciones a un fondo nacional de vivienda que permita establecer un sistema de financiamiento crediticio barato y suficiente para la adquisición de vivienda en propiedad. Para la administración de dicho fondo se enuncia la expedición de la ley y la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. Se señala, asimismo, la obligación para las empresas de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad cuando se sitúen fuera de las poblaciones.

*DOF DE 10 DE NOVIEMBRE DE 1972*

Se reforma el inciso f) de la fracción XI; se adiciona un nuevo párrafo segundo a la fracción XIII, del Apartado B. A partir de esta reforma cambia la denominación “inciso B” por la de “Apartado B”. Dispone que deben proporcionarse a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento venta; para tal efecto, el Estado creará un fondo nacional de la vivienda que permita establecer un sistema de financiamiento crediticio barato y suficiente para la adquisición de viviendas en propiedad o para construirlas, repararlas o mejorarlas. El organismo de la seguridad social será el receptor de las aportaciones al fondo, regulándose por la ley específica. De igual forma, el Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada las mismas prestaciones a través del organismo de seguridad correspondiente de dichas instituciones.

*DOF DE 8 DE OCTUBRE DE 1974*

Se reforma el párrafo inicial del apartado “B” para suprimir del enunciado referente a las leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, toda referencia a los territorios.

*DOF DE 31 DE DICIEMBRE DE 1974*

Se reforman las fracciones II, V, XI, XV, XXV y XXIX del Apartado A; se reforman las fracciones VIII y XI, inciso c), del Apartado B. Se establece la jornada máxima de siete horas en el trabajo nocturno; la prohibición expresa a los menores de 16 años de desarrollar labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial y laborar después de las diez de la noche. En beneficio de la mujer trabajadora, se amplía el criterio de tres meses previos al parto al más extenso “[...] durante el embarazo” para no realizar esfuerzos físicos considerables. Asimismo, se incorpora al texto constitucional un descanso previo de seis semanas anteriores al parto y se amplía a seis semanas el correspondiente al post-parto. En el caso específico de las trabajadoras integradas en el Apartado B, el periodo de descanso será de un mes antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos meses después del mismo. Se extiende a las mujeres la posibilidad de laborar jornadas extraordinarias, abonándoseles como salario por tiempo excedente un 100% adicional al salario normal. En el caso de mujeres trabajadoras embarazadas, el patrón está obligado a garantizar la salud y la vida de las trabajadoras y del producto de la concepción. Se dispone que en el servicio de bolsas de trabajo debe darse prioridad a quienes sean única fuente de ingresos en su familia. Dentro de la seguridad social, se incluye el seguro de vejez, así como los servicios de guardería, protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

*DOF DE 6 DE FEBRERO DE 1975*

Se adiciona la fracción XXXI del Apartado A. La reforma incorpora a la competencia y jurisdicción exclusiva de la Federación, los aspectos laborales de las ramas industriales automotriz, de productos químico-farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empacado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas.

*DOF DE 17 DE MARZO DE 1975*

Fe de erratas al decreto de reforma publicado el 6 de febrero de 1975.

*DOF DE 9 DE ENERO DE 1978*

Se adicionan los párrafos cuarto y quinto de la fracción XII del Apartado A y se reforman las fracciones XIII y XXXI del mismo, para señalar la obligación de reservar áreas para el establecimiento de mercados públicos, edificios para actividades del municipio y centros recreativos; prohibir el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y casas de juego; y disponer la obligación de las empresas de proporcionar capacitación o adiestramiento a los trabajadores. Se precisa la competencia y jurisdicción federales para legislar en materia de trabajo en ramas industriales y de empresas; se incorporan también a dicha competencia la aplicación de las disposiciones de trabajo, los conflictos laborales que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos, obligaciones patronales en materia educativa, y las relativas a capacitación, adiestramiento y seguridad e higiene en los centros de trabajo.

*DOF DE 13 DE ENERO DE 1978*

Fe de erratas al decreto de reforma publicado el 9 de enero de 1978.

*DOF DE 19 DE DICIEMBRE DE 1978*

Se adiciona un párrafo inicial al preámbulo del artículo. Se incorpora a nivel constitucional el derecho al trabajo, digno y socialmente útil, que tiene toda persona. Para tal efecto se dispone la creación de empleos y la organización social para el trabajo.

*DOF DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1982*

Se adiciona una fracción XIII bis al Apartado B. Dispone que las instituciones de banca y crédito se registrarán en lo relativo a las relaciones laborales con sus trabajadores, por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la propia Constitución.

*DOF DE 23 DE DICIEMBRE DE 1986*

Se reforma la fracción VI del apartado A. Se establece y especifica que los salarios mínimos son generales y profesionales; los salarios mínimos generales registrarán en áreas geográficas determinadas; los salarios mínimos profesionales se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica, o bien, en profesiones, oficios o trabajos especiales. Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades de un jefe de familia y para proveer a la educación de los hijos. Los salarios mínimos profesionales, por su parte, se fijarán considerando las condiciones de las distintas actividades económicas. Se dispone la integración de una Comisión Nacional constituida por representantes de trabajadores, patrones y gobierno, misma que fijará los salarios mínimos.

*DOF DE 27 DE JUNIO DE 1990*

Se reforma por modificación y adición el inciso a), fracción XXXI del Apartado A. Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B. Se incluyen en el inciso correspondiente a ramas industriales, a los servicios y se incorporan dentro del mismo los servicios de banca y crédito. Se suprime la referencia al artículo 28 de la propia Constitución en lo relativo a las instituciones a través de las cuales el Estado presta el servicio público de banca y crédito, sustituyéndose por “entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano”, conservándose, por otra parte, la disposición de regir sus relaciones laborales con los trabajadores conforme al Apartado B del propio artículo 123.

*DOF DE 20 DE AGOSTO DE 1993*

Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B. Se incorpora al banco central en la regulación de sus relaciones laborales con sus trabajadores, a lo dispuesto por el propio Apartado B.

*DOF DE 31 DE DICIEMBRE DE 1994*

Se reforma el párrafo segundo de la fracción XII, Apartado B. Dispone que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados, serán resueltos por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*DOF DE 8 DE MARZO DE 1999*

Se reforma el primer párrafo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción XIII del Apartado B. Al señalamiento de la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, se incluyen junto a militares, marinos y personal del servicio exterior, a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de instituciones policiales. Esto último en sustitución de “miembros de los cuerpos de seguridad pública”. Adicionalmente, dispone que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación, podrán ser removidos si no cumplen con los requisitos que las leyes señalen para permanecer en las referidas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, procediendo, en su caso, sólo la indemnización.

*DOF DE 18 DE JUNIO DE 2008*

Se reforma la fracción XIII del apartado B. Se determina que los peritos, además de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes; los miembros de éstas podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con las leyes vigentes en el momento de la remoción y no podrá ser reinstalado o restituido al servicio. Se establecen sistemas especiales de seguridad social para los miembros de la seguridad pública.

*DOF DE 24 DE AGOSTO DE 2009*

Se reforma el primer párrafo de la fracción IV del Apartado B, para establecer que los salarios de los trabajadores de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal serán fijados con base en lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución y en la ley.

*DOF DE 17 DE JUNIO DE 2014*

Se reforma la fracción III del Apartado A. Establece la edad mínima de 15 años para el trabajo de menores.

*DOF DE 27 DE ENERO DE 2016*

Se reforma el párrafo primero de la fracción VI del Apartado A. Señala que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

DOF DE 29 DE ENERO DE 2016

Se sustituye el término “Estado” por “Entidad federativa”. Elimina la mención del “Distrito Federal” y unifica el monto del salario mínimo para las entidades federativas.

## CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA

Como ya he mencionado, de los veintisiete decretos de reforma al artículo 123 constitucional desde el inicio de vigencia de la Ley Fundamental, dos de dichos decretos corresponden a fe de erratas. Además, otros tres a cambios de denominación de entidades o instituciones o su eliminación (territorios); tres más relacionados con los trabajadores de los servicios estatales de banca y crédito; dos más relacionados con servidores públicos del ámbito de la seguridad pública; uno relativo a servidores del Poder Judicial de la Federación; cinco involucran cuestiones de competencia y jurisdicción, de los cuales dos sólo se limitan a este aspecto; uno más, a conceptos presupuestales del salario de servidores públicos.

En rigor, sólo trece decretos implican ampliación de derechos de los trabajadores, son los relacionados con los temas siguientes: seguro social (1929); huelga lícita (1938); trabajadores al servicio del Estado (Apartado B) (1960); salarios (1961); jornada nocturna, trabajo de menores, salarios mínimos, participación en las utilidades, terminación y despido injustificado (1962); fondo nacional de vivienda (1972); seguridad social para las Fuerzas Armadas (1972); jornada máxima en trabajo nocturno, trabajo de menores y mujeres, bolsas de trabajo, seguros de vejez y servicios de guardería (1974); capacitación y adiestramiento (1978); derecho al trabajo (1978); salarios mínimos generales y profesionales, Comisión Nacional al respecto (1986); trabajo de menores (2014); monto unificado del salario mínimo para las entidades federativas (2016).

El análisis realizado hasta aquí nos muestra, de una parte, las posibilidades del cambio social a partir del derecho. Pero, de otra parte, nos enseña también los límites que tiene el propio cambio constitucional para modificar por sí solo la realidad social. Una conclusión es que no hay lugar ni para el optimismo desmedido ni para el pesimismo a ultranza.

En el diseño del cambio constitucional no es suficiente el acuerdo de los grupos que protagonizan la decisión política y administrativa, incluidos desde luego los grupos parlamentarios y todos los demás cuya dimensión, por cierto, es fluctuante de acuerdo con el tema. El diálogo con la realidad económica y social, considerar el contexto interno y externo, cercano y amplio, inmediato o lejano, es indispensable. Más aún cuando de pronto intervienen de manera insoslayable factores emergentes nunca antes considerados. El cambio tecnológico, por ejemplo, es uno de ellos.

La ampliación y protección permanente de los derechos de los trabajadores asalariados, como lo hemos constatado en este recorrido por la legislación constitucional, ha sido una voluntad política permanente del Estado Mexicano, tanto del surgido de la Revolución Mexicana como del que emerge, se expande o se somete a la globalización. En cualquiera hipótesis, incluida todas las posibles derivadas de la voluntad po-

pular, el modelo construido o la estrategia adoptada por los diputados constituyentes mantiene su vigencia: armonizar trabajo y capital.

## BIBLIOGRAFÍA

*Diario de los Debates. Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917, Tomos I y II. Edición facsimilar 2016*, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México 2016.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*, México abril 2016.

Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*. Disponible para consulta virtual en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/155877.pdf>

*Planes en la Nación Mexicana. Libro Siete: 1910-1920*, Senado de la República. LIII Legislatura, Senado de la República. El Colegio de México, México 1987.

Solís, Leopoldo, *Evolución de la Economía Mexicana*, El Colegio Nacional, México 1999.

Tamayo, Jorge L., *Geografía Moderna de México*, Décimo primera edición, México 1999.

# Poder Reformador de la Constitución

ARTURO GARITA ALONSO

Secretario General de Servicios Parlamentarios desde la LVIII Legislatura del Senado de la República, es licenciado en Derecho y en Administración de Empresas, maestro en Administración Pública y en Derecho Parlamentario y doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Es docente en las Universidades Anáhuac, Iberoamericana y Autónoma del Estado de Puebla. Fue director general de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados en su LIV Legislatura, así como secretario ejecutivo de la Gran Comisión en la LV Legislatura.

## INTRODUCCIÓN

Toda Constitución se caracteriza por ser un documento normativo que combina un conjunto de principios organizativos que estructuran y limitan el poder político y al mismo tiempo reconocen un conjunto de derechos fundamentales en favor de los ciudadanos, otorgándoles las garantías adecuadas para hacer frente a los abusos que derivan del ejercicio de dicho poder.

En tanto norma fundante de un ordenamiento jurídico, la Constitución no es ajena a las transformaciones sociales que conllevan a la necesidad de actualizar el marco normativo vigente aplicable a una forma de organización política y social y, por tanto, debe prever los mecanismos para su reforma o modificación, lo que hace posible mantener en su conjunto el cuerpo constitucional sin tener que sustituirlo por otro que responda a las constantes expectativas cambiantes.

La mayoría de las Constituciones configuran un órgano especial, dotado de atribuciones limitadas, para incorporarle las modificaciones necesarias derivadas de los cambios que reclama la realidad política y social, a través de un procedimiento diseñado para tal efecto. Dicho órgano comúnmente se materializa como una instancia reformadora que la tradición jurídica constitucional mexicana ha identificado como *poder*, al que se le califica como *Constituyente Permanente*, *revisor* o simplemente *reformador*, pero que, con independencia a la denominación que se aplique, tiene una clara distinción con el *poder constituyente originario*, órgano por excelencia creador de toda Constitución.

Lo anterior impone la pertinencia de analizar las diferentes denominaciones que se aplican, con el objeto de adoptar la que mejor corresponda a las características del procedimiento de reforma constitucional, previsto en el artículo 135 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y, a partir de ello, estar en condiciones

de destacar la regulación del mismo contenida en los documentos constitucionales que han estado vigentes en nuestro país.

Aunado a lo anterior, el análisis del procedimiento que aplica el órgano reformador de la Constitución, permitirá destacar los principales aspectos que subyacen en el texto constitucional vigente, a fin de resaltar algunas cuestiones que merecen atención especial, con base en problemáticas experimentadas en el ejercicio parlamentario o que pudieran llegar a suscitarse a futuro.

El estudio que se presenta del órgano reformador de la Constitución aborda dos temas fundamentales y vigentes en el constitucionalismo moderno, de los cuales participa el Estado mexicano. Por un lado, la cuestión relativa a los límites a la reforma constitucional, que la doctrina contemporánea identifica como las *cláusulas intangibles de la Constitución*,<sup>486</sup> y, por otro lado, el aspecto relativo al control constitucional de las reformas constitucionales.

### PRECISIÓN CONCEPTUAL: PODER CONSTITUYENTE, PODER REVISOR O PODER REFORMADOR.

Al hablar de una *reforma constitucional* se asume de antemano una de las siguientes especificaciones: a) adición; b) supresión; c) sustitución; y/o d) modificación de uno o varios artículos constitucionales, pero bajo la característica de que no puede afectar la totalidad de la Constitución. En consecuencia, se circunscribe a una o varias partes de la misma, de tal manera que una vez efectuada la *reforma*, se conserva la unidad política fundamental, manteniendo el orden constitucional vigente.

Dicha consideración permite distinguir con claridad al *poder constituyente originario*,<sup>487</sup> autor de la norma fundamental, que por su propia condición de órgano creador, queda desvinculado de la tarea reformadora de la ley básica de la nación. De esta forma, el acto de *crear* una Constitución es ilimitado y constituye una manifestación plena y originaria de la soberanía del pueblo, en tanto que la *reforma* a la Constitución es limitada y se confía, por tanto, a un órgano que reúne cualidades limitadas y específicas, entre las cuales se ubica la calidad superior que ostenta frente a los *poderes constituidos*. Dicho órgano reformador, en cuanto a su integración y funcionamiento, asume las más variadas formas, derivadas de los sistemas constitucionales que lo regulan, y se encuentra dotado de competencia limitada y precisa, atendiendo a la facultad reformadora como “una facultad extraordinaria...no ilimitada; pues al seguir siendo

---

<sup>486</sup> García Cuadrado, Antonio Ma., *El ordenamiento Constitucional: Un enfoque histórico y formal de la teoría de la Constitución y de las fuentes del Derecho*, Ed. Club Universitario, España, 2002.

<sup>487</sup> La doctrina del *poder constituyente* es desarrollada por Immanuel Sieyès, explicada sistemáticamente como expresión de su teoría de la representación y la soberanía nacional; mediante el concepto y la institución del *poder constituyente* crea el instrumento que genera una Constitución, estableciendo, a partir de ella, una vinculación de la autoridad a la norma fundamental. El poder constituyente es un poder soberano, el cual no está vinculado por ninguna norma jurídica previa, con potestad para fijar la idea de derecho que considere adecuada en la Constitución. Bajo esta concepción surge la distinción entre *poder constituyente* y *poderes instituidos o constituidos*, los cuales obtienen su validez y legitimidad del primero (Sieyès, Immanuel, *Qué es el Estado Llano*, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988).

una facultad atribuida en ley constitucional, es, como toda facultad legal-constitucional, limitada y, en tal sentido, *competencia auténtica*".<sup>488</sup>

En este contexto y acercándonos ya al concepto que adoptaremos, el *poder reformador* de la Constitución se ubica en una situación intermedia entre el *poder constituyente* y los *poderes constituidos*, asemejándose al primero en cuanto a su incidencia en la conformación de normas jurídicas constitucionales y diferenciándose del mismo en atención a su origen, es decir, es creado por el propio *poder constituyente* al plasmar su existencia en la norma constitucional a la que da origen. En cuanto a los *poderes constituidos*, el *poder reformador* se asemeja en que todos tienen su origen en la Constitución elaborada por el *poder constituyente*, siendo ambos poderes secundarios, pero se delimita en cuanto a la función que desarrolla: en tanto los *poderes constituidos* gobiernan con apego a la norma fundamental, el *poder reformador* incorpora a ésta las reformas necesarias.

Las denominaciones aplicables en México al órgano reformador de la Constitución, una de las cuales da título al presente trabajo, han sido: *poder constituyente permanente*, *poder revisor* y *poder reformador*. En cuanto a la primera denominación resulta necesario referirse a uno de los constitucionalistas más connotados del Derecho mexicano, Felipe Tena Ramírez, quien acuñó el término bajo un criterio de interpretación exegético de la norma fundamental mexicana y en relación con el artículo 135 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, al mencionar que dicha disposición "...establece un órgano, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma. Ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede tocar la obra que es expresión de la soberanía. Su función, es pues, función constituyente. Y, como por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello, el nombre de *poder constituyente permanente*".<sup>489</sup>

La denominación anterior resulta confusa, independientemente de las consecuencias que conlleva en la concepción del destacado constitucionalista mexicano,<sup>490</sup> toda vez que parece conferirle al órgano reformador de la Constitución un peso igual o mayor al del *poder constituyente originario* que por su propia naturaleza tiene una existencia transitoria, la cual se agota con la emisión de la norma fundante básica. En complemento, el órgano reformador de la Constitución carece de permanencia, ya que

---

<sup>488</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1999, p. 119 y ss.

<sup>489</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 38ª ed., Editorial Porrúa, Colección Biblioteca Jurídica, México, 2006, p. 48.

<sup>490</sup> La interpretación exegética que realiza Tena Ramírez le conduce a afirmar que el órgano reformador es el único investido de plenitud soberana para reformar o adicionar cualquiera de las partes de la Constitución mexicana, sin que nada escape a su competencia, *con tal de que subsista el régimen constitucional* (Tena Ramírez, F., *op. cit.*, p. 62). Esta aseveración trasciende a los límites que se imponen al *poder reformador* de la Constitución, los cuales serán expuestos en un apartado posterior.

más bien detenta una existencia intermitente, es decir, se materializa en tanto se requiere de una reforma constitucional, lo cual puede o no ocurrir con el paso del tiempo.

La denominación *poder revisor* tampoco es adecuada en virtud de que alude a la idea de un poder que *corrige* las determinaciones adoptadas por el *constituyente originario*, sin que ello corresponda ni a la esencia ni a las atribuciones conferidas al órgano reformador, las cuales se enmarcan en la inserción de modificaciones al texto constitucional que son requeridas por la realidad social en que se aplica la norma fundamental.<sup>491</sup> Adicionalmente, la connotación *revisor* queda fuera de contexto en aquellos casos en que la modificación que se pretende introducir a la norma constitucional consiste en adicionar nuevas porciones normativas, toda vez que tal acción, por su propia naturaleza, no puede considerarse simplemente como *revisar*.<sup>492</sup>

La denominación *poder reformador* resulta congruente tanto con el origen del órgano reformador, que es la propia norma fundamental, como con la función que le compete. En tal virtud, el *poder reformador* de la Constitución es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad especial, ello no implica que se le identifique con el *poder soberano*. Solamente considerando al *poder reformador* como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse por encima de ella. De este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación mediante la regulación del órgano que los realiza, considerado, por tanto, como un auténtico *poder* (constituido) *reformador*, que actúa de manera excepcional, limitada e intermitente.

## EVOLUCIÓN EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DEL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN.

Las diversas Constituciones que ha tenido México a partir de su independencia incorporaron mecanismos para su reforma, los cuales responden preponderantemente a la ideología política dominante en cada época, con el propósito de consolidar la vida institucional del momento.

Por la importancia que reviste el documento y la trascendencia del periodo independentista en que se gestó, se destaca que el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, reconoció la posibilidad de reformar la norma fundamental al señalar, en su artículo 237, que “no podrá proponerse alteración, adición, ni supresión de ninguno de los artículos, en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe”,<sup>493</sup> lo que

<sup>491</sup> Sánchez Viamonte, Carlos, *Manual de Derecho Constitucional*, 4ª ed., Editorial Kapeluz, Buenos Aires, 2009, p. 62.

<sup>492</sup> Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 2007, pp. 279-281.

<sup>493</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 57.

permite inferir que en materias distintas podía ser reformada, aun cuando se omite regular al órgano reformador de la norma fundamental, así como especificar el procedimiento que debía aplicarse.

La *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824* regula, en sus artículos 166 a 171, la reforma constitucional, bajo la modalidad de que se resolviera mediante la actividad concertada de dos legislaturas sucesivas, de tal manera que la legislatura en curso calificaría la admisión a análisis a la reforma propuesta y la posterior legislatura resolvería lo procedente. De dichas disposiciones constitucionales se resalta la previsión del procedimiento legislativo ordinario aplicable a la reforma constitucional y la limitación de materias susceptibles de modificación constitucional.<sup>494</sup>

La Séptima de las *Leyes Constitucionales de 1836* contiene disposiciones específicas que, bajo la denominación “Variaciones de las Leyes constitucionales”, regulan la reforma constitucional, definiendo como procedimiento aplicable el previsto para la reforma legislativa ordinaria, confiriendo la posibilidad de “no sólo alterar la redacción, sino aún añadir y modificar, para darle perfección al proyecto”,<sup>495</sup> con la modalidad de que la sanción de las variaciones constitucionales era competencia del Supremo Poder Conservador.

Las *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843* previenen, en el artículo 202, la reforma constitucional disponiendo que puedan hacerse “alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se dieran sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras...”;<sup>496</sup> asimismo, la disposición constitucional le confiere al Ejecutivo Federal la facultad de formular observaciones a los proyectos de reforma constitucional que le fueren remitidos para su sanción.

El *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847* establece, en su artículo 28, un mecanismo combinado de reforma constitucional, al prever que “las reformas se acuerden por los dos tercios de ambas cámaras, o por la mayoría de dos congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren, limitando en algún punto la extensión de los poderes de los estados, necesitarán, además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas...”<sup>497</sup>

En la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*, el artículo 127 prevé la existencia del órgano reformador de la Constitución, conformado por el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, el requisito de la mayoría calificada necesario para que el Congreso apruebe la reforma constitucional y el procedimiento aplicable, al establecer: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos

---

<sup>494</sup> *Ídem.*, p. 193.

<sup>495</sup> *Ídem.*, p. 244, Artículo 4.

<sup>496</sup> *Ídem.*, p. 435.

<sup>497</sup> *Ídem.*, p. 475.

presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.<sup>498</sup>

El Congreso Constituyente de 1917, en relación con las reformas constitucionales, no modificó el sistema previsto en la Constitución de 1857, sino que lo ratificó en su artículo 135, conservando la estructura del *poder reformador* mediante la actividad concertada del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, disponiendo lo siguiente: “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 hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”<sup>499</sup>

Como se aprecia, las constituciones mexicanas adoptaron diversos modelos aplicables a la integración de *poder reformador* de la Constitución.<sup>500</sup> La Constitución de 1824 opta por el modelo francés al prever la participación de dos legislaturas inmediatas; las Leyes Constitucionales de 1836 no regulan la integración del órgano reformador y aun cuando acepta la posibilidad de reforma constitucional, supedita el procedimiento a las reglas aplicables a la reforma legislativa ordinaria; las *Bases Orgánicas de 1843* no regulan la conformación del órgano reformador, pero supeditan la reforma constitucional a la participación de ambas cámaras del Congreso, con el requisito de mayoría calificada; el *Acta Constitutiva de 1847* opta por el modelo francés y, en caso de que la reforma constitucional implique limitar los poderes constituidos, adopta el modelo americano al exigir la intervención de las legislaturas estatales; finalmente, las Constituciones de 1857 y 1917 adoptan el modelo americano.

## PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

Actualmente, el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 constitucional comprende dos fases. La primera, se desarrolla con la intervención del

---

<sup>498</sup> *Ídem.*, p. 627.

<sup>499</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857, Diario Oficial, Órgano del Gobierno provisional de la República Mexicana, Tomo V, 4ª época, México, Lunes 5 de febrero de 1917, número 30, visible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf), página consultada el 13 de julio del 2016.

<sup>500</sup> Los principales modelos para la integración del *poder reformador* de la Constitución son el francés y el americano. El primero corresponde a Estados unitarios o centrales en los que existe un solo Poder Legislativo a quien se le confía la función de reforma constitucional, pero para evitar que se confunda con la función legislativa ordinaria, se opta por la actividad concertada de dos o más legislaturas que se suceden en el tiempo, de tal forma que a la legislatura en turno le corresponde proponer la reforma constitucional y a la legislatura siguiente aprobar o rechazar el proyecto propuesto por la legislatura que le precede. Por su parte, el modelo americano es propio de los Estados federales, haciendo copartícipes al Congreso Federal y a las legislaturas estatales en el procedimiento de reforma constitucional, lo que permite preservar el pacto federal y al mismo tiempo se asegura la conformación de una entidad distinta de los poderes constituidos. (Patiño Camarena, Javier, *Constitucionalismo y Reforma Constitucional*, Editorial Flores, México, 2014, p. 10 y ss).

*poder reformador*, en la que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de miembros presentes, debe acordar las adiciones y reformas, siendo necesario que las mismas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. La segunda, impone la obligación de que el Congreso de la Unión realice el cómputo de los votos aprobatorios de las legislaturas estatales y emita la declaratoria de aprobación de las adiciones o reformas. Al respecto, mediante reforma constitucional de 1966, se le confirió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión participación en esta segunda fase, con el objeto de que durante los recesos de las Cámaras del Congreso pudieran concluirse los procedimientos de reforma constitucional, sin necesidad de esperar el inicio del periodo de sesiones o convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.<sup>501</sup>

En complemento de lo anterior, con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, del 29 de enero del 2016, que le otorga a la Ciudad de México calidad de entidad federativa, se incorpora en el artículo 135 constitucional la participación de la misma, a través de su legislatura, en el procedimiento de reforma constitucional.<sup>502</sup>

En relación con el procedimiento de reforma constitucional vigente, se pueden formular diversas anotaciones a fin de precisar cómo debe entenderse y la manera como ha funcionado en la realidad. En primer lugar, la referencia genérica a la intervención del Congreso de la Unión, y no de sus Cámaras, como de hecho acontece, puede entenderse como un resabio derivado de la Constitución de 1857, en que el diseño constitucional del Poder Legislativo Federal fue de tipo unicameral, reproduciéndose la norma en la Constitución de 1917. Tal como aparece la previsión normativa podría suponerse que el Congreso deba actuar en asamblea única para desahogar el procedimiento de reforma constitucional,<sup>503</sup> cuando en realidad cada Cámara procesa por separado la iniciativa de reforma constitucional bajo reglas similares al procedimiento legislativo ordinario relativas a la presentación, turno a comisiones, dictamen, discusión, votación y, en su caso, aprobación, observando la exigencia de mayoría calificada, del tal manera que al concluir la participación de la Cámara de origen, el proyecto se remite a

---

<sup>501</sup> Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCLXXVIII, México, Viernes 21 de octubre de 1966, número 42, visible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=202575&pagina=1&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202575&pagina=1&seccion=0), consultada el 14 de julio del 2016.

<sup>502</sup> Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DDCXLVIII, No. 21, México, D.F., viernes 29 de enero del 2016, visible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=01&day=29>, consultada el 14 de julio del 2016.

<sup>503</sup> La Constitución establece en forma expresa los supuestos en que el Congreso sesiona como asamblea única: la apertura de sesiones ordinarias y/o extraordinarias (art. 69); en casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República (arts. 84 y 85); cuando el Presidente electo no asuma el cargo (art. 85); para calificar la renuncia al cargo de Presidente de la República (art. 86), y en la toma de protesta constitucional del Presidente de la República (art. 87).

la revisora, con la posibilidad, incluso, de devoluciones entre Cámaras,<sup>504</sup> para que una vez aprobado se remita el proyecto a las legislaturas estatales y de la Ciudad de México, para la fase procesal que les compete.

Considerando los 227 decretos de reformas constitucionales que desde 1921 y hasta el 29 de enero del 2016 se han publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, en todos esos casos las cámaras del Congreso sesionaron de manera separada y sucesiva, produciéndose por cada una de ellas la mayoría calificada del total de sus miembros presentes, siendo este aspecto una cuestión que difícilmente podría cuestionarse para pretender, en casos futuros, incorporar un criterio de interpretación que avale la participación del Congreso en el procedimiento de reformas constitucionales como asamblea única. Incluso el cómputo de los votos de las legislaturas estatales, cuando no lo realiza la Comisión Permanente, se hace también por separado en cada una de las cámaras del Congreso.

La segunda anotación que arroja la lectura del artículo 135 constitucional es lo relacionado con los sujetos legitimados para presentar iniciativas de reformas constitucionales. De la disposición constitucional no se desprende la posibilidad de justificar la legitimación a favor de determinados sujetos y en el ejercicio de los diferentes congresos generales mexicanos se ha aceptado el reconocimiento tácito en favor de cualquiera de los sujetos titulares del derecho de iniciar leyes ordinarias, previstos en el artículo 71 constitucional, de forma tal que en las cámaras del Congreso se han presentado y turnado a comisiones proyectos de reforma constitucional provenientes del Presidente de la República; de los diputados y senadores al Congreso de la Unión; de las legislaturas de los estados y recientemente se incorpora como sujeto legitimado a la legislatura de la Ciudad de México; así como de los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.<sup>505</sup> En este aspecto, tratándose de la iniciativa preferente que puede

---

<sup>504</sup> La práctica constitucional mexicana respaldó durante un periodo más o menos amplio de reformas constitucionales la interpretación de desarrollar el procedimiento respectivo aplicando las fases del procedimiento legislativo ordinario de iniciativa, turno, análisis, dictamen y discusión hasta el año del 2011. Con motivo del *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio del 2011, las Cámaras adoptaron la interpretación de considerar que con independencia de las fases antes señaladas no era viable sujetar una reforma constitucional a las exigencias de las diversas fracciones del artículo 72 constitucional, por corresponder su desahogo a un órgano jerárquicamente superior al Poder Legislativo Federal, lo que motivó superar la fracción e) del citado artículo, de tal forma que la Cámara revisora (Senado) devolvió el proyecto con modificaciones; la Cámara de origen (Diputados) más allá de aceptarlas o insistir en su propuesta original, introdujo nuevo texto normativo enviando el proyecto a la revisora, como se desprende del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&cmn=2&sm=2&cid=28832>.

<sup>505</sup> En el marco constitucional mexicano se incorporaron la consulta popular y la iniciativa ciudadana como mecanismos políticos de participación ciudadana, de conformidad con el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto del 2012, visible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012), página consultada el 15 de julio del 2016.

presentar el Presidente de la República, el texto constitucional limita la posibilidad de que mediante ella se pueda promover una reforma constitucional.<sup>506</sup>

Una tercera anotación se refiere a que en la disposición constitucional que se analiza, existe la exigencia de una mayoría calificada para aprobar una reforma constitucional, que se complementa con el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales, considerando a la de la Ciudad de México. En cuanto al primer supuesto, se adoptó anteriormente la postura avalada por la práctica parlamentaria de considerar el desahogo del procedimiento por cada Cámara, actuando en forma separada y sucesiva, por lo que la mayoría calificada se circunscribe al trabajo de los Plenos de cada una de ellas. La exigencia de una mayoría de este tipo obedece a la pertinencia de contar con el respaldo suficiente que garantice que las reformas y adiciones propuestas son necesarias y no superfluas, al contar con el aval en cada Cámara de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión. En cuanto al segundo supuesto, la norma constitucional no precisa el tipo de mayoría necesario al interior de las legislaturas estatales y de la Ciudad de México para que se tenga por aprobada la reforma o adición constitucional; tan solo se exige el voto aprobatorio de la mayoría de dichas legislaturas como cuerpos camerales. Al respecto, resulta viable la consideración de que cada Constitución local tendría que definir el procedimiento aplicable para producir la aprobación o rechazo a un proyecto de decreto de reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que le sea remitido, determinando las reglas de mayoría aplicables para tal efecto, sin que pudiera excederse a la mayoría calificada del artículo 135 constitucional, y en caso de omisión, deberá adoptarse la regla común a todo parlamento de suficiencia de mayoría absoluta.<sup>507</sup>

En el texto vigente de la Constitución existe una excepción a los requisitos relativos a los votos necesarios para tener por aprobada una reforma constitucional, tratándose de la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes. Al respecto, se establece la previsión de que las cámaras produzcan su aprobación por el voto de las dos terceras partes de miembros presentes en cada una de ellas y se apruebe por la mayoría de las legislaturas estatales, siempre que las de los estados que resulten afectados manifiesten su consentimiento, puesto que si éstas no lo otorgan, se necesita que la ratificación se efectúe por las dos terceras partes del total de las legislaturas de las demás entidades federativas.<sup>508</sup>

Una cuarta anotación se vincula a la temporalidad en que se debe concluir el procedimiento de reforma constitucional. El artículo 135 constitucional no contiene in-

---

<sup>506</sup> El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto del 2012, introdujo la figura de la iniciativa preferente y estableció en el último párrafo de artículo 71 constitucional que “no podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma esta Constitución”, visible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012), página consultada el 25 de julio del 2016.

<sup>507</sup> Carbonell, Miguel, “Notas sobre la reforma constitucional en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. LVI, núm. 245, 2006, p. 233.

<sup>508</sup> Párrafo 7º de la fracción III del artículo 73 constitucional. El texto original aludía a los demás estados; con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, cuyo Decreto de reforma constitucional se publicó el 29 de enero del 2016, se sustituye la referencia *estados* por *entidades federativas*, al ser considerada la Ciudad de México como tal.

dicación alguna al respecto, por lo que en la práctica se ha agotado en sucesivos periodos ordinarios o, en su caso, extraordinarios, por lo que toca a la participación de las cámaras del Congreso de la Unión. En relación con las legislaturas estatales tampoco se precisa un plazo en que deban pronunciarse al respecto, lo que conduce a la posibilidad de que las constituciones locales puedan establecer alguna disposición que los obligue a desahogar su participación en dicho procedimiento, sin que ello pueda contravenir el texto del artículo 135 constitucional. Al no existir una previsión local al respecto, queda supeditado el asunto al interés político que se promueva para desahogar un procedimiento de esta naturaleza.<sup>509</sup> La pertinencia de no regular un plazo perentorio dentro del cual las legislaturas locales se pronuncien por una reforma constitucional tiene su justificación en la necesidad de que analicen con detenimiento y suficiencia el proyecto respectivo, sin precipitaciones innecesarias por tratarse precisamente de un cambio de la norma fundamental del Estado mexicano.

Una quinta anotación se refiere a la viabilidad o no de que una reforma constitucional aprobada bajo el procedimiento descrito por el artículo 135 constitucional pueda ser objeto de observaciones por el Ejecutivo Federal. Con anterioridad<sup>510</sup> se estableció que, a falta de previsión expresa y derivado de la costumbre parlamentaria, las cámaras del Congreso han adoptado las formalidades propias del proceso legislativo ordinario y las han aplicado al procedimiento de reforma constitucional, en cuanto al derecho de iniciativa, turno a comisiones, análisis, dictamen y discusión, lo que no conculca la previsión del artículo 135 constitucional, puesto que se ha tenido el cuidado suficiente de aplicar la regla de la mayoría calificada, la votación aprobatoria de la mayoría de las legislaturas estatales, el cómputo de los votos y la declaratoria de aprobación por el órgano correspondiente. Sin embargo, de la propia práctica parlamentaria no se desprende ningún caso en que se hayan formulado observaciones a un decreto de reforma constitucional que ha agotado el procedimiento constitucional y se haya remitido al Ejecutivo Federal para su publicación.

La anterior afirmación se robustece con dos argumentos sólidos. Por un lado, en los antecedentes constitucionales mexicanos aparece la limitación expresa para que el Ejecutivo Federal formule observaciones a una reforma constitucional aprobada por el *poder reformador* de la Constitución. El artículo 170 de la Constitución de 1824 estableció:

---

<sup>509</sup> El caso más reciente en que se desahogó el procedimiento de reforma constitucional en un plazo no mayor a un mes por las legislaturas estatales fue el relativo a la reforma constitucional en materia política electoral. El proyecto de reformas fue aprobado por la Cámara de Senadores como revisora en segunda vuelta el 13 de diciembre del 2013; en esa fecha se remitió a la legislaturas estatales el proyecto respectivo, quienes desde entonces y durante el mes de enero del 2014 produjeron los votos respectivos remitiéndolos a la Comisión Permanente, la cual formuló la declaratoria de aprobación el 22 de enero del 2014, publicándose el Decreto respectivo en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero del 2014. Véase Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LXII, Legislatura, Año II, Primero Periodo Ordinario, Sesión número 40, visible en <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=2626&lg=62&anio=2>, página consultada el 19 de julio del 2016 y Diario de los Debates, órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Legislativo Federal, LXII Legislatura, Comisión Permanente, correspondiente al Primer Receso del Segundo Año de Ejercicio, visible en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/ene/140122-1.pdf>, página consultada el 19 de julio del 2016.

<sup>510</sup> *Vid. Supra*, pp. 12-13.

ARTÍCULO 170.- Para reformar ó adicionar esta constitución ó la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, á excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.<sup>511</sup>

Por otro lado, la reforma constitucional prevista en el artículo 135 de la Constitución vigente resulta ser obra de un órgano que se caracteriza por ser una instancia especializada, sin que al Ejecutivo Federal se le haya otorgado de manera expresa la facultad de formular observaciones a una reforma constitucional ya que esa atribución, de manera expresa la fracción C del artículo 72 constitucional, solamente se le confiere respecto del procedimiento legislativo ordinario el derecho a formular observaciones a los actos legislativos que emanan de otro poder constituido que se ubica en el mismo rango constitucional como lo es el Congreso de la Unión; si bien solamente la Constitución de 1824 consignó expresamente esa limitación y los documentos constitucionales posteriores fueron omisos al respecto, salvo las *Bases Orgánicas de 1843*, la tradición constitucional mexicana ha mantenido con la práctica constitucional dicha circunstancia;<sup>512</sup> en consecuencia, consideramos que si la pretensión del *constituyente originario* hubiese sido otra, lo habría manifestado expresamente.

Una sexta anotación se refiere a la modalidad aplicable a la fase de declaratoria y actos previos a la misma que concluyen el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional. En este punto se presentan tres aspectos que resulta interesante plantear. En primer lugar, la determinación acerca de las formalidades y términos bajo los cuales las legislaturas locales analicen la aprobación o rechazo de una reforma a la Constitución federal, en el sentido de si se supeditan a un procedimiento especial o a las reglas que prevea la norma constitucional local aplicables a su propia reforma. Bajo el principio de distribución de competencias que derivan de la estructura y características propias de un sistema federal y en virtud de que el texto de la Constitución federal no contiene mandamiento especial aplicable, es válido afirmar que las legislaturas estatales y la de la Ciudad de México deben ajustar su procedimiento a lo que sobre el particular prevea su Constitución local; a falta de previsión expresa debe aplicarse la regla de la mayoría simple, por ser la que rige la vida institucional de los trabajos parlamentarios.<sup>513</sup>

En segundo lugar, de la fase de declaratoria de aprobación de una reforma constitucional se desprende la cuestión relativa a la obligatoriedad de emitir dicha declara-

---

<sup>511</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, visible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>, página consultada el 19 de julio del 2016.

<sup>512</sup> Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 2002, p. 87 y ss.

<sup>513</sup> En un estudio realizado por el Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del año 2001 se efectuó una revisión del marco jurídico local para determinar la viabilidad de una mayoría definida en el ámbito estadual para la aprobación o rechazo de reformas constitucionales federales por las legislaturas estatales. De dicha revisión se concluye que ni en las Constituciones locales ni las disposiciones legales y/o reglamentarias que regulan el trabajo de los congresos estatales se desprende el mandato de una mayoría aplicable al tema en cuestión, prevaleciendo la hipótesis de la regla de la mayoría simple. Dicho estudio puede consultarse en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-30-Ago-2001.pdf>, página consultada el 19 de julio del 2016.

toria, como requisito esencial para tener por consumado el proceso respectivo. De la lectura del texto constitucional no existe duda alguna de que se trata de un requisito sin el cual no puede tenerse por aprobada la reforma o adición de que se trate. La falta de escrutinio y cómputo de los votos aprobatorios de la mayoría de las legislaturas estatales y/o de la consiguiente declaratoria harían nugatorio el procedimiento y conducirían a la inexistencia jurídica de la reforma constitucional.<sup>514</sup> Ante tal situación y con el propósito de no entorpecer el perfeccionamiento del procedimiento de reforma constitucional, la norma vigente solamente exige la existencia del voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales, además del correspondiente, en su caso, de la legislatura de la Ciudad de México. Esta solución permite en la práctica acumular la suficiencia de votos para desahogar la fase de declaratoria, de tal forma que los votos que se reciban con posterioridad se acumularán al expediente respectivo.<sup>515</sup>

En tercer lugar, a partir de la declaratoria de aprobación realizada por el Congreso o por la Comisión Permanente, se exige una forma especial en el documento que se genera para comunicar al Ejecutivo Federal el acto resultante del *poder reformador* de la Constitución: el *decreto* que eleva a rango constitucional el texto aprobado por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los Estados. Esta cuestión pareciera ser simple, pero como acto solemne reviste singular importancia, toda vez que la forma correcta debe referirse necesariamente a un Decreto por el que se *declaran* aprobadas las reformas y adiciones correspondientes, además de que el cuerpo mismo del Decreto debe referir necesariamente el fundamento constitucional en uso del cual se expide, relacionando la participación del *poder reformador* de la Constitución.<sup>516</sup>

---

<sup>514</sup> En el año de 1937 se inició el proceso para reformar el artículo 34 constitucional y reconocer la ciudadanía a la mujer. Con fecha 6 de julio de 1938 se aprobó en Cámara de Diputados la reforma, remitiéndola a los Congresos Estatales (<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/1er/Extra/19380706.html>). Se recibieron comunicaciones de los estados de Campeche y Nayarit (Diario de los Debates Versiones HTML <http://cronica.diputados.gob.mx/>) el 20 de septiembre de 1938; Tamaulipas (Diario de los Debates Versiones HTML <http://cronica.diputados.gob.mx/>) el 28 de septiembre de 1938; Aguascalientes, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas (Diario de los Debates Versiones HTML <http://cronica.diputados.gob.mx/>) el 5 de octubre de 1938; Veracruz (Diario de los Debates Versiones HTML <http://cronica.diputados.gob.mx/>) el 7 de octubre de 1938; Tlaxcala (Diario de los Debates Versiones HTML <http://cronica.diputados.gob.mx/>) el 20 de octubre de 1938; Guanajuato, Morelos y Nuevo León (Diario de los Debates Versiones HTML <http://cronica.diputados.gob.mx/>) el 27 de octubre de 1938 y Chihuahua y Jalisco (Diario de los Debates Versiones HTML <http://cronica.diputados.gob.mx/>) el 8 de noviembre de 1938, haciendo un total de quince legislaturas de veintinueve estados que en esa época existían. Sin embargo, no se concretizó la reforma constitucional por falta de declaratoria de aprobación.

<sup>515</sup> El artículo 225 del Reglamento del Senado regula el procedimiento que sigue esta Cámara como revisora en el proceso de reformas a la Constitución, determinando la actuación del Presidente de la Cámara: envío del texto del proyecto a las legislaturas estatales, recepción de éstas de los Decretos correspondientes, realización del cómputo, dar cuenta al Pleno, formular la declaratoria, remisión del expediente a la Cámara de Diputados para que realice el cómputo y la declaratoria e integración del expediente final para su remisión al Ejecutivo Federal; asimismo durante los recesos de la Cámara las notificaciones son recibidas por el Presidente del Senado, las cuales se remiten de inmediato a la Comisión Permanente para que, de conformidad con el Acuerdo relativo a las sesiones y al orden del día que sirve de sustento desde hace varias legislaturas a los trabajos de la Comisión Permanente, ésta realice la declaratoria correspondiente. (Garita Alonso, Arturo y otros, *La Función Legislativa en el Senado de la República*, 1ª Ed., Senado de la República, Mesa Directiva LXIII Legislatura, 2015, pp. 94-95).

<sup>516</sup> Para los actos del Congreso de la Unión como *poder constituido* es procedente la fórmula: “*El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos decreta...*”; para los actos del *poder reformador* de la Constitución la fórmula aplicable es: “*El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (o la Comisión Permanente del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la mayoría de las legislaturas de los estados, declara...*”.

Para finalizar el presente trabajo, existen dos cuestiones relevantes que conlleva todo análisis del *poder reformador* de la Constitución, que serán tratadas por separado: por un lado, la determinación de las materias que deben estar exentas de reforma constitucional; y, por el otro, la viabilidad o no de que la obra resultante de dicho *poder reformador* se sujete a un control constitucional.

## LÍMITES AL PODER REFORMADOR.

La teoría constitucional moderna incluye posturas sobre los alcances que tiene el *poder reformador* de la Constitución, algunas de las cuales son partícipes de limitar la reforma constitucional a aquellos preceptos que constituye cláusulas inmodificables, sustentadas en principios intangibles, en tanto otras sostienen la posibilidad de que pueda alterar totalmente el contenido de la norma fundamental.<sup>517</sup> Dichas posturas permiten estructurar los límites a la reforma constitucional en diversos tipos, de los que en este trabajo se destacan: heterónomos, autónomos, explícitos e implícitos.<sup>518</sup>

Los límites heterónomos provienen de principios de derecho natural o del orden jurídico internacional y los autónomos derivan del propio texto constitucional, pudiendo ser explícitos, implícitos, absolutos o relativos. Los límites explícitos se encuentran señalados en la norma constitucional, han sido identificados como los conformadores del núcleo de intangibilidad de la norma fundamental y suelen dividirse en temporales o materiales. Los límites temporales se circunscriben a la prohibición de reformar el texto constitucional en un lapso determinado y los materiales se vinculan a una determinada materia.<sup>519</sup>

---

<sup>517</sup> En el constitucionalismo contemporáneo algunos autores aceptan determinados límites y niegan la existencia o la validez de otros y viceversa: Autores como Schmitt, Carl, *op. cit.*, pp. 118-126; Madrazo, Jorge, “La reforma constitucional, Un estudio comparativo con énfasis en el caso mexicano y norteamericano”, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, p. 200; Carpizo, Jorge, “Reflexiones sobre el poder constituyente”, en *Estudios Constitucionales*, 5ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 573; De Vega García, Pedro, *La reforma constitucional y problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 2011, p. 274 y ss.; García-Atance, María Victoria, *Reforma y permanencia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 207 y ss., o Morbidelli, Giuseppe, *Lezioni di Diritto Pubblico Comparato*, Bolonia, Monduzzi, 2000, p. 150, se muestran convencidos de la existencia y vigencia de estos límites. Por su parte, Schmill, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Themis, México, 2014, p. 150; Grossi, Pierfrancesco, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione Italiana*, Padova, CEDAM, 1972, pp. 89 y ss.; De Otto Pardo, Ignacio, *Defensa de la Constitución*, Madrid, CEC, 1985, p. 29 y ss., o Cicconetti, Stefano María, *La revisione della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1972, p. 235 y ss., se oponen a tal posibilidad. Una postura intermedia es sostenida por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 58, quien por un lado sostiene que por la vía de reformas o adiciones nada escapa del *poder reformador* de la Constitución con tal de que subsista el régimen constitucional y por otro lado reconoce que éste se integra por principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución.

<sup>518</sup> De la Vega García, Pedro, *op. cit.*, p. 240 y ss.

<sup>519</sup> En las constituciones del México independiente existen ejemplos de cláusulas de intangibilidad: La Constitución de 1824 consignó en su artículo 166 la restricción de no realizar reformas constitucionales sino hasta el año 1830 y en su artículo 171 estableció la intangibilidad de los principios de libertad e independencia nacional, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes, visible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>; las Leyes Constitucionales de 1836 en el artículo primero de la Séptima Ley estableció la posibilidad de alterar los artículos de la Constitución en seis años contados a partir de la publicación de la misma, visible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>; el Acta de Reformas de 47 en su artículo 29 limita al procedimiento reformador en cuanto a la extinción de los poderes de los Estados, independencia nacional, la forma de gobierno y la división de poderes, visible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>, páginas consultadas el 20 de julio del 2016.

Los límites implícitos se deducen de la propia norma fundamental, sea como resultado de una consecuencia lógica de los presupuestos que sostienen el sistema constitucional o derivado de las “cualificaciones que se producen en determinados preceptos de la Constitución”,<sup>520</sup> por contener los elementos que permiten sostener la identidad del Estado como institución política, social y jurídica.<sup>521</sup>

En México, la norma fundamental vigente no contiene límites explícitos, temporales o materiales; sin embargo, de sus antecedentes constitucionales y de acuerdo con la opinión unánime de la doctrina mexicana es posible afirmar que el *poder reformador* de la Constitución se enfrenta a límites implícitos que dimanen del conjunto de instituciones, principios y valores que sustentan el texto constitucional y en los que descansa el sistema de legalidad.<sup>522</sup> El reconocimiento de este tipo de límites implica que la propia constitucionalidad y legalidad del Estado no se utilice como instrumento en contra de la propia Constitución y del autor de la misma: la soberanía nacional, que se materializa en el *poder constituyente originario*.

## EL CONTROL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Vinculado al tema de los límites al *poder reformador* de la Constitución se encuentra el relativo al control jurisdiccional de la reforma constitucional. La posibilidad de que se ejerza un control de este tipo depende de que el *poder reformador* de la Constitución viole límites expresos o implícitos previstos en la norma fundamental o trans-

---

<sup>520</sup> De Vega García Pedro, *op. cit.*, p. 242.

<sup>521</sup> Algunos autores mexicanos son partícipes de avalar la existencia de dichos elementos, los que justifican la existencia de límites inherentes a una reforma constitucional. Entre dichos autores se encuentran De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2014, pp. 127 a 174. Valadés, Diego, *La Constitución Reformada*, México, UNAM, 1987, pp. 11 a 30. Sánchez Medel, Ramón, *El fraude a la Constitución*, México, Porrúa, 1988, pp. 13 a 48. Del Palacio, Alejandro, “La Constitución contra sí misma” en *Revista A*, México, UAM-Azcapotzalco, 1985, pp. 7 a 26.

<sup>522</sup> José María del Castillo Velasco, diputado constituyente de 1857 sostuvo que la reforma constitucional no podía limitar o destruir los derechos del hombre, de la sociedad ni la soberanía del pueblo (Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos de derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1871, p. 350 y ss.); Emilio Rabasa sostuvo que el *poder reformador* no podía destruir la Constitución (Rabasa, Emilio, *La organización política de México. La Constitución y la dictadura*, México, 1912, p. 20 y ss.); Mario de la Cueva sostiene que los principios de libertad, igualdad y dignidad, la justicia y la forma federal del Estado constituyen límites al órgano reformador de la Constitución (Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 126 y ss.); Mariano Otero opinaba que no cabía la reforma constitucional respecto de principios fundamentales y anteriores a la Constitución como la independencia, la forma de gobierno y la división de poderes (citado por Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 1999, p. 106 y ss.); Ignacio Burgoa considera que las decisiones políticas fundamentales no pueden ser modificadas o suprimidas por el órgano reformador de la Constitución (Burgoa Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1979, p. 232 y ss.); Jorge Carpizo considera que la soberanía, los derechos humanos, el sistema representativo, la separación iglesia-Estado, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal y el juicio de amparo constituyen las decisiones fundamentales implícitas en la Constitución de 1917, las cuales solamente el pueblo puede reformar y no el órgano reformador de la Constitución (Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1969, p. 158); Carbonell sostiene que la Constitución mexicana contiene valores mínimos, los cuales no pueden ser reformados aunque sea a través de mecanismos constitucionales (Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, UNAM, México, 1998, p. 264 y ss.).

greda el procedimiento de reforma constitucional.<sup>523</sup> La ausencia de límites explícitos en la norma constitucional mexicana da lugar a que la autoridad judicial competente asuma bajo criterios interpretativos la posibilidad o no de efectuar un control sobre la constitucionalidad de la propia reforma constitucional. No obstante, la pertinencia de efectuar un control de este tipo cumple tres finalidades: a) garantiza la vigencia y eficacia de la reforma constitucional; b) asegura el cumplimiento formal de las normas que regulan su procedimiento, y c) consolida los límites al *poder reformador*.<sup>524</sup>

En México, el tema del control de la constitucionalidad de reformas constitucionales es un tema controvertido respecto del cual la doctrina mexicana no se ha definido<sup>525</sup> y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido ambivalentes, bajo el criterio de que el contenido de una reforma constitucional no es controlable por un órgano jurisdiccional; incluso al resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad llegó a determinar que los actos del *poder reformador* de la Constitución no eran susceptibles de control jurisdiccional y al resolver amparos ha determinado que el control de la constitucionalidad es procedente en cuanto al procedimiento de reforma y no en cuanto al contenido.<sup>526</sup>

Atendiendo a la relevancia del tema, se describe brevemente el proceso evolutivo que ha tenido la conformación de criterios en el ámbito de la jurisprudencia mexicana. La resolución dictada en 1999 por la Suprema Corte de Justicia en el caso planteado por Manuel Camacho Solís, sostuvo la tesis de que el Poder constituyente permanente (constituido) no era un poder ilimitado o exento de control, “debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad...”.<sup>527</sup> De esta forma se aceptó que las reformas constitucionales fueran revisadas formalmente. Posteriormente, en el año 2002, al resolver la

---

<sup>523</sup> Desde un punto de vista teórico se presenta la siguiente opción: o que se admita la posibilidad de controlar la actividad del *poder reformador* o que se rechace tal posibilidad. Lo anterior depende de la consideración que se tenga del propio *poder reformador*: si se considera como *poder constituido*, jerárquicamente inferior al constituyente, cabe la primera posibilidad; en cambio, si se le considera que no existen diferencias entre el *constituyente originario* y el reformador, se justifica la segunda posibilidad.

<sup>524</sup> De Vega García, Pedro, *op. cit.*, p. 127.

<sup>525</sup> Autores como Jorge Madrazo consideran inadmisibles la posibilidad de que el Poder Judicial Federal controle los actos del órgano reformador de la Constitución porque ello equivale a colocarlo en tanto *poder constituido* por encima del *constituyente permanente* (Madrazo, Jorge, “Artículo 135”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 15a. edición, México, UNAM, Porrúa, 1995, t. V, p. 1408); adoptando un criterio opuesto se manifiestan Ulises Schmill, para quien las reformas constitucionales pueden cuestionarse por los vicios formales que tuvieren (Schmill Ordóñez, Ulises, “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México”, en Varios, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 52); Genaro Góngora considera que el órgano reformador se encuentra solamente a límites formales pero no materiales (Góngora Pimentel, Genaro, “¿Puede plantearse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional? El caso del señor Manuel Camacho Solís”, *Lex. Difusión y análisis*, México, núm. 24, junio de 1997, pp. 5-14).

<sup>526</sup> En el Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 29 de septiembre del 2008 dictado en el amparo en revisión 186/2008, quejoso: Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal, se sostuvo que el *poder reformador* está en principio limitado por el procedimiento de reforma del artículo 135 de la Constitución. (Cossío Díaz, José Ramón, “El Amparo en revisión 186/2008” en Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, coordinadores, *Reforma y Control de la Constitución, implicaciones y límites*, 1ª ed., UNAM-IIJ, México, 2011, p. 106).

<sup>527</sup> Tesis P. LXII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 11, registro n° 193250.

Controversia constitucional 82/2001, y por separado el amparo en revisión 123/2002, respecto de la reforma constitucional en materia indígena, la Corte sostuvo el criterio de que dicha reforma no era susceptible de control jurisdiccional por tratarse de un conjunto de actos a cargo de un órgano especial, “realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía”.<sup>528</sup>

En el año 2008 la Corte resolvió la Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, relacionadas con el procedimiento de reformas que en materia electoral aprobó el *poder reformador* de la Constitución en noviembre del 2007, afirmando que “no puede sostenerse que la acción de inconstitucionalidad permita impugnar reformas constitucionales, pues por un lado no se aprueban por el Legislador Ordinario, tampoco puede considerarse a la Constitución Federal como una ley federal, estatal o del Distrito Federal...”<sup>529</sup>

En el amparo en revisión 186/2008, promovido en relación con la reforma constitucional en materia electoral del 2007, el criterio asumido por los ministros de la Suprema Corte consistió en aceptar “que toda Constitución contiene un núcleo que define su identidad así como la continuidad del Estado, por lo que necesariamente es inmodificable, esta inmodificabilidad se configura como un componente básico de la defensa de la Constitución y constituye el fundamento de la imposibilidad de suprimir el orden constitucional en su totalidad, o en las partes nucleares, y sustituirlo por otro distinto, mediante un procedimiento de reforma...”<sup>530</sup>

En el mes de mayo del 2009, el Juzgado Séptimo de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con sede en San Andrés Cholula, Puebla, resolvió el amparo 1753/2007 promovido en contra del Decreto que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 13 de noviembre del 2007, bajo el argumento de que “no obra en la publicación del *Diario Oficial de la Federación* publicado el trece de noviembre de dos mil siete, en términos de lo previsto en el artículo 135 constitucional, el nombre de las Legislaturas de los Estados que aprobaron tales reformas, por lo que al no cumplir los actos reclamados con esos requisitos de fondo y esencia, vulneran las garantías

---

<sup>528</sup> Tesis P.J. 39/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre del 2002, p. 1136, registro n° 185941 y Tesis 2a. CXLI/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, noviembre del 2002, p. 455, registro n° 185,509.

<sup>529</sup> Extracto de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 26 de junio de dos mil ocho con motivo de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, p. 63.

<sup>530</sup> Extracto de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 29 de septiembre de dos mil ocho, con motivo del amparo en revisión 186/2008, p. 9.

individuales de audiencia, de seguridad jurídica y de legalidad que los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema...”.<sup>531</sup>

Bajo un criterio opuesto, el Juzgado Decimocuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, determinó sobreseer el amparo 1566/2007-VI, promovido en contra del mismo decreto, bajo el argumento de que “si bien de la lectura del decreto reclamado, publicado el trece de noviembre de dos mil siete, no se advierte el cómputo de los votos mayoritarios de las legislaturas de los Estados de la República, ni consta la declaración por el voto mayoritario de dichas legislaturas, también lo es que el precepto constitucional de referencia no establece tal situación; es decir, que se tenga que publicar necesariamente el cómputo de los votos mayoritarios de las legislaturas de los Estados de la República y la declaración respectiva...”.<sup>532</sup>

Las anteriores posturas permiten concluir que no obstante de no realizarse un control material de las reformas constitucionales, con el solo ejercicio del control formal, el ejercicio judicial se acerca a la necesidad de limitar al *poder reformador*, al menos, desde el punto de vista formal.

## CONCLUSIONES

1. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* consigna la existencia de un órgano especial con competencia limitada que tiene la encomienda de reformarla y adiccionarla, el cual tiene la categoría de poder constituido y, por tanto, subordinado a la norma fundamental, diferenciado del órgano que la crea, por lo que la denominación más adecuada a su función es la de *poder reformador de la Constitución*.
2. Las denominaciones como *poder constituyente permanente* y *poder revisor* son imprecisas porque desvirtúan la esencia y finalidad del órgano reformador. El poder constituyente es un poder de decisión y no de ejecución, anterior y superior a la organización política estatal y por tanto, superior a los poderes constituidos que son poderes de ejecución que expresan la voluntad estatal; por su parte, el órgano reformador se ubica en una posición intermedia entre el constituyente y los constituidos; del primero participa de la función de elaborar normas constitucionales, pero su origen se sitúa no en el pueblo sino en la norma fundamental elaborada por el constituyente; de los segundos se asemeja en su condición de subordinación frente a la norma fundamental y más allá de una simple actividad de constatación o verificación de texto normativo realiza una auténtica variación del texto original creado por el *constituyente originario*.

---

<sup>531</sup> Amparo 1753/2007 promovido por el representante legal de la “Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos”, Sindicato Patronal (ADIEM-COPARMEX), Florida López Hernández, Jueza Séptimo de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con sede en San Andrés Cholula, Puebla, 08 de mayo del 2009, pp. 74-98.

<sup>532</sup> Amparo 1566/2007-VI promovido por el representante legal del Consejo Coordinador Empresarial, A.C., David Cortés Martínez, Juez Decimocuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, 20 de mayo del 2009.

3. El *poder reformador* de la Constitución ha tenido una regulación medianamente uniforme desde la Constitución de 1824, reconociéndose en todos los textos constitucionales la posibilidad de introducir modificaciones a la norma fundamental, estableciendo modalidades especiales en cuanto a los modelos procedimentales aplicables, la votación exigible o las cláusulas intangibles, no susceptibles de alteración.
4. El procedimiento que desarrolla el *poder reformador* de la Constitución tiene una regulación suficiente, más no abundante, que ha permitido durante 95 años dar curso a 227 reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, pese a que de su aplicación se desprenden diversos cuestionamientos a los que se arriba en el ejercicio parlamentario cotidiano, lo que justifica la necesidad de precisar una redacción más acorde en aspectos tales como deslindar del procedimiento legislativo ordinario; definir la calidad de sujetos legitimados para iniciar reformas constitucionales; precisar las etapas aplicables y la participación que en ellas tengan las cámaras del Congreso; excluir de manera expresa la posibilidad de formular observaciones por parte del Ejecutivo Federal a una reforma constitucional; o establecer criterios que permitan identificar el tipo de mayoría que al interior de las legislaturas locales deban seguirse para aprobar o rechazar reformas a la Constitución federal.
5. El texto vigente de la Constitución mexicana no contiene una previsión expresa sobre el conjunto de cláusulas intangibles que limiten la actividad del *poder reformador* de la Constitución; sin embargo, de los antecedentes constitucionales mexicanos y con apoyo en la doctrina mexicana es válido afirmar que el sistema democrático mexicano moderno adopta la existencia de un conjunto de valores, principios e instituciones que se encuentran en las bases de la organización del Estado mexicano, los cuales están exentos del *poder reformador* de la Constitución y que solamente pueden ser trastocados por una auténtica *asamblea constituyente*.
6. Como consecuencia de lo anterior, y a pesar de que ni la doctrina mexicana ni el tribunal constitucional mexicano han uniformado su postura al respecto, se pone de manifiesto la necesidad impostergable de asumir un control constitucional formal y material de las reformas constitucionales en México. Dados los cambios relevantes derivados de las reformas constitucionales aprobadas durante la última década y considerando las importantes reformas a la Constitución en materia de derechos humanos y de amparo, que insertan en el ámbito jurídico mexicano el control de la convencionalidad, se justifica la existencia de un mecanismo que garantice que cualquier reforma constitucional no trastoque los derechos, reglas y principios inmersos en la norma fundamental y que dan sustento y legitiman las instituciones políticas y democráticas del Estado mexicano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Biscaretti Di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 2007, p. 800.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1979, p. 1094.
- Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, UNAM, México, 1998, p. 306.
- “Notas sobre la reforma constitucional en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. LVI, núm. 245, 2006, pp. 229-254.
- Carré De Malberg, Raymond. *Teoría General del Estado*, Trad. José Lion Depetre, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 1329.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 2002, 279 p.
- . *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1969, p. 305.
- . “Reflexiones sobre el poder constituyente”, en *Estudios Constitucionales*, 5ª ed., Porrúa, México, 1996.
- Castillo Velasco, José María Del. *Apuntamientos de derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1871, p. 430.
- Ciconetti, Stefano María. *La revisione della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1972, p. 302.
- Cossío Díaz, José Ramón. “El Amparo en revisión 186/2008” en Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, coordinadores, *Reforma y Control de la Constitución, implicaciones y límites*, 1ª ed., UNAM / IJ, México, 2011, p. 224.
- De La Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2014, p. 308.
- De Otto Pardo, Ignacio. *Defensa de la Constitución*, Madrid, CEC, 1985, p. 128.
- De Vega García, Pedro. *La reforma constitucional y problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 2011, p. 312.
- Del Palacio, Alejandro. “La Constitución contra sí misma” en *Revista A*, México, UAM-Azcapotzalco, 1985, pp. 7-26.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 1999, p. 432.
- García-Atance, María Victoria. *Reforma y permanencia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 307.
- García Cuadrado, Antonio Ma. *El ordenamiento Constitucional: Un enfoque histórico y formal de la teoría de la Constitución y de las fuentes del Derecho*, Ed. Club Universitario, España, 2002.
- Garita Alonso, Arturo *et al.* *La Función Legislativa en el Senado de la República*, 1ª Ed., Senado de la República, Mesa Directiva, LXIII Legislatura, 2015, p. 276.

- Góngora Pimentel, Genaro. “¿Puede plantearse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional? El caso del señor Manuel Camacho Solís”, *Lex. Difusión y análisis*, México, núm. 24, junio de 1997.
- Grossi, Pierfrancesco. *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione Italiana*, Padova, CEDAM, 1972, p. 234.
- Madrazo, Jorge. “Artículo 135”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 15ª. edición, México, UNAM, Porrúa, 1995, t. V.
- . “La reforma constitucional, Un estudio comparativo con énfasis en el caso mexicano y norteamericano”, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990.
- Morbidelli, Giuseppe. *Lezioni di Diritto Pubblico Comparato*, Bolonia, Monduzzi, 2000, p. 210.
- Patiño Camarena, Javier. *Constitucionalismo y Reforma Constitucional*, Editorial Flores, México, 2014, p. 269.
- Rabasa, Emilio. “La organización política de México”. *La Constitución y la dictadura*, México, 1912, p. 124.
- Sánchez Medal, Ramón. *El fraude a la Constitución*, México, Porrúa, 1988, p. 179.
- Sánchez Viamonte, Carlos. *Manual de Derecho Constitucional*, 4ª ed., Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 2009, p. 560.
- Schmill Ordóñez, Ulises. “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México”, en Varios, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, UNAM, 1994.
- Schmitt, Carl. “Teoría de la Constitución”, Editorial *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1999, p. 390
- Sieyès, Immanuel. *Qué es el Estado Llano*, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988, p. 148.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 38ª ed., Editorial Porrúa, Colección Biblioteca Jurídica, México, 2006, p. 693.
- , *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 1203.
- Valadés, Diego. *La Constitución Reformada*, México, UNAM, 1987, p. 281.

### Páginas electrónicas

- <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/37/1er/Extra/19380706.htm>  
Diario de los Debates, órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Legislativo Federal, XXXVII Legislatura, Periodo Extraordinario, correspondiente al Primer Año de Ejercicio.
- <http://cronica.diputados.gob.mx/>  
Diario de los Debates Versiones HTML de fecha 20 de septiembre de 1938.
- <http://cronica.diputados.gob.mx/>  
Diario de los Debates Versiones HTML de fecha 28 de septiembre de 1938.
- <http://cronica.diputados.gob.mx/>  
Diario de los Debates Versiones HTML de fecha 5 de octubre de 1938.

- <http://cronica.diputados.gob.mx/>  
Diario de los Debates Versiones HTML de fecha 7 de octubre de 1938.
- <http://cronica.diputados.gob.mx/>  
Diario de los Debates Versiones HTML de fecha 20 de octubre de 1938.
- <http://cronica.diputados.gob.mx/>  
Diario de los Debates Versiones HTML de fecha 27 de octubre de 1938.
- <http://cronica.diputados.gob.mx/>  
Diario de los Debates Versiones HTML de fecha 8 de noviembre de 1938.
- <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/ene/140122-1.pdf>  
Diario de los Debates, órgano oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Legislativo Federal, LXII Legislatura, Comisión Permanente, correspondiente al Primer Receso del Segundo Año de Ejercicio.
- [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, Diario Oficial, Órgano del Gobierno provisional de la República Mexicana, Tomo V, 4ª época, México, Lunes 5 de febrero de 1917, número 30.
- <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-30-Ago-2001.pdf>  
estudio realizado por el Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del año 2001.
- [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=202575&pagina=1&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202575&pagina=1&seccion=0)  
Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República, Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCLXXVIII, México, Viernes 21 de octubre de 1966, número 42.
- [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012)  
Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto del 2012.
- <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=01&day=29>  
Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DDCXLVIII, No. 21, México, D.F., viernes 29 de enero del 2016.
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>  
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824.
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>  
Leyes Constitucionales de 1836 en el artículo primero de la Séptima Ley estableció la posibilidad de alterar los artículos de la Constitución en seis años contados a partir de la publicación de la misma.
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

Acta de Reformas de 47 en su artículo 29 limita al procedimiento reformador en cuanto a la extinción de los poderes de los Estados, independencia nacional, la forma de gobierno y la división de poderes.

- <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=28832>  
Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.
- <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=2626&lg=62&anio=2>  
Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LXII, Legislatura, Año II, Primero Periodo Ordinario, Sesión número 40.

### Otras fuentes de consulta

Amparo 1566/2007-VI promovido por el representante legal del Consejo Coordinador Empresarial, A.C., David Cortés Martínez, Juez Decimocuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, 20 de mayo del 2009.

Amparo 1753/2007 promovido por el representante legal de la “Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos”, Sindicato Patronal (ADIEM-COPARMEX), Florida López Hernández, Jueza Séptimo de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con sede en San Andrés Cholula, Puebla, 08 de mayo del 2009, pp. 74-98.

Extracto de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 26 de junio de dos mil ocho con motivo de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, p. 63.

Extracto de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 29 de septiembre de dos mil ocho, con motivo del amparo en revisión 186/2008, p. 9.

Tesis P. LXII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 11, registro n° 193250.

Tesis P.J. 39/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre del 2002, p. 1136, registro n° 185941 y Tesis 2ª. CXLI/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, noviembre del 2002, p. 455, registro n° 185,509.

# Inviolabilidad de la Constitución

JORGE ISLAS LÓPEZ

Defensor de la Audiencia del Canal del Congreso, es licenciado, maestro y doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM, máxima casa de estudios de la que ha sido Abogado General. Ha participado como consejero legal en la realización de diversos proyectos de ley y de reforma. Sus líneas de investigación son el derecho constitucional, sistema político mexicano, ingeniería constitucional, teoría de las políticas de la democracia y de transición.

## INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene como fin hacer un breve análisis sobre el artículo 136 de nuestra Ley Suprema, en lo referente a lo que en la doctrina se conoce como “Inviolabilidad Constitucional”, así como para ofrecer un espacio de reflexión que permita dar algunas opiniones sobre el significado y trascendencia de este precepto fundamental para el sistema jurídico nacional y la vigencia del Estado de Derecho.

El presente ensayo aborda el tema desde 4 perspectivas diferentes: en primer lugar se presente una visión histórica, para conocer su origen y las causas que motivaron su incorporación en nuestro sistema jurídico; en segundo término, la doctrinal, para recoger a lo largo de todo el trabajo las ideas de reconocidos juristas nacionales que han estudiado este y otros conceptos con los que guarda íntima relación; en tercer lugar, la jurisprudencial, con los pronunciamientos más relevantes que ha resuelto Suprema Corte de Justicia; y finalmente, se presenta un breve estudio del derecho comparado, para conocer la regulación que existe sobre este principio fundamental en otros países del mundo democrático y su similitud con la que rige en México.

No omito manifestar mi agradecimiento por esta invitación al Diputado Dr. César Camacho Quiroz, para contribuir con otros muy destacados colegas en esta obra colectiva, la cual forma parte de los festejos del Centenario de nuestra Constitución.

## BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para poder entender la esencia de este precepto, es necesario, antes de proceder con su análisis, dar cuenta de las causas que motivaron su incorporación en la Constitución mexicana; necesitamos conocer lo que llevó a los Constituyentes de Querétaro a insertar dicho principio para hacer inviolable y permanente a la Constitución.

El artículo 136 de nuestra Carta Magna es uno de las pocas disposiciones que, no sólo ha permanecido sin reforma alguna desde su promulgación en 1917, sino que fue transcrito íntegramente del artículo 128 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, el cual dice a la letra lo siguiente:

“Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”.<sup>533</sup>

De la lectura anterior se pueden observar 3 elementos que sostienen el principio de inviolabilidad: 1. La Constitución no perderá su fuerza y vigor. Es decir, jurídicamente se niega la posibilidad de que en algún momento la actual Constitución deje de ser derecho vigente; 2. No ocurrirá lo anterior, aún cuando se interrumpa su observancia por una *rebelión* o cuando se establezca un gobierno considerado ilegítimo por contrariar sus principios; y 3. Se debe sancionar a todos los que hayan formado parte de aquel gobierno, así como a todos los que hayan participado en la *rebelión*.

Prever una disposición de esta naturaleza pareciera ajeno a nuestros días, en donde se presume que en un estado democrático de derecho, la Constitución prevalecerá como el instrumento organizador y limitador del poder público para garantizar los derechos de las personas. Sin embargo, parece más bien natural para la época en la que se redactó y aún para cuando se retoma en 1917, dado que el país había sufrido intervenciones extranjeras y diversos movimientos sociales, ideológicos, políticos e incluso armados desde su fundación como Estado independiente: la propia guerra de independencia, la lucha entre centralistas y federalistas o aquella encabezada por los frentes liberal y conservador; sin mencionar las invasiones en su territorio de potencias extranjeras, como la española y su intento de reconquista, la norteamericana, la francesa y austriaca; aunado a la amenaza latente y constante para derrocar al gobierno en turno y su conclusión con todos los enfrentamientos que conllevó la Revolución Mexicana, proceso que se prolongó por muchos años más después de la victoria del ejército constitucionalista frente a los convencionistas,<sup>534</sup> entre otros tantos enfrentamientos que solo daban como resultado la constante oscilación de México “*entre la anarquía y el despotismo militar, yendo de la una al otro*”.<sup>535</sup>

---

<sup>533</sup> Se destaca que desde la promulgación de la Constitución de 1917, ha sido de los contados artículos que jamás ha sido modificado en su redacción. Los otros son: 8º, 9º, 12, 13, 23, 38, 39, 47, 50, 57, 64, 68, 80, 81, 86, 91, 118, 126, 128, 129 y 132.

<sup>534</sup> Algunos autores, como Javier Garcíadiego, sugieren que la Revolución Mexicana, en sus diferentes etapas, continuó hasta las últimas tres décadas del siglo XX, “*caracterizadas por las crisis económicas graves y recurrentes y por el creciente deterioro del régimen político, cada vez menos funcional*”. Garcíadiego, Javier, *¿Un siglo de Revolución o la Revolución de hace un siglo?*, en Revista Nexos, 1 noviembre de 2010, para consulta en <http://www.nexos.com.mx/?p=14002#ftn3>.

<sup>535</sup> Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Daniel Jorro Editor, trad. Cerrillo Escobar, Carlos, t. I, Madrid, 1911, p. 206.

Como la historia nos cuenta, la Constitución de 1857 no fue la solución, y más aún, tal ordenamiento se tornó inoperante e incapaz de regir la vida “democrática” nacional,<sup>536</sup> a grado tal que derivó en una dictadura de más de treinta años, acompañada de huelgas y movimientos sociales que eventualmente estallaron en un nuevo conflicto armado en 1910 y más tarde devinieron en la redacción de un nuevo proyecto de Constitución que sustituyera a la anterior.<sup>537</sup>

Como consecuencia, en 1916-1917 se retoma esta disposición normativa sin modificación alguna con el objetivo de preservar la vigencia de la nueva Constitución a pesar de cualquier *rebelión*, trastorno público o gobierno ilegítimo que llegara a irrumpir en el Estado mexicano, que gobernara bajo principios contrarios a los consagrados en la Ley Fundamental.<sup>538</sup> De esta manera se buscó que la Constitución no pudiera ser sustituida por otra en los próximos años, negando *garantías individuales*, destruyendo instituciones nacientes o principios y valores universales, dando con ello, al menos en el papel, con certeza y seguridad jurídica para el país, la estabilidad necesaria para el nuevo sistema constitucional mexicano que se anhelaba décadas atrás.

A la pregunta de qué tan importante ha sido este principio Constitucional, se debe responder que gracias a esta disposición, es como Venustiano Carranza propuso ante la Asamblea Constituyente de Querétaro un proyecto de reforma a la Constitución de 1857, cuando en realidad, el Jefe del Ejército Constitucionalista estaba proponiendo una nueva Constitución para hacer frente con nuevas reglas de funcionalidad institucional, al proceso de anarquía que había dejado la etapa posrevolucionaria .

Técnica y políticamente impecable la forma en cómo Carranza hace valer el principio de inviolabilidad de la Constitución de 1857, para que en el futuro, su nueva propuesta fuera respetada bajo el mismo principio.

---

<sup>536</sup> La Constitución de 1857 no funcionó porque estuvo “*en desacuerdo con el espíritu y condiciones orgánicas de la Nación*”, de manera que “*no podía normar el gobierno, porque el gobierno resulta de las necesidades del presidente y no de los mandamientos teóricos incapaces de obrar por sugestión o por conquista sobre las fuerzas reales de los hechos*”; mientras que la “*dictadura desde 1857 sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger*”. Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados, México, 1999, pp. 179 y 181.

<sup>537</sup> A pesar de que Venustiano Carranza presentó a la Constitución de 1917 como un proyecto de reforma a la de 1857, diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han dejado claro que se trató efectivamente de una nueva Constitución, ya sea porque “*estableció un orden de cosas completamente nuevo, porque no es mera reforma de la Suprema Ley de 1857*”, [TA], Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. I, p. 73; o porque “*entre [la Constitución de 1917] y la de 1857 no existe ningún lazo de unión*”. *Idem*. De igual manera se pueden mencionar otras que señalan que ninguno de los preceptos de la Constitución de 1917 manda que se acate la de 1857 o bien que aquella “*fue expedida para garantizar sus propios preceptos, no los de ninguna otra Constitución*”. *Idem*. Más aún, la Corte estableció que la Constitución de 1917 “*no puede ser invocada para reclamar violaciones de garantías consagradas por la de 1857, en atención simplemente a la igualdad o semejanza de los preceptos de uno y otra*”. *Idem*.

<sup>538</sup> Particularmente podemos mencionar los derechos sociales en favor de los sectores sociales más desfavorecidos de la población, que por primera ocasión en el mundo se reconocieron en la Constitución mexicana de 1917, como producto de la lucha armada en donde participaron principalmente campesinos y obreros, quienes en principio no se encontraban contemplados como beneficiarios de tales derechos.

## INVIOLABILIDAD CONSTITUCIONAL Y OTROS CONCEPTOS FUNDAMENTALES

En un sentido estrictamente literal, el concepto de “inviolabilidad de la Constitución”, sólo puede referirse a que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, la Constitución de un Estado podrá transgredirse por acto u omisión de persona alguna. Sin embargo, es necesario distinguirlo de otro principio fundamental con el que se podría confundir por la estrecha relación que guardan si nos limitamos a esta definición: el de supremacía constitucional.

El artículo 133 de la Constitución mexicana es otro, al igual que el 136, que ha permanecido prácticamente sin modificación alguna desde su redacción original en 1857;<sup>539</sup> el primero en el artículo 126 y el segundo en el 128 de aquella Constitución.

Este segundo concepto fue explicado en 1803 con la resolución, a cargo del Juez John Marshall, del conocido caso *Marbury vs. Madison*, en el cual se estableció que la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, tendría facultades para revisar que las leyes expedidas por el Congreso estuvieren de acuerdo con lo mandado por la Constitución y, si en su opinión eran contrarias, la Corte podría anularlas y por lo tanto hacerlas inaplicables.<sup>540</sup> Este pronunciamiento dejó claro desde entonces que si bien existen otros ordenamientos normativos que en su conjunto forman la Ley Suprema del Estado (las leyes generales y los tratados internacionales, de acuerdo con el artículo 6º de la Constitución norteamericana y cuyo homólogo es el 133 de la nuestra) es la Constitución la norma que se encuentra en superioridad jerárquica con relación al resto de las disposiciones legales, erigiéndose por lo tanto como la Ley Fundamental de todo sistema jurídico-político.

En el caso particular de México el primer criterio establecido por la SCJN después de la promulgación de la Constitución de 1917, lo encontramos dos años más tarde cuando dispuso que:

“... sobre todas las leyes y sobre todas las circulares, debe prevalecer siempre el imperio de la Carta Magna, y cuantas leyes secundarias se opongan a lo dispuesto en ella, no deben ser obedecidas por autoridad alguna”.<sup>541</sup>

---

<sup>539</sup> Las únicas modificaciones sustantiva que ha sufrido el 133 fue en 1934 cuando se agregó que los tratados Internacionales que se celebren deben estar de acuerdo con la Constitución. En el mismo decreto también se modificó que el órgano encargado de aprobar la celebración de los tratados por parte del Presidente de la República, sería el Senado y no el Congreso. “Decreto por el que se reforma los artículos 30; 37; 73, fracción XVI; y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 1934. En enero de 2016, únicamente se intercambió el término “Estados” por “entidades federativas” en atención a la reforma política del Distrito Federal. “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

<sup>540</sup> Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica, *Marbury v. Madison*, opinión de la Corte, Marshall, C.J. Consultado en <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137>.

<sup>541</sup> Tesis del Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. IV, p. 878.

Con esta tesis, se sentaron por primera ocasión las bases judiciales del principio de supremacía constitucional en el país, implicando con ello, que toda norma secundaria debe ajustar su contenido a las disposiciones que establece la norma fundamental, ya que es a partir de ésta que se determina la existencia, vigencia y eficacia de todos los ordenamientos jurídicos que regulan la debida integración y organización de una sociedad política. Al respecto, el jurista austriaco Hans Kelsen llama a esta interrelación normativa como “*una construcción escalonada*”, en el entendido de que “*la relación entre la norma que regula la producción de otra norma, y la norma producida conforme a esa determinación, puede representarse mediante la imagen espacial de la supra y subordinación*”.<sup>542</sup>

Por ello, explica que una norma es válida en la medida que ha sido producida en la forma determinada por otra norma superior; o en otras palabras, la norma que regula la producción de otra es la norma superior, mientras que la producida conforme a esa determinación es la norma inferior.

Por otra parte, el mismo Kelsen explicaba sus diferencias con Carl Schmitt, en que la inconstitucionalidad de una ley puede consistir no sólo en que ésta se haya adoptado mediante un procedimiento diferente al prescrito por la Ley Fundamental, sino también cuando tiene un contenido diferente al que debería, de acuerdo con la Constitución, en la medida en que precisamente ésta no sólo regula los procedimientos de la legislación, sino que también determina el contenido de las futuras leyes.<sup>543</sup>

No se pretende dar una definición unívoca y absoluta del principio de supremacía constitucional, pero en términos generales podemos afirmar que éste se refiere a que la Constitución es la norma que jerárquicamente se encuentra por encima de todas las demás; que es la norma en la que todas las otras encuentran su fundamento jurídico; y que todas aquellas que la contravengan en forma o fondo deben ser, por lo tanto, inválidas.

Con el fin de garantizar formalmente que efectivamente ninguna norma se oponga a lo prescrito por la constitución, los Estados democráticos han optado por dotar de facultades al Poder Judicial para conocer de los casos en los que pudiera presumirse que existe una violación al Texto Fundamental; en México, los artículos 103, 105, fracciones I y II, y 107 de la vigente Constitución prevén estas figuras, otorgando a los tribunales de la Federación facultades para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos tanto del Estado, que se manifiestan en la creación de leyes o en la producción de actos concretos; como de los particulares, en cuanto se ha de reaccionar contra todos los transgresores de la Constitución.

Podemos entonces asegurar que la defensa de la Constitución está establecida por su mismo texto, con el fin de conservar su integridad normativa y lograr con ello el desarrollo y evolución de las disposiciones constitucionales, motivando con ello su inviolabilidad.

---

<sup>542</sup> Kelsen, Hans, “*Teoría Pura del Derecho*”, trad. Roberto J. Vernengo, UNAM, México, 1982. p. 232.

<sup>543</sup> Kelsen, Hans, “*¿Quién debe ser el Defensor de la Constitución?*” trad. Roberto J. Brie, Tecnos, 2a. ed., Madrid, 1995, p. 24.

Pero el concepto que nos ocupa, si bien se encuentra íntimamente relacionado con el de supremacía, tiene una esencia diferente. Éste no implica que la Constitución no sea susceptible de infringirse por actos del poder público o de los gobernados, en cuyo caso, como ya se explicaba, debe intervenir el Poder Judicial de la Federación para garantizar su integridad.

Tampoco es sinónimo de irreformabilidad. Es decir, que la Constitución no pueda modificarse, toda vez que las constituciones, según la forma en que se encuentren ensambladas,<sup>544</sup> pueden ser cambiantes, atendiendo a necesidades o fenómenos sociales, políticos, jurídicos, económicos, tecnológicos, culturales, etc. Más aún, el principio de inviolabilidad implica que deban existir reformas ocasionales,<sup>545</sup> para adecuar el contenido de la misma a la realidad y evitar un desconocimiento total del ordenamiento en un futuro.

Dicho en otras palabras, toda Constitución, ante las demandas y necesidades sociales en constante transformación, es susceptible de modificarse. Y es que una Constitución, que hipotéticamente se supone como fruto de la *voluntad popular* manifestada mediante sus representantes no debe sujetar a su población hasta el extremo en que afecte la vida e integridad de una sociedad determinada cuando ésta ya no es suficiente para garantizar sus derechos fundamentales, cuando se opone a la evolución nacional y a los reclamos de justicia.

Sin embargo, el poder reformador de la Constitución, también debe tener ciertos límites para evitar constantes modificaciones innecesarias al Texto Fundamental. En este sentido, en México se ha dotado a nuestro Código Supremo de un carácter rígido,<sup>546</sup> haciendo más difícil su modificación. Esta rigidez deriva de causas similares a las que motivan la incorporación de una cláusula de inviolabilidad en la Constitución: preservar sus principios en el tiempo, a la vez que da más fuerza también al principio de supremacía constitucional.

En consecuencia, como la Constitución es la norma suprema y no existe otra disposición jurídica por encima de ella que le dé validez, este principio también debe, y es el caso, encontrarse previsto en el propio Texto Fundamental. En México lo encon-

---

<sup>544</sup> Con esto nos referimos a que existen en el mundo ciertas Constituciones que no necesitan ser modificadas por la forma en que se encuentran redactadas, lo que nada tiene que ver con el principio fundamental de inviolabilidad constitucional. Un claro ejemplo es el de Estados Unidos; una constitución con más de 200 años de vigencia que sólo ha sido enmendada, no modificada, en 30 ocasiones. Esto se debe por una parte a la técnica con la que se redactó, previendo únicamente las reglas más generales e indispensables para el acceso y el ejercicio del poder, prescindiendo de toda disposición que pudiera considerarse reglamentaria y que, por consiguiente, sea susceptible de ser alterada con el transcurso del tiempo; y por la otra a que como explica Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, IJ-UNAM, México, 1991, p. 16, la adecuación de la Constitución norteamericana a la cambiante realidad se da sobre la base de la interpretación judicial y no de la reforma como ocurre en México.

<sup>545</sup> Valadés, Diego, "El orden constitucional: reformas y rupturas", en Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Noblen en su septuagésimo aniversario*, UNAM, México, 2009, p. 552.

<sup>546</sup> "La Constitución mexicana es de carácter rígido porque existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma de un precepto constitucional". "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 de 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 consideraciones de la legislaturas locales". Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Op. cit.*, pp. 15 y 16.

tramos en el artículo 135, el cual establece que para adicionarse o reformarse el texto de la Constitución, 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 y de la Ciudad de México.*”

Es decir, se requiere en primer término de la aprobación de una mayoría calificada de ambas cámaras del Congreso y, posteriormente, de la aprobación de la mitad, más uno, de las legislaturas locales; procedimiento que pareciera nada sencillo, tomando en cuenta el amplio consenso político que se requiere para concluirlo con éxito, y que, sin embargo, ha sido superado en más de 600 ocasiones desde 1917; la mayor parte de ellas en los últimos veinte o treinta años.

Un detalle que no debe escapar de la vista del lector es que este artículo no determina el alcance que puede tener una reforma a la Constitución. Es decir, no prescribe límites al principio de reformabilidad, siempre y cuando se lleve a cabo de conformidad con el proceso mandado por la propia Constitución y las leyes aplicables.

Cabe preguntarse entonces, ¿hasta dónde puede llegar una reforma a la Constitución? ¿Cuenta el llamado Constituyente Permanente con facultades para crear una nueva Constitución? O bien, ¿puede ésta modificarse de manera que materialmente se esté creando una nueva Constitución? Como ya se advirtió anteriormente, Carranza propuso una nueva Constitución, con arreglo a lo previsto en el procedimiento de reforma e inviolabilidad de la Constitución de 1857.

Como sabemos, en México, por disposición del artículo 39 de nuestra Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, teniendo éste el inalienable derecho para alterar o modificar la forma de su gobierno, la cual se establece en la propia Constitución en su carácter de ordenamiento de organización y limitación del poder público. Líneas más abajo, el artículo 41 de nuestra Carta Magna, establece expresamente que dicha soberanía, es decir, la facultad anterior, se ejerce

“por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Es el caso que estos tres artículos se encuentran íntimamente relacionados, en tanto que el artículo 136, prohíbe la implementación de una Constitución diversa a la actual, y los artículos 39 y el 41, establecen claramente que sólo mediante los Poderes constituidos, representantes de la voluntad del pueblo mexicano, es posible modificar la Constitución.

Pero la soberanía nacional, por disposición Constitucional tiene límites, toda vez que el propio artículo en estudio prescribe que la Constitución no perderá, bajo ninguna circunstancia su fuerza y vigor. Entonces en primer término podemos afirmar que no es posible abrogar la Constitución y crear una nueva. Lo anterior aunado a que

no existe previsión alguna en la Constitución sobre el procedimiento a seguir para crear una nueva; no se establece la forma en que se convocaría a un Congreso Constituyente, el número de personas que lo integrarían, la forma en que serían electos, el tiempo que sesionarían, la forma en que se votaría; tampoco se prevé si para su aprobación se debe contar con la ratificación del pueblo mediante un *referendum*,<sup>547</sup> entre otras previsiones necesarias para llevar a cabo un proceso de tan gran escala. Por lo tanto, reafirmamos que no es posible jurídicamente crear una nueva Constitución sin considerar el principio de inviolabilidad. Se puede reformar el texto Constitucional en casi su totalidad con apego a lo establecido por el procedo de reformabilidad sin romper con el actual texto, tal como lo hizo Carranza con la Constitución de 1857.

Como ya se mencionaba, el artículo 135, ni ningún otro de la Constitución, prevé límites en el ejercicio del Poder Constituyente,<sup>548</sup> en cuanto a cantidad o contenido de las reformas, derivado de que este órgano es la expresión de la soberanía nacional cuando se busca cambiar el contenido de la Constitución, sin importar el alcance de la modificación. Es decir, como lo sugiere Felipe Tena Ramírez, pareciera entonces que se dota al Constituyente Permanente de facultades ilimitadas para reformar la Constitución.<sup>549</sup>

Este ha sido también el posicionamiento de otros autores, en su mayoría extranjeros, quienes sostienen que “*una constitución es una manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente puede imponer, para siempre, una limitación sobre la soberanía de futuras generaciones*”,<sup>550</sup> siempre y cuando, como ya se mencionaba, que dicho proceso se lleve a cabo según las reglas fijadas por la propia Constitución vigente, en tanto que ésta debe ser el fundamento jurídico de la nueva, y las leyes aplicables en la materia.

En este sentido, sin importar cuál sea el contenido de una reforma a la Constitución, ya sea que verse sobre alguna disposición estrictamente reglamentaria, como las hay muchas en nuestra Carta Magna, o bien sobre los principios fundamentales de la República contenidos en el artículo 40 de la Constitución, por mencionar un ejemplo, el Constituyente Permanente tiene todas las facultades para llevar a cabo el proceso, sin estar sujeto a ningún tipo de control o revisión judicial. En este sentido, la jurisprudencia mexicana reafirma lo anterior, toda vez que en la propia conformación y atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía, por lo que no se

---

<sup>547</sup> También llamado “*el veto del pueblo*”, en atención a que su principal función es prevenir que alguna ley importante, más aún, una Constitución, sea aprobada sin el consentimiento del pueblo, permitiéndole, como titular de la soberanía nacional, tener cierta participación en el proceso de creación de leyes o de una Constitución. Dicey, Albert Venn, *Introduction to the study of the law of the constitution*, Liberty Classics, 8a. ed. reimp., Londres, 1915, p. cix.

<sup>548</sup> El único límite formal que podemos encontrar en la Constitución, re refiere a que para la integración de un Estado dentro de los límites de otros ya existentes, se necesitará de la aprobación de la mayoría calificada de cada Cámara del Congreso, así como de la mayoría calificada de las Legislaturas locales para el caso de que el Estado en donde se pretenda constituir el nuevo, no haya dado su consentimiento.

<sup>549</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 16° ed, México, 1978, pp. 63-70.

<sup>550</sup> Munro, William Bennet, *The government of the United States*, The Macmillan Company, 5a. ed., Nueva York, 1946, p. 77.

halla sometida a ningún tipo de control jurisdiccional,<sup>551</sup> como ocurre con las leyes secundarias.

Por lo tanto, si bien no es jurídicamente posible abrogar la Constitución por completo y crear una diferente, ésta sí puede ser modificada a grado tal que materialmente pueda llegar a considerarse como una completamente nueva, situación similar a lo ocurrido con la Constitución de 1917, respecto de la de 1857.

No obstante lo anterior, hay quienes sostienen que el principio de reformabilidad sí tiene sus límites, o al menos sus precondiciones, las cuales se encuentran definidas en la esfera del constitucionalismo por las propias ideas de permanencia e inviolabilidad, toda vez que el contenido de cualquier Constitución, va más allá de su sólo texto aún cuando se trate de constituciones escritas, por eso es y debe ser inviolable, porque en su esencia subyace la voluntad del pueblo, sus luchas, su historia y su porvenir. En palabras de Carl Schmitt, “*que la Constitución pueda ser reformada no quiere decir que las decisiones políticas fundamentales que integran la sustancia de la Constitución puedan ser suprimidas y sustituidas por otras cualesquiera*”, es decir, “*el legislador que reforma la Constitución, [...], no es en manera alguna omnipotente*”.<sup>552</sup> Según Felipe Tena Ramírez, la misma tesis es sostenida por Maurice Hauriou, al señalar que existen ciertos principios fundamentales contenidos en una constitución que no pueden ser reformados a pesar de que en ella no exista una prohibición expresa, al grado tal de poder declarar inconstitucional una reforma a la constitución cuando éstos se modifican.<sup>553</sup>

Esta idea adquiere especial relevancia con la actual tendencia garantista de los derechos humanos, la cual tuvo su punto de inflexión en México en el año de 2011, cuando se reformó la Constitución para dar vigencia a un nuevo paradigma en la materia, derivado de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la ejecución de la sentencia del caso *Rosendo Radilla Pacheco v. México* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A partir del 11 de junio de ese año se introdujo al texto Constitucional que todas las personas en el territorio nacional, gozarán de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, los cuales deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y particularmente el de progresividad, el cual implica que ningún Estado puede, sin responsabilidad internacional, dejar de reconocer ciertos derechos humanos una vez que han sido incorporados a su sistema jurídico.

---

<sup>551</sup> Tesis P. /J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Septiembre de 2002, p. 1136.

<sup>552</sup> El mismo autor, para ilustrar su posicionamiento, expone que “*el Reich alemán no puede ser transformado en una Monarquía absoluta o en una República soviética por mayoría de dos tercios del Reichstag*”. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. Ayala, Francisco, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 49.

<sup>553</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, p. 57. Por otra parte, Tena Ramírez, sostiene que el único fundamento para atacar la constitucionalidad de una reforma constitucional, es cuando existen violaciones de forma en el procedimiento, por haber sido un órgano distinto al Constituyente Permanente el que lo llevó a cabo.

Pero la tesis anterior no abarca únicamente a los derechos humanos, sino a los mecanismos instituidos para su garantía, como la forma republicana, representativa, democrática, laica, y Federal, de gobierno, entre otros principios fundamentales para el Estado mexicano.<sup>554</sup>

Si bien en nuestra actual Constitución no hay disposición expresa que lo contemple, la Constitución Federal de 1824, sí incorporó la prohibición de reformar sus artículos, o los del Acta Constitutiva, que establecieron “*la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados*”.<sup>555</sup> Asimismo, podemos encontrar otros ejemplos en donde estas prohibiciones son muy claras, como es el caso de las constituciones francesa e italiana, las cuales prohíben tajantemente reformar la Constitución para sustituir la forma republicana de gobierno;<sup>556</sup> o la Constitución japonesa, promulgada el 3 de noviembre de 1946, cuyo artículo 97 consagra la permanencia e inviolabilidad de los “*derechos humanos fundamentales garantizados en ella consagrados*”, por ser “*el fruto de la antigua lucha del hombre por la libertad*” y por haber “*sobrevivido a numerosas pruebas severas a través del tiempo*”.<sup>557</sup> Otro ejemplo es el artículo V de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, el cual prohíbe toda enmienda que tenga por objeto alterar la igualdad del voto de los Estados en el Senado.

En el caso mexicano a partir de 1857, un sistema rígido por la corriente positivista del derecho, no existe restricción expresa para el Constituyente Permanente. Éste no tiene limitaciones para sustituir, al menos en la vía de los hechos a la Constitución.<sup>558</sup> Es probable que esta cláusula de inviolabilidad se integrara al texto Constitucional como una respuesta de solución a las diversas constituciones de nueva creación que se aprobaban en promedio cada seis años y medio. Como se recordará, de 1824 a 1857 tuvimos 5 constituciones diferentes y en todos los casos eran polarizantes una de otra, como si el acuerdo de la función de instituciones fuera producto de venganzas entre grupos que rivalizaban por el poder.

---

<sup>554</sup> Jorge Carpizo afirma que si bien es cierto que se discute sobre la existencia de ciertos principios inmodificables, “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”. Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge, *Op. cit.*, p. 17. Otros autores agregan la reforma al artículo 3° de la Constitución que prohibió la libertad de cátedra en los niveles básico, medio y medio superior.

<sup>555</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, artículo 171.

<sup>556</sup> Constitución francesa, artículo 89, párrafo quinto; y Constitución de la República Italiana, artículo 139.

<sup>557</sup> La Constitución de Japón, artículo 97.

<sup>558</sup> A pesar de reconocerlo, Felipe Tena Ramírez manifiesta su inconformidad con tal omnipotencia del Constituyente Permanente, por considerar que atenta contra la propia soberanía nacional, toda vez que los legisladores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de la entidades federativas, que son los que componen a aquel órgano, son electos con la encomienda de representar y legislar de conformidad con lo dicta la Constitución, no así para sustituirla. Es decir, la inconsistencia radica en que quienes son electos para desempeñar sus funciones con apego a la Constitución, no pueden ser los mismos que la desconozcan y sustituyan. En este contexto, el autor se inclina por adoptar una forma análoga a la contemplada en la Constitución de 1824, en donde se daba participación en el proceso de reforma a dos Congresos sucesivos, de manera que uno examine la reforma y otro diferente la apruebe. De esta forma, si bien no se apela directamente al pueblo para su aprobación, por las dificultades culturales que ello representa, sí “*permite auscultar la opinión pública a través de la elección de representantes para el Congreso y las legislaturas que van a aprobar la reforma*”. Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, pp. 68-70.

Es entonces importante tener en cuenta que un estado democrático de derecho un ordenamiento de esta naturaleza debe ser en la medida de lo posible constante y permanente, porque la fisonomía de los Estados no debe cambiar con cada relevo institucional. El proyecto de un país tiene que estar concretamente definido en principios, normas e instituciones y debe preservarse sin importar la ideología o los colores de quienes se encuentren en el gobierno. Una vez promulgada la Constitución, la vida institucional de una Nación no puede ni debe estar sujeta a arbitrariedades del poder público y por consiguiente cambiar de rumbo a cada instante. Por tal motivo, para ser efectiva la permanencia de la Constitución, se requiere de un sistema jurídico bien engranado que haga posible su vigencia.

Se necesita también de una ciudadanía informada que primero conozca y después exija la protección de sus derechos por las vías de la legalidad. Para alcanzarlo, se necesita de instituciones consolidadas y en gran medida permanentes, las cuales no son posibles sin una continuidad ni estabilidad jurídica-política e institucional.

## LA INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

En el estudio del derecho comparado encontramos algunos ejemplos de constituciones que prevén una cláusula de la misma naturaleza que la consagrada en el artículo 136 de nuestra Carta Magna.

Un caso particular lo encontramos en Uruguay, la cual utiliza una fórmula un tanto diferente para dotarse a sí misma de un carácter inviolable, pero que entraña la misma esencia que la nuestra. Su artículo 330 establece que

“El que atentare o prestare medios para atentar contra la presente Constitución después de sancionada y publicada, será reputado, juzgado y castigado como reo de lesa Nación”.<sup>559</sup>

De la lectura anterior se desprende que a pesar de que la Carta Magna uruguaya no prevé expresamente su perpetuidad, se entiende que pugna por su inviolabilidad, so pena de ser sancionado por delitos de lesa nación. Es decir, al igual que la mexicana, ésta Constitución no deja posibilidad de transgresión alguna a su integridad por parte de rebeliones, trastornos públicos o cualesquiera otras causas que no tengan un sustento legal.

Otro ejemplo que podría mencionarse es el caso de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada el 20 de diciembre de 1999, cuyo artículo 350 establece que el pueblo de Venezuela “*desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos*”.<sup>560</sup> En este caso la ironía es razón suficiente para no hacer

---

<sup>559</sup> Constitución de la República Oriental de Uruguay, artículo 330.

<sup>560</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 350.

comentario alguno sobre este precepto en particular, a pesar de que en esencia y en la formalidad se atiende al mismo principio de inviolabilidad de la Constitución y de las decisiones políticas fundamentales que en ella se consagran.<sup>561</sup>

En la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania existe una disposición tan contraria a la nuestra pero que entraña una naturaleza similar.

La situación de este país durante el siglo xx, si bien muy diversa y de diferente proporción, fue parecida a la mexicana de finales del siglo xix y principios del xx, en cuanto al cambio radical de régimen interior a uno fundado en principios muy diversos, si no contrarios, a los que formalmente se encontraban establecidos, derivando en una serie de conflictos armados de gran escala que culminaron precisamente con la creación de una nueva Constitución y en un nuevo orden institucional.

El artículo 146 de su Constitución vigente, publicada el 23 de mayo de 1949, establece lo siguiente:

La presente Ley Fundamental que, después de haberse consumado la unidad y la libertad de Alemania, es válida para todo el pueblo alemán, perderá su vigencia el día en que entre en vigor una Constitución que hubiere sido adoptada por libre decisión de todo el pueblo alemán.<sup>562</sup>

La diferencia primordial entre este precepto y el vigente en México, radica en que, como ya se mencionaba, en ningún artículo de nuestra Carta Magna, se deja abierta la posibilidad de que, incluso mediante la expresión de la soberanía nacional, se reemplace formalmente la Constitución vigente, mientras que la alemana es muy clara al establecer que sí es posible llevar a cabo dicho proceso, inclinándose por la postura de favorecer la voluntad general del pueblo de la actualidad frente a aquella de una época anterior.<sup>563</sup> La similitud que guarda esta disposición con la de nuestra Constitución es la prohibición que lleva implícita para que se sustituya a la Constitución mediante medios que no se encuentren previstos por el orden normativo vigente, incluyendo por supuesto rebeliones, toda clase de trastornos públicos y más aún, el establecimiento de gobiernos ilegítimos.

Otros ejemplos más bien encaminados a la preservación de ciertos principios que para una sociedad políticamente estructurada pueden ser considerados fundamentales por la importancia y trascendencia que los reviste, son las ya mencionadas constituciones japonesa, referente a la inviolabilidad de los derechos humanos; la italiana y la

---

<sup>561</sup> Actualmente la Constitución de Venezuela es un claro ejemplo de lo que Karl Loewenstein denomina constitución semántica, o en el mejor de los casos nominal, toda vez que la realidad de la política es diferente de la realidad de la Constitución. Es decir, los procesos políticos no se adaptan a lo que la Constitución establece y mandata, y más aún, el ejercicio del poder prevalece antes y después de la Constitución. Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1976, p. 217.

<sup>562</sup> Ley Fundamental de la República Federal Alemana, artículo 146.

<sup>563</sup> En estricto sentido, en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, no se encuentra regulado tampoco el proceso para la creación de una nueva constitución. Es decir, existe la posibilidad de que mediante la voluntad de todo el pueblo se realice dicha empresa, pero no menciona procedimiento alguno para llevarla a cabo; es el caso que termina siendo una norma en blanco.

francesa, que proscriben la posibilidad de alterar la forma republicana de gobierno; o la norteamericana, que prohíbe alterar la equidad en el voto de los Estados representados en el Senado.

Son entonces diversas las fórmulas que utilizan los países en el mundo democrático para proteger, dentro de su mismo texto, la integridad de la Constitución. El de inviolabilidad es un principio que se observa recurrente en distintas legislaciones constitucionales, principalmente por la necesidad de garantizar la plena observancia de la Constitución como ordenamiento político fundamental de todo Estado democrático, haciendo nula toda posibilidad de su desconocimiento a través de medios que no hayan sido previamente instituidos por la voluntad general del pueblo, e incluso estableciendo límites formales a esa soberanía.

## RELEVANCIA DEL PRINCIPIO DE INVOLABILIDAD CONSTITUCIONAL

La promulgación de cualquier Constitución anuncia el inicio de una nueva época; en principio, implica un nuevo pacto político y social, una nueva forma de operación y marca los límites al poder público en su vinculación con los gobernados, así como de las relaciones verticales y horizontales en el ejercicio del poder y una nueva forma de organizar las relaciones de los distintos entes que lo ejercen.

Hemos visto que la Constitución es “inviolable” al no existir posibilidad jurídica para desconocerla y sustituirla por otra. Inviolabilidad, por ende significa la imposibilidad *jurídica* de que la Constitución sea cambiada o reemplazada por fuerzas que no emanen de un poder constituido para el primer caso, o de un poder constituyente para el segundo,<sup>564</sup> que no reflejen la voluntad mayoritaria de la población. Es decir, la Constitución es inviolable en tanto fácticamente se pretenda desconocer o reemplazar por un poder que no manifieste el interés colectivo del pueblo. Esta imposibilidad se basa principalmente en la supremacía del ordenamiento constitucional. Es por lo anterior, que no pierde su vigencia incluso cuando sea temporalmente inobservada a causa de una rebelión o movimiento social. Como ya se ha anotado previamente, este fue el caso del periodo en que Victoriano Huerta se hizo del poder y Venustiano Carranza propuso una reforma Constitucional a la Constitución de 1857, para proponer una nueva Constitución, la de 1917.

Pero, ¿qué pasa cuando un determinado orden constitucional experimenta un periodo crítico, cuando no se consigue el respeto de los derechos fundamentales mediante los cauces legales, ni existe la posibilidad de que la constitución se legitime por la adhesión popular a sus disposiciones, es decir, cuando un gobierno y su constitución devienen ilegítimos? De acuerdo con la doctrina y algunos ordenamientos normativos ajenos a México, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

---

<sup>564</sup> Peter Häberle define al poder constituyente como “aquella fuerza y autoridad política capaz de crear, sustentar y cancelar la Constitución en su pretensión normativa de validez”. Cabe destacar que no es igual al poder establecido del Estado, sino que lo precede, esto es, que cuando se manifiesta, “influye sobre él y opera dentro de él según la forma que le corresponda”. Häberle, Peter. “El Estado Constitucional”, UNAM, México, 2001, p. 163.

no,<sup>565</sup> cuando el mencionado fenómeno acontece, el pueblo tiene entonces la potestad (por no decir el “derecho”) de desconocer el texto constitucional que no le sea compatible, rebelándose contra el poder gubernamental que lo sostenga, a efecto de organizarse política y jurídicamente conforme a sus razones y aspiraciones mediante una nueva Constitución.<sup>566</sup> Sin embargo, este derecho es únicamente moral, puesto que el derecho de quebrantar el derecho jamás se ha consagrado en nuestro orden Constitucional, desde 1857.

El artículo 136 de la Constitución mexicana adopta precisamente y de manera expresa un principio opuesto al derecho a la revolución o derecho de sublevación popular. Tan es así, que el delito de *rebelión*, se encuentra tipificado en el Capítulo V del Código Penal Federal, estableciendo una pena de dos a veinte años de prisión y una multa de cinco mil a cincuenta mil pesos para aquellos que no siendo parte de las fuerzas armadas en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de:

1. Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio; y
3. Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados de la República y contra sus instituciones constitucionales.<sup>567</sup>

Cabría preguntarse entonces, si este derecho a la revolución se encuentra prohibido por la Propia Ley Suprema y las leyes secundarias, ¿de dónde proviene la legitimidad de la creación de la nueva Constitución de 1917? El mismo Tena Ramírez da una explicación magnífica al respecto que puede resumirse en que el gobierno de Huerta, si bien legalmente constituido, derivó en ilegítimo, ante lo cual Carranza se levanta en armas para rescatar a la Constitución de 1857 y traer de vuelta sus principios; por ello, hábilmente, el Jefe del Ejército Constitucionalista no propone la creación de una nueva Constitución, sino reformar la anterior.

Como se observa, el principio de inviolabilidad no se opone entonces al llamado derecho a la revolución cuando se trate del desconocimiento de un gobierno ilegítimo que funde sus actos en una constitución motivada por principios y valores contrarios a los que fueron adoptados por consenso, y que por lo tanto es ilegítima. Al contrario, este mismo precepto establece expresamente la imposibilidad de que dicha constitución o el nuevo gobierno suplanten jurídicamente al anterior, castigando a quienes hayan participado en tal movimiento una vez que el pueblo recobre su libertad.

---

<sup>565</sup> El artículo 35 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establece que “*cuando el gobierno viole los derechos del pueblo, la insurrección es para el pueblo y para cada porción del pueblo el derecho más sagrado y el deber más indispensable*”.

<sup>566</sup> La misma tesis es sostenida en Del Castillo Velasco, José María, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, Imprenta del Gobierno en Palacio, 2a. ed. corregida, México, 1871, p. 264

<sup>567</sup> Código Penal Federal, artículos 132 y 134.

Inferimos por tanto, que este precepto constitucional es de suma importancia para cualquier país que se rija por los principios de una democracia constitucional, dado que al establecerse la inviolabilidad de la Norma Suprema y Fundamental, se permite la permanente organización de todo un sistema político y jurídico creado para que la sociedad tenga la certeza de que no existirá otra norma que pueda imponerse y suprimir los derechos y principios que con años de lucha se han conseguido consagrar en la Constitución. En este sentido, podemos afirmar que nuestro sistema Constitucional es doblemente rígido. Por un lado, porque establece un procedimiento que requiere de amplia mayoría y de distintos niveles de colaboración entre los congresos Federal y locales para reformar sus disposiciones. Y por otro lado, porque su cláusula de inviolabilidad restringe la posibilidad para que sean reformados sus principios fundamentales, así como su esencia en el acuerdo institucional; incluso prevé actos de rebelión, ante los cuales nunca perderá su vigencia.

Este principio de inviolabilidad cobra especial relevancia en el marco del Centenario de la Constitución mexicana de 1917, toda vez que entre destacados juristas se ha suscitado un intenso debate sobre el futuro del constitucionalismo mexicano. La inquietud surge particularmente derivado de la falta de operatividad y funcionalidad de algunos de preceptos Constitucionales y el exceso de reglamentación en ciertos artículos del Texto Fundamental, como lo son el 3°, el 6°, el 41° o el 123°.

En este contexto, las posibilidades se han reducido a prácticamente cuatro vertientes. La primera de ellas consiste en seguir reformando la Constitución como se ha venido haciendo, buscando mejorar su contenido y adecuarlo a las emergentes necesidades sociales, tecnológicas, culturales, educativas, etc.

La segunda que han propuesto otros destacados juristas tiene como finalidad pactar una moratoria y no tocar el texto Constitucional en un determinado tiempo.<sup>568</sup> Lo anterior con dos propósitos principalmente: uno, para permitir que el nuevo cúmulo de reformas que se han incorporado en la Constitución surtan sus efectos y se midan sus resultados en el mediano plazo, y entonces determinar cuál es la mejor opción para la Constitución, trátase de continuar con el proceso de reforma o alguna de las siguientes que se discutirán. Y dos, para concentrar los esfuerzos jurídicos y políticos en la legislación secundaria, para reglamentar adecuadamente la Constitución y crear las políticas públicas necesarias para materializar y hacer efectiva la letra de la Carta Magna.

Por otra parte, una tercera propuesta es la impulsada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Se trata de una reordenación y consolidación de la Constitución mexicana, acompañada de la redacción de lo que ha sido llamada una ley de desarrollo constitucional. Esta propuesta busca hacer “una revisión del texto constitucional, que, sin afectar las decisiones políticas que incorpora ni su expresión jurídica, restaure sus cualidades formales y técnicas, permitiendo un mejor conocimiento y manejo de la

---

<sup>568</sup> Véase Carbonell, Miguel, *¿Por qué no una nueva constitución?*, en Revista Nexos, 1 de febrero de 2014, para consulta en <http://www.nexos.com.mx/?p=18387>.

*Constitución*”,<sup>569</sup> reduciendo significativamente su volumen al prescindir de todas aquellas disposiciones que pudieran considerarse más apropiadas para una ley secundaria, o incluso para un reglamento, que para un texto político fundamental. Estas disposiciones no se eliminarían por completo, toda vez que se integrarían en una ley de desarrollo constitucional; una ley de naturaleza diversa a las que actualmente existen en nuestro sistema jurídico, toda vez que su procedimiento de reforma sería más riguroso que para el resto de las normas que actualmente forman parte del bloque de constitucionalidad.

Una cuarta propuesta que tiene especial resonancia en la población mexicana, es la de crear una nueva Constitución por considerar a la actual “*vetusta y farragosa*”; convocar a un nuevo Congreso Constituyente para empezar de cero y redactar una completamente nueva.<sup>570</sup>

Es con esta propuesta que el artículo 136 de nuestra actual Constitución cobra relevancia, toda vez que algunos juristas, y como he sostenido en el presente ensayo, se han opuesto a esta posibilidad por considerar dicho proceso inconstitucional, por ser violatorio del precepto en comento. Independientemente de la imposibilidad jurídica que reviste a esta propuesta, se tienen que considerar otra serie de factores más bien fácticos que conlleva la realización una empresa de tan gran calado, como la dificultad para alcanzar el amplio consenso político y las voluntades necesarias,<sup>571</sup> o la posibilidad de que se polarice la nueva propuesta entre los que pudieran buscar el beneficio personal o para determinado grupo de poder.

Tomando en cuenta lo anterior, ¿cuál es entonces la mejor propuesta para rescatar lo mejor de nuestro constitucionalismo mexicano y con ello resolver los retos de disfuncionalidad institucional que se pueden presentar en el futuro inmediato?

Hablar de la creación de una nueva Constitución pudiera parecer muy atractivo para la población en general. Sin embargo, seguramente habría que reformar nuevamente a la Constitución para establecer formalmente el procedimiento que, en sus términos actuales, prohíbe implícitamente, aunado a la reforma o incluso abrogación de su artículo 136 para evitar cualquier posible vicio de inconstitucionalidad. Particularmente, no encuentro razones justificadas para borrar todo un texto constitucional que ha sido producto de una lucha constante en la búsqueda de mejores derechos en favor de los sectores de la sociedad más desprotegidos, así como la creación de instituciones que revolucionaron la forma de gobernar y de acceder al poder en México. Esta Constitución, con sus actuales limitaciones o debilidades institucionales, es la que ha posibilitado nuestro gradual tránsito a un sistema democrático con reglas más justas que permiten un mejor reflejo de la pluralidad y nuestra diversidad en el gobierno. Como mencionaba anteriormente, independientemente de las dificultades que se

---

<sup>569</sup> Valadés, Diego y Fix-Fierro, Héctor (coords.), *Constitución política de los estados unidos mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Con las reformas y adiciones hasta el 10 de julio de 2015. Ley de desarrollo constitucional. Anteproyecto. Estudio académico*, UNAM-IIIJ-Cámara de Diputados-IIIC, México, 2016, p. 1.

<sup>570</sup> Véase Carbonell, Miguel, *Op. cit.*

<sup>571</sup> O lo que Ferdinand Lasalle llama “*factores reales de poder*” cuando se refiere a aquella “*fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, mas que tal y como son*”. Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Cénit, trad. de W. Roces, Madrid, 1931, p. 58.

observan para lograr un acuerdo político que dé lugar a la redacción de una nueva Constitución, no parece razonable intercambiar todo un sistema por uno nuevo del cual no se conoce con precisión lo que se puede esperar de él, porque no sabemos qué resultado se puede esperar de una Constitución, producto de una Asamblea Constitucional que por su propia naturaleza puede ser diversa, fragmentada y polarizada.

Por otra parte, la propuesta de reordenar y consolidar el texto de la Constitución a través de una ley de desarrollo constitucional, parece técnicamente muy innovadora. Sin embargo, si en esencia, la Constitución será la misma y no se hará ninguna reforma o adición sustantiva, ¿cuáles son los beneficios tangibles que esto puede traer para la gobernabilidad en México? Si bien es cierto que la Constitución ha aumentado su tamaño en más del doble y que existen disposiciones que sin duda alguna no deberían estar ahí, lo que realmente requiere el sistema político mexicano es una reestructuración de fondo, en donde se introduzcan nuevas reglas en el ejercicio del poder público que permitan tener una mejor distribución del poder con mejores mecanismos de coordinación, fiscalización y con responsabilidades efectivas para los gobernantes y gobernados que trasgredan el orden normativo.

Con las nuevas reformas y leyes de combate a la corrupción y de impartición de justicia, se da un paso hacia adelante. Sin embargo quedan muchos temas de agenda pendientes para mejorar el actual modelo de gobierno y concretar la transición total a una democracia seria y consolidada. En los años recientes, se resolvió por medio de pactos políticos el establecimiento de nuevas reglas para el acceso democrático al poder, pero quedan pendientes las reglas democráticas para un ejercicio más equilibrado y ético del poder público.

Esto fue precisamente el espíritu que motivó la incorporación del principio de inviolabilidad desde la Constitución de 1857 y que ha sido adoptado por otros países alrededor del mundo democrático, con sus matices y distintas posibilidades, pero siempre encaminados a la real protección de los derechos que como personas tenemos todos y de los principios que nos dan identidad como una república democrática, federal y laica. Es necesario aprovechar la ocasión para reflexionar sobre las necesidades del México actual y el proyecto de país que buscaron crear nuestros Constituyentes de Querétaro, para enfocar todos los esfuerzos en la realización del propósito de nuestra Constitución, garantizar en todo momento y en igualdad de condiciones las libertades fundamentales de todos los mexicanos y con ello el establecimiento de un nuevo momento propicio para detonar más oportunidades para el desarrollo nacional y la prosperidad de la Nación.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, IIJ-UNAM, México, 1991.  
Código Penal Federal, promulgado en 1931.  
La Constitución de Japón, promulgada en 1946.  
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada 1999.  
Constitución de la República Oriental de Uruguay, promulgada 1997.  
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1824.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917.
- Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica, *Marbury v. Madison*, opinión de la Corte, Marshall, C.J. Consultado en <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137>.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789.
- Del Castillo Velasco, José María, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, Imprenta del Gobierno en Palacio, 2a. ed. corregida, México, 1871.
- Dicey, Albert Venn, *Introduction to the study of the law of the constitution*, Liberty Classics, 8a. ed. reimp., Lóndres, 1915.
- Garciadiego, Javier, *¿Un siglo de Revolución o la Revolución de hace un siglo?*, en Revista Nexos, 1 noviembre de 2010. Consultado en <http://www.nexos.com.mx/?p=14002#ftn3>.
- Häberle, Peter. “*El Estado Constitucional*”, UNAM, México, 2001.
- Kelsen, Hans. “*¿Quién debe ser el Defensor de la Constitución?*” trad. Roberto J. Brie. Ed. Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1995.
- . “*Teoría Pura del Derecho*” trad. Roberto J. Vernengo. UNAM. México, 1982.
- Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Cenit, trad. de W. Rocés, Madrid, 1931
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1976
- Munro, William Bennet, *The government of the United States*, The Macmillan Company, 5a. ed., Nueva York, 1946.
- Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados, México, 1999.
- Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, UNAM, México, 2009.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. Ayala, Francisco, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. I, p. 73
- Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. IV, p. 878.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Septiembre de 2002, p. 1136.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 16º ed, México, 1978.
- Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Daniel Jorro Editor, trad. Cerrillo Escobar, Carlos, t. I, Madrid, 1911.
- Valadés, Diego y Fix-Fierro, Héctor (coords.), *Constitución política de los estados unidos mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Con las reformas y adiciones hasta el 10 de julio de 2015. Ley de desarrollo constitucional. Anteproyecto. Estudio académico*, UNAM-IIJ-Cámara de Diputados-IIDC, México, 2016.





La Constitución nos une



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



CONSEJO EDITORIAL  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS