

# CENTENARIO

1917  2017

CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

## *Es voluntad del pueblo mexicano...*

INTRODUCCIÓN CIUDADANA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*Héctor Fix-Fierro*

### *Título segundo.*

#### *Capítulo I.*

#### *De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.*

*Art. 40. — Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

SECRETARÍA DE CULTURA

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO





“ES VOLUNTAD  
DEL PUEBLO MEXICANO...”

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES





**COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN  
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ENRIQUE PEÑA NIETO**

*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*

**EDMUNDO JAVIER BOLAÑOS AGUILAR**

*Presidente de la Cámara de Diputados  
del Congreso de la Unión*

**PABLO ESCUDERO MORALES**

*Presidente de la Cámara de Senadores  
del Congreso de la Unión*

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*

**REPRESENTANTES**

**PODER EJECUTIVO FEDERAL**

**MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG**

*Secretario de Gobernación*

**MARÍA CRISTINA GARCÍA CEPEDA**

*Secretaria de Cultura*

**PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

**GUADALUPE ACOSTA NARANJO**

*Diputado Federal*

**ENRIQUE BURGOS GARCÍA**

*Senador de la República*

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

*Ministro de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación*

**ALFONSO PÉREZ DAZA**

*Consejero de la Judicatura Federal*

**PATRICIA GALEANA**

*Secretaria Técnica*

**CONSEJO ASESOR**

Sonia Alcántara Magos  
Héctor Fix-Zamudio  
Sergio García Ramírez  
Olga Hernández Espíndola  
Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos  
Rogelio Flores Pantoja  
Javier Garcíadiego  
Sergio López Ayllón  
Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro  
José Gamas Torruco  
Juan Martín Granados Torres  
Aurora Loyo Brambila  
Gloria Villegas Moreno

---

BIBLIOTECA  
CONSTITUCIONAL  
I N E H R M

---



CULTURA  
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA  
Secretaria de Cultura  
María Cristina García Cepeda



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS  
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General  
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido  
Luis Jáuregui  
Álvaro Matute  
Érika Pani  
Ricardo Pozas Horcasitas

Salvador Rueda Smithers  
Rubén Ruiz Guerra  
Enrique Semo  
Luis Barrón Córdova  
Gloria Villegas Moreno

**“ES VOLUNTAD  
DEL PUEBLO MEXICANO...”**

**INTRODUCCIÓN CIUDADANA  
A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**HÉCTOR FIX-FIERRO**

KGf2919

F59

2016

Fix Fierro, Héctor

*“Es voluntad del pueblo mexicano...” Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos/Héctor Fix Fierro; Patricia Galeana, presentación.--Ciudad de México: Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016*

248 páginas; 23cm. (Biblioteca Constitucional)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

ISBN: 978-607-8507-53-5, *“Es voluntad del pueblo mexicano...”*

*Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

1. México-Constitución 2. Derecho constitucional-México. 3. Historia Constitucional-México. 4. Participación política-Leyes y Legislación-México  
I. t. II. ser.

Primera edición, Biblioteca Constitucional, 2016.

Producción:

Secretaría de Cultura

Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de las Revoluciones de México

D.R. © Héctor Fix-Fierro

D.R. © Patricia Galeana

D.R. © 2016 de la presente edición

Secretaría de Cultura

Dirección General de Publicaciones

Paseo de la Reforma 175,

Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500,

Ciudad de México.

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura /Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

ISBN: 978-607-8507-53-5, *“Es voluntad del pueblo mexicano...”*

*Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Impreso y hecho en México

**CULTURA**  
SECRETARÍA DE CULTURA



# CONTENIDO

## NUESTRO SER REPUBLICANO

Patricia Galeana . . . . . 13

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS  
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

PRÓLOGO . . . . . 23

### CAPÍTULO PRIMERO

“ES VOLUNTAD DEL PUEBLO MEXICANO...” . . . . . 27

Preámbulo . . . . . 27

Pueblo, soberanía y Poder Constituyente . . . . . 31

¿Quién es el pueblo soberano? . . . . . 36

¿Pueden reformarse los principios  
del artículo 40 constitucional? . . . . . 41

### CAPÍTULO SEGUNDO

“...CONSTITUIRSE EN...” . . . . . 43

Preámbulo . . . . . 43

Un concepto revolucionario: la declaración de derechos  
y la división de poderes . . . . . 49

Síntesis de la historia constitucional mexicana . . . . . 56

El Congreso Constituyente de 1916-1917 .....	77
Trayectoria de la Constitución de 1917 .....	85
Elementos vigentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 ..	88
CAPÍTULO TERCERO	
“...UNA REPÚBLICA...” .....	105
Preámbulo .....	105
La república como comunidad política .....	105
La república como forma de gobierno opuesta a la monarquía .....	108
La idea republicana como compendio de las virtudes políticas .....	112
La República en los documentos constitucionales del México independiente .....	114
Los principios republicanos en el texto constitucional vigente .....	122
CAPÍTULO CUARTO	
“...REPRESENTATIVA...” .....	127
Preámbulo .....	127
Elementos de un debate: ¿democracia directa contra gobierno representativo? .....	128
Representación y forma de gobierno .....	131
Representación y sistema electoral .....	133
Representación y sistema electoral en la historia constitucional mexicana .....	137
Representación y sistema electoral en la Constitución de 1917 .....	146
Representación y sistema electoral en el texto constitucional vigente .....	156
Poder Legislativo .....	156
Poder Ejecutivo .....	160
Ayuntamientos en los estados y alcaldías en la Ciudad de México .....	162

Derechos, obligaciones, incompatibilidades y responsabilidades de los representantes populares . . . . .	163
Bases del sistema electoral . . . . .	165
CAPÍTULO QUINTO	
“...DEMOCRÁTICA...” . . . . .	169
Preámbulo . . . . .	169
La idea democrática en la historia . . . . .	171
La democracia en las constituciones mexicanas . . . . .	174
La democracia en el texto vigente de la Constitución de 1917 . . . . .	176
Educación . . . . .	177
Radiodifusión . . . . .	178
Rectoría del Estado y planeación democrática . . . . .	178
Núcleos de población ejidales y comunales . . . . .	179
Forma de gobierno . . . . .	180
Partidos políticos . . . . .	180
Perspectivas . . . . .	180
Democracia directa . . . . .	181
Control democrático y rendición de cuentas . . . . .	183
CAPÍTULO SEXTO	
“...LAICA...” . . . . .	189
Preámbulo . . . . .	189
La separación entre el Estado y las confesiones religiosas como característica del constitucionalismo moderno . . . . .	192
Las relaciones entre el Estado y la Iglesia en la historia constitucional mexicana . . . . .	197
La supremacía del Estado sobre las iglesias en la Constitución de 1917 . . . . .	206
La separación entre el Estado y las asociaciones religiosas en el texto constitucional vigente . . . . .	214
CAPÍTULO SÉPTIMO	
“...FEDERAL...” . . . . .	219
Preámbulo . . . . .	219

La implantación del federalismo en México:  
  las Constituciones federales de 1824 y 1857..... 223

Transformaciones del federalismo  
  bajo las constituciones de 1857 y 1917 ..... 235

Régimen constitucional del sistema federal en la actualidad... 245

EPÍLOGO

La Constitución Política de los Estados Unidos  
  Mexicanos en su Centenario..... 247

ANEXO...



## NUESTRO SER REPUBLICANO

**E**n el marco del Centenario de la Constitución que nos rige, el jurista Héctor Fix-Fierro nos ofrece en *“Es voluntad del pueblo mexicano...”* un recorrido por la historia constitucional, partiendo de sus orígenes más remotos. Estudia el proceso de creación del Estado mexicano, hasta culminar con la Constitución que nos rige.

Fix-Fierro destaca desde el título de la obra los principios establecidos en el actual artículo 40, provenientes de las constituciones de 1824 y 1857, así como de las Leyes de Reforma: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>1</sup>

El constitucionalista estructura su obra en siete capítulos: 1o. “Es voluntad del pueblo mexicano”; 2o. “constituirse en”; 3o. “una República”; 4o. “representativa”; 5o. “democrática”; 6o. “laica” y 7o. “federal”.

<sup>1</sup> Texto vigente del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 2016.

En cada uno de ellos explica los conceptos del artículo 40 constitucional, su trayectoria histórica, los motivos de su incorporación en la Constitución de 1917, así como su desarrollo y transformaciones, hasta la actualidad.

En el capítulo primero se hace un recuento histórico de las constituciones que ha tenido nuestro país y la forma de Estado y de gobierno que se han establecido. Comienza con la Constitución de Cádiz, que estuvo vigente brevemente en la todavía Nueva España en 1812 y 1820, así como en el Imperio de Iturbide, en tanto que éste disolvió el Congreso y sólo elaboró un reglamento provisional.

A continuación, el investigador refiere el contenido de las constituciones de México, desde la primera de 1814 hasta la vigente de 1917.

Define conceptos fundamentales como: *pueblo, soberanía y poder constituyente*. Para ello, hace una síntesis del pensamiento griego y romano; de las ideas de Santo Tomás de Aquino y Juan Bodino; así como de las de John Locke, Juan Jacobo Rousseau y Emmanuel-Joseph Siéyes.

Para dar respuesta a la interrogante ¿quién es el pueblo soberano? refiere lo acontecido en 1808, cuando Napoleón invadió España y Portugal y la resistencia que encontró. Ante la reflexión sobre si pueden reformarse los principios del artículo 40 constitucional, responde negativamente, por existir límites implícitos a las reformas constitucionales.

En el capítulo segundo explica cómo “constituirse en...”, significa la forma de organización política que nos damos a través de una Constitución: “documento escrito [...] que reconoce los derechos fundamentales de sus habitantes”.

Refiere el significado del concepto *constitución*, desde la Antigüedad clásica en Aristóteles, hasta la época contemporánea en Ferdinand Lassalle, y en nuestro tiempo, con Peter Häberle.

Fix-Fierro destaca que las constituciones son frecuentemente producto de una revolución. Fue el caso de la Independencia

de Estados Unidos en 1776 y de la Revolución Francesa en 1789. Explica las dos partes tradicionales de la Constitución: la parte dogmática de declaración de derechos y la orgánica de división de poderes. Hace a continuación la “síntesis de la historia constitucional mexicana”.

En el capítulo correspondiente al Congreso Constituyente de 1916-1917 y la Constitución de 1917, analiza los grandes temas constitucionales: garantías individuales, derechos sociales, división de poderes y relaciones Estado-Iglesia. Hace también el recuento de las reformas constitucionales en los cien años de vigencia, destacando los elementos que permanecen de la Constitución original.

El tercer capítulo está dedicado a explicar la República, como forma de gobierno opuesta a la monarquía y como compendio de las virtudes políticas. El autor muestra la evolución que el concepto ha tenido en la historia mexicana.

En el capítulo cuarto, el investigador explica el sistema representativo. Muestra por qué una democracia no puede funcionar sin un esquema de representación. Ante la imposibilidad de que el pueblo esté reunido de manera permanente y gobierne en forma directa.

Describe también el sistema electoral y los importantes cambios que ha tenido. Incluye la situación de los ayuntamientos en los municipios de los estados y las alcaldías en la Ciudad de México, que tienen también su origen en la elección popular.

El capítulo quinto está dedicado a explicar el sistema democrático. Aunque el concepto *gobierno del pueblo* se remonta a la Grecia clásica, Fix-Fierro señala que fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando el ideal democrático se convirtió en un criterio generalizado para justificar el orden político de los países del mundo.

Analiza el concepto contemporáneo de *democracia*, vinculado indisolublemente con otros conceptos: el de *constitución*, el de *soberanía popular* y el de *derechos humanos*. Refiere cómo durante los cien años de su vigencia, nuestra Constitución ha

ido incorporando el concepto de democracia en varias de sus disposiciones.<sup>2</sup>

El doctor Fix explica que la democracia social busca la realización de la igualdad social y económica entre los integrantes de un pueblo. Destaca en este sentido la importancia de que la Constitución de 1917 incorporara por primera vez los derechos de campesinos (artículo 27) y trabajadores (artículo 123). Y, posteriormente, los de otros grupos sociales en condiciones de desigualdad o vulnerabilidad, como los niños y adolescentes, las personas con discapacidad, los adultos mayores, los pueblos y comunidades indígenas.

También nos expone los elementos de la democracia directa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa ciudadana, así como la consulta popular. Concluye este capítulo refiriendo las responsabilidades de los servidores públicos, el acceso a la información pública y la transparencia, y el sistema de rendición de cuentas.

El capítulo sexto está dedicado a la laicidad del Estado, elemento fundamental para una democracia, ya que establece la neutralidad frente a las diversas creencias. El Estado laico no se identifica con ninguna religión ni le otorga privilegios particulares a ninguna Iglesia. En este sentido protege la libertad de conciencia de las personas, para profesar y practicar el credo religioso de su preferencia, pero también para no profesar ninguno, y el derecho de comportarse de acuerdo con sus convicciones éticas.

El jurista hace un recuento histórico de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, desde la época colonial hasta nuestros días. Concluye “que el Estado no puede existir, constitucionalmente hablando, más que como institución laica, en la medida en que sus funciones son distintas a las de la religión como fenómeno social organizado”.

<sup>2</sup> El artículo 3o. sobre la educación; el 6o. relativo a la radiodifusión; 25 y 26-A de la rectoría del Estado y planeación democrática; 27 sobre núcleos de población ejidales y comunales; 40 de la forma de gobierno, y 41 de los partidos políticos.

El último capítulo se dedica al sistema federal: “forma de descentralización por la cual el Estado cuenta con un gobierno nacional, así como con gobiernos locales que se rigen por una Constitución federal y por constituciones estatales”. El autor refiere la evolución del federalismo en nuestro país, desde su implantación en 1824 hasta su situación actual.

En su epílogo, Fix-Fierro reflexiona sobre lo inusual que resulta el hecho de que una constitución cumpla cien años, siendo la nuestra una de las más longevas del mundo. Previamente la de mayor vigencia en nuestro país fue la liberal de 1857 con 60 años de vigencia. Concluye que es necesario que la sociedad mexicana se apropie más de su Constitución, que se identifique con ella y que debata sus contenidos y su cumplimiento.

La obra se enriquece con un anexo sobre los derechos humanos reconocidos por la Constitución; principales convenios y tratados internacionales ratificados por México en la materia; una sinopsis de los poderes federales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; las bases constitucionales de los poderes de las entidades federativas y los organismos constitucionales autónomos.

La obra del jurista Fix-Fierro nos permite conocer y comprender la norma suprema de convivencia de los mexicanos. Hace efectivos los tres ejes rectores que los Poderes de la Unión establecieron en el Acuerdo por el que se creó el Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:<sup>3</sup> recordar la trascendencia histórica del texto constitucional y su contribución al desarrollo político, económico y social del país; difundir su contenido y concientizar sobre la necesidad del cumplimiento cabal de sus postulados, y reflexionar sobre los mejores mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales en ella consagrados.

<sup>3</sup> Acuerdo al que concurren los Tres Poderes de la Unión para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrito el 5 de febrero de 2013 y publicado al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*.

En la conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el INEHRM se congratula en presentar *“Es voluntad del pueblo mexicano...”*, de Héctor Fix-Fierro, obra que contribuye a la cultura constitucional de la ciudadanía. En sus propias palabras: “la Constitución es un patrimonio común de toda la sociedad mexicana, de modo que todos sus integrantes tienen el derecho, y la obligación, de conocerla y utilizarla para lograr los fines que ella misma reconoce y promueve”.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de las Revoluciones de México*



*Para Jacqueline:  
por la vida que iniciamos  
juntos hace veinticinco años  
y los tres tesoros que nos ha regalado*



*El sentido general de la palabra constitución ya indica su importancia excepcional: "Esencia y calidades de una cosa que la constituyen como es y la diferencian de las demás". Entonces, constituir a un país es infundirle vida, o, dicho negativamente, que sin una constitución no puede existir. Por eso se la escribe con mayúscula y se la llama ley suprema (que no tiene superior), ley fundamental (o principal), carta magna (o grande), etcétera.*

DANIEL COSÍO VILLEGAS (1969)

*Ensayados todos los sistemas de gobierno, habéis podido conocer sus ventajas y sus vicios, y podéis, con más acierto que los legisladores que os han precedido, combinar una constitución que, adaptada exactamente a la nación mexicana, levante sobre los principios democráticos un edificio en que perdurablemente reinen la libertad y el orden.*

Del discurso del presidente Ignacio Comonfort  
en la apertura de sesiones del Congreso Constituyente  
(18 de febrero de 1856)



## PRÓLOGO

La celebración del Centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ofrece una gran oportunidad para examinar tanto su valor histórico como su significado para la vida actual del país. En esta tesitura, veremos la publicación o la reedición de innumerables obras que exploran las diversas dimensiones de nuestra vida constitucional, ya sea reafirmando algunos juicios ya consolidados o abriendo nuevas perspectivas para el futuro. En ambos casos cabe esperar que, más allá del mito y el elogio, se reconozca la aportación invaluable de nuestra Constitución a la existencia misma de la nación mexicana, a la identidad de México como país moderno y democrático.

El propósito de este libro es más modesto, pues pretende ofrecer una introducción a nuestra Constitución y a su historia a partir de los principios enunciados en el artículo 40, que son los mismos que se fijaron en 1857 y en las Leyes de Reforma, y también los mismos, prácticamente, que se consagraron en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. Este modo de exposición tiene varias ventajas. Por un lado, aprovecha la relativa inmutabilidad de los principios constitucionales que definen la forma de Estado

y la forma de gobierno desde los primeros años de nuestra vida independiente, lo que permite descubrir la continuidad fundamental en el marco de un texto constitucional dinámico. Por el otro, elude las exposiciones tradicionales de la ciencia jurídica constitucional, apoyada en la distinción fundamental entre “parte dogmática” –declaración de derechos– y “parte orgánica” de la Constitución –la que establece la integración y las atribuciones de los poderes–, partes que se encuentran bastante entremezcladas y desdibujadas en el texto constitucional vigente.

En la presente explicación, es el pueblo mexicano, la ciudadanía en su conjunto, y no meramente algún principio teórico y abstracto, el actor y el sujeto principal de nuestra historia constitucional. Por eso el subtítulo habla de una introducción ciudadana: se trata de acercar la Constitución a la ciudadanía, para que ésta se apropie de ella y la incorpore en una nueva conciencia cívica. Precisamente, una ventaja más del esquema utilizado –y una que no es menor– radica en la posibilidad de redescubrir alguna dimensión poco valorada o de plano desconocida de nuestro devenir constitucional, como lo es el principio republicano. Lo que el lector no encontrará aquí es una exposición sistemática y completa de la Constitución de 1917, sino solamente el estudio de los aspectos históricos y positivos de sus ejes más importantes.

El libro se dirige a un público amplio, sin importar que cuente o no con nociones de derecho. Como se dirá en repetidas ocasiones a lo largo del texto, la Constitución es un patrimonio común de toda la sociedad mexicana, de modo que todos sus integrantes tienen el derecho, y la obligación, de conocerla y utilizarla para lograr los fines que ella misma reconoce y promueve.

La dificultad de esta empresa es obvia, pues exige elaborar explicaciones básicas en un lenguaje accesible para el lector no especializado. El autor no tiene ninguna seguridad de haber

logrado este objetivo, aunque se ha empeñado sinceramente en alcanzarlo. Una dificultad adicional deriva de la necesidad de hacer frecuentes referencias históricas, con su cauda de nombres y fechas (para mejor ubicación se incluyen las fechas vitales de los personajes históricos la primera vez que se mencionan en el texto). Aunque se ha intentado reducir este aspecto al mínimo indispensable, no es posible eliminarlo del todo, más aún si se toma en cuenta que la Constitución vigente no puede entenderse cabalmente sin hacer un recuento de su trayectoria histórica. Dicho en otras palabras: la Constitución es historia, pero historia viva, historia abierta al futuro.

Cada capítulo explica un elemento de los que integran la fórmula del artículo 40 –República, representativa, democrática, laica, federal– siguiendo una estructura similar: un preámbulo introductorio, principalmente de carácter conceptual; una descripción de la trayectoria histórica del concepto, en general y a la luz de los principales documentos constitucionales mexicanos; y una explicación somera de su adopción en la Constitución de 1917, así como de su desarrollo y transformaciones, hasta llegar a la actualidad. Aunque se omite ofrecer un análisis completo del texto en vigor, ya que ello habría desbordado la dimensiones de esta introducción, se ha agregado, como derivación de lo expuesto en el Capítulo Segundo, un anexo que resume, en cuadros, las dos partes de la Constitución ya citadas: la declaración de derechos y la organización de los poderes. Por razones de estructura, ha sido inevitable reiterar algunos elementos de la síntesis histórica del constitucionalismo mexicano que se presenta en los primeros capítulos, pero las repeticiones permiten leer los demás capítulos en cualquier orden y de manera independiente.

El autor quiere expresar su profunda gratitud a la doctora Patricia Galeana, directora general del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), por la invitación a emprender esta difícil pero emocionante

empresa. Aunque ha tomado mucho más tiempo del inicialmente previsto, por razones de las que solamente el autor es responsable, su esperanza es que ésta sea una contribución digna del homenaje que sin duda debemos tributar, en su centenario, a nuestra Constitución.



## “ES VOLUNTAD DEL PUEBLO MEXICANO...”

### PREÁMBULO

**E**l artículo 40 de nuestra Constitución reza:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

De manera similar a lo que sucede con muchas Constituciones del mundo, este artículo expresa cuál es la forma de organización política que el pueblo mexicano desea darse. Salvo dos cambios —uno en el año de 2012 y otro en 2016— que le agregaron la palabra “laica” (de ello se hablará más adelante, en otro capítulo) y la referencia a la Ciudad de México, el texto de este artículo ha permanecido sin modificaciones desde su aprobación por el Congreso Constituyente de 1856-1857. Por supuesto, hablamos de las formas de organización política modernas, es decir, aquellas que se consideran legítimas desde fines del siglo XVIII.

En este preámbulo veremos brevemente que las constituciones mexicanas contienen alguna disposición que señala de manera expresa cuál son las formas de Estado y de gobierno que aquéllas desean establecer. Durante el siglo XIX se dieron grandes luchas para decidir estas formas, lo que se logró de manera definitiva a partir de la Restauración de la República en 1867, bajo la autoridad de la Constitución federal de 1857.

La primera Constitución que estuvo vigente en el territorio de lo que hoy es México fue la Constitución de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812, conocida también como Constitución de Cádiz, por haber sido discutida y aprobada en esa ciudad española. Esa Constitución se juró en la Plaza Mayor de la Ciudad de México el 30 de septiembre del mismo año y, por ello, esta plaza lleva el nombre de Plaza de la Constitución, aunque popularmente se le conoce como Zócalo, vocablo que se ha extendido a las plazas centrales de otras ciudades de México. Su vigencia en nuestro país fue muy precaria, pues fue suspendida y restablecida en varias ocasiones. Después de su restablecimiento en España en mayo de 1820, estuvo formalmente en vigor durante los primeros años de nuestra vida independiente, hasta su sustitución por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Para efectos de lo que aquí se comenta, el artículo 14 de esa Constitución indicó lo siguiente: “El gobierno de la nación española es una monarquía moderada hereditaria”.

La primera Constitución dictada bajo la bandera de la independencia nacional es el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814. Esta Constitución no contiene una definición expresa y única sobre la forma de organización política que adopta, pero de su articulado se desprende claramente que su propósito es establecer una República representativa, con división de poderes, bajo un régimen territorial de provincias que “no podrán separarse unas de otras en su

gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte” (artículo 43).

A la consumación de la Independencia en septiembre de 1821, los primeros documentos constitucionales proclamaron que la nueva nación se constituía como monarquía constitucional moderada, bajo el nombre de Imperio Mexicano. Esta definición tuvo muy breve vida, hasta que el Acta Constitutiva de la Federación, aprobada el 31 de enero de 1824, y, sobre todo, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, establecieron una nueva fórmula política.

Los artículos 5o. y 6o. del acta disponían lo siguiente:

Artículo 5o. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Artículo 6o. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos adoptó una fórmula muy parecida en su numeral 4: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

No se habla de “estados libres, independientes y soberanos”, sino que se señala —en el artículo 5o.— cuáles son los estados y territorios que conforman la Federación, y en el Título VI se regula lo correspondiente a los “estados de la Federación”.

Como se aprecia con facilidad, esos primeros documentos constitucionales contienen prácticamente la misma definición, y casi con las mismas palabras, del actual artículo 40. Cómo y por qué se pasó de la idea de una monarquía al proyecto de crear una República es algo que exploraremos brevemente en un capítulo posterior.

A lo anterior debemos agregar —porque la relación entre el Estado y las confesiones religiosas es un elemento de trascendencia en la definición de cualquier régimen constitucional—, que todas las constituciones mexicanas promulgadas antes de 1857 proclamaron que la religión de la nación (o del Estado) era la “católica, apostólica y romana”, sin tolerancia al ejercicio de ninguna otra.

Las Bases Constitucionales aprobadas el 15 de diciembre de 1835 (numerales 3o. y 8o.), que sirvieron de fundamento a la Constitución centralista de 1836 (conocida como de las Siete Leyes Constitucionales), no variaron esencialmente la definición de la forma de organización política —República representativa popular—, salvo en lo que se refiere a la división del territorio nacional, pues dejaron de subsistir los estados libres y soberanos para transformarse en departamentos, aunque en el gobierno de éstos participaban órganos de elección popular: las juntas departamentales. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, del 12 de junio de 1843 —también de orientación centralista— reiteraron, en el artículo 1o. que la nación mexicana “...adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”.

Por último, y salvo el episodio del Segundo Imperio (1864-1867), la Constitución de 1857 estableció, también en su artículo 40, la definición que ha prevalecido hasta el día de hoy, con las mismas palabras que retomó el Constituyente de 1916-1917: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

En suma: a pesar de las cruentas e interminables luchas que se dieron en el siglo XIX para determinar, a través de una Constitución, la forma de organización política del pueblo mexicano, ésta ha sido constante en tres de sus elementos principales: los de una República, que es representativa y es popular (aunque este último término no es expreso en el artículo 40 vi-

gente). En un ulterior capítulo hablaremos con más detalle de estos elementos.

## PUEBLO, SOBERANÍA Y PODER CONSTITUYENTE

La definición constitucional de la forma de organización política de una nación (o más técnicamente: de la “forma de Estado” y de la “forma de gobierno”) depende de ciertos conceptos de la teoría política que es preciso comentar muy brevemente.

¿Cómo es que un pueblo –en este caso, el pueblo mexicano– manifiesta su voluntad de darse una Constitución con ciertos elementos y características? ¿De dónde proviene su autoridad para hacerlo? Y, más aún, ¿qué es un “pueblo” en sentido político y en qué es diferente del concepto histórico y cultural? Resultaría muy complejo tratar de dar a estas preguntas una respuesta que fuera a la vez amplia y precisa, pero bastará una síntesis para explicar las ideas fundamentales.

Con sus obligados antecedentes en el pensamiento griego y romano de la antigüedad, en los últimos siglos de la Edad Media europea (siglos XIII a XV), los pensadores de la época empiezan a discutir intensamente cuál es la fuente de la autoridad política y, sobre todo, si los gobernantes tienen o no el derecho de mandar y ser obedecidos. Aunque en el pensamiento cristiano tradicional se considera que los creyentes deben obedecer a las autoridades políticas, pues han sido instituidas por Dios (así lo dice Pablo), algunos teólogos medievales, como Tomás de Aquino (1225-1274), se preguntan más bien si los cristianos tienen derecho a desobedecer a esas autoridades cuando se vuelven tiránicas y atentan contra el bien común, pues también hay fundamento bíblico para sostener que la obediencia debida a la autoridad secular no es absoluta (“hay que obedecer a Dios antes que a los hombres”), sobre todo si los mandatos del gobernante van en contra de la conciencia de los individuos.

De las reflexiones de los teólogos y filósofos de esa época, se derivan tres ideas fundamentales que luego han sido retomadas y profundizadas por los pensadores políticos modernos (a partir del siglo XVI), para conformar algunos de los principios fundamentales de las constituciones contemporáneas:

¡Los gobernantes no tienen derecho a gobernar por sí mismos, sino que dependen, directa o indirectamente, del consentimiento del pueblo; por ello, éste es la fuente última de la autoridad política.

El pueblo puede transferir al gobernante, o pactar con él en su beneficio, la facultad de ejercicio del gobierno, es decir, que aquél se convierte en un representante, en un mandatario que debe responder a los intereses de su mandante.

El gobernante solamente tiene derecho a gobernar en tanto ejerza el gobierno de manera legítima; es decir, en cuanto respete las leyes y los principios fundamentales en que se basa la convivencia en una comunidad.

A esta línea de pensamiento hay que agregar el concepto de soberanía. Esta palabra deriva de dos vocablos del latín, *super* y *omnia* que significan, literalmente, “por encima de todas las cosas”. El primer gran teórico de la soberanía es el jurista francés Jean Bodin (1529-1596), quien en su obra *Los seis libros de la República* (1576) define a la soberanía como el “poder absoluto y perpetuo de una República” (o del Estado) para dictar y hacer cumplir las leyes, es decir, que se trata de un poder jurídico. El soberano –que para Bodin puede ser el rey o también el pueblo– no está sujeto a ninguna ley, salvo las leyes divinas y naturales, así como algunas leyes fundamentales del reino, como las de sucesión dinástica.

Bodin vivió en una época de gran turbulencia, sobre todo por las guerras de religión entre católicos y protestantes, que causaron graves daños en varias regiones de Europa, hasta la firma de la llamada Paz de Westfalia de 1648. Por eso, Bodin insistió en la necesidad de que existiera un poder supremo, capaz de imponer el orden y la ley en un reino, pero también

de rechazar las intromisiones de otras potencias. Justamente la Paz de Westfalia consagró el principio fundamental de la soberanía en lo que ahora denominamos “relaciones internacionales”: el derecho de cada nación a darse su propio orden político y jurídico (la dimensión “interna” de la soberanía), sin intervención de las demás naciones (el aspecto “externo” de la soberanía), claro está, reconociendo los principios y los valores legítimos en que se funda la comunidad internacional, como son actualmente los derechos humanos.

El concepto de soberanía, tal como lo definió Bodin, sirvió para justificar y apuntalar al absolutismo monárquico –el poder absoluto de los reyes– que se instauró en la mayoría de las naciones europeas a partir del siglo XVII. Como reacción en contra de ese absolutismo, los pensadores políticos de fines de ese mismo siglo (como el inglés John Locke) y de la primera mitad del siglo XVIII, retomaron el concepto de soberanía, pero atribuyendo su titularidad al pueblo.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) es uno de los grandes exponentes del concepto de la soberanía popular. En su obra clásica *El contrato social* (1762), Rousseau se pregunta si es posible fundar un orden político en el que se conserve al mismo tiempo la libertad natural de los individuos. Su respuesta es que ello es posible solamente si existe identidad entre los gobernantes y los gobernados; es decir, que el mismo pueblo –conformado por el conjunto de los ciudadanos– sea el que elabore las leyes a las que debe someterse. En las leyes se expresa, según este autor, la “voluntad general”, es decir, la voluntad que representa el interés o el bien común de todos los que participan en su formación.

Estas ideas de Rousseau implicaban que la soberanía solamente sería viable como gobierno directo del pueblo y para el pueblo, pero él mismo encontraba grandes dificultades para poder hacer realidad este ideal. Algunos años más tarde, durante la Revolución Francesa, otro gran pensador político –el abate Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836)– elaboró la que

es quizá la versión definitiva del concepto de soberanía y de la teoría de la representación política que hasta la fecha siguen la mayoría de los ordenamientos constitucionales. Sieyès piensa que la soberanía consiste en el poder de elaborar y modificar la Constitución. Ese poder corresponde al Poder Constituyente, que de este modo se distingue de los llamados poderes constituidos, que son los órganos –el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial– que la Constitución crea, que están sometidos a ella y que se ocupan de las tareas cotidianas del gobierno.

Empero, para Sieyès, el titular de la soberanía no era el pueblo –como conjunto concreto de los ciudadanos–, sino la nación, la cual está conformada también por todas aquellas personas –como los niños o las mujeres en aquel entonces– que no tenían derecho a participar activamente en la vida política. La nación solamente puede actuar a través de sus representantes. Aunque estos representantes son electos por los ciudadanos de las distintas circunscripciones electorales en que se divide el territorio de un país, representan al conjunto de la nación, no a quienes los eligieron de manera particular.

Si bien puede argumentarse que hay diferencias importantes entre el concepto de “soberanía popular”, como lo formuló Rousseau, y el de “soberanía nacional”, como lo entendía Sieyès, lo cierto es que se puede hacer una síntesis que toma elementos de ambos, como lo hacen muchos ordenamientos constitucionales, pasados y presentes.

En nuestra historia constitucional, es quizá la Constitución de Apatzingán la que de manera más clara y didáctica formula estos conceptos, por lo que vale la pena citar los artículos correspondientes:

Artículo 2. La facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Artículo 3. Ésta es, por su naturaleza, imprescriptible, inenajenable e indivisible.

Artículo 4. Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.

Artículo 5. Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.

La Constitución mexicana de 1917, que tiene su antecedente en la de 1857, dispone lo siguiente en su 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”.

Este artículo también combina, en la misma frase, ambos conceptos de soberanía. Al hablar de “soberanía nacional” postula la existencia de un ente histórico y cultural –la nación mexicana– que actúa a través de los órganos de representación directa e indirecta que crea la propia Constitución. Pero, en cada momento, la nación mexicana encarna concretamente en el pueblo mexicano, que es el que tiene el “inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”. Esta última frase se ha alegado en ocasiones para justificar algún movimiento de rebelión política (como la zapatista de enero de 1994 en Chiapas), pero por el hecho mismo de que se encuentre consagrado en una Constitución resulta razonable suponer que ese derecho, si se entiende como facultad jurídica, solamente puede ejercerse a través de los órganos y procedimientos que instituye la misma ley fundamental. Políticamente hablando, está claro que el pueblo o la nación, en ejercicio de su poder constituyente, pueden establecer un nuevo orden constitucional en cualquier momento, pero ello

solamente podrá determinarse en forma posterior, cuando dicho orden ya ha tenido eficacia real.

### ¿QUIÉN ES EL PUEBLO SOBERANO?

En 1808, el emperador de los franceses, Napoleón Bonaparte (1769-1821), invadió España y Portugal. Este evento histórico causó una verdadera conmoción en las posesiones españolas en América, porque Napoleón obligó a los reyes de España a renunciar al trono, para entregarlo a su hermano, José Bonaparte (1768-1844), apodado despectivamente “Pepe Botella” por su presunta afición a la bebida. La abdicación de los reyes legítimos y la usurpación del trono por un monarca extranjero provocaron el levantamiento y la resistencia del pueblo español, lo que unos años más tarde llevó a la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812.

En la Nueva España, los integrantes del ayuntamiento de la Ciudad de México, de origen criollo (descendientes de españoles, pero nacidos en América) hicieron entrega al virrey Iturrigaray de un acta, o “representación”, en la cual afirmaban –apoyándose en las antiguas doctrinas sobre la existencia de un pacto entre el pueblo y el monarca que autorizaba a éste a gobernar– que el pueblo recuperaba la soberanía en tanto no volviera al trono el rey legítimo, Carlos IV (1748-1819) o su heredero, Fernando VII (1784-1833). En ese documento se manifiesta que la abdicación era nula (insubsistente), porque “es contra los derechos de la nación a quien ninguno puede darle rey si no es ella misma por consentimiento universal de los pueblos...”. En consecuencia, había que tomar medidas para impedir la usurpación del gobierno por parte de los franceses. El gobierno virreinal, conformado por españoles peninsulares y representado por la Audiencia de México, que era el principal órgano de administración y justicia, se opuso a este plan, depuso al virrey y encarceló a los dirigentes criollos, algunos de los cuales pagaron con la vida este primer intento de establecer un

gobierno propio. Sin embargo, la chispa para el movimiento de Independencia ya estaba encendida y éste habría de estallar apenas dos años más tarde.

¿Quién era el pueblo que reasumía la soberanía y cómo es que se daba dicha reasunción? Aquí es necesario hacer una distinción entre el pueblo como sujeto político y el pueblo como entidad histórica y cultural. Se trata de dos conceptos que no siempre coinciden entre sí. Veamos qué ha sucedido con cada uno de ellos en el caso de México.

Durante los tres largos siglos del gobierno virreinal, se produjo una reinterpretación de la conquista de los pueblos indígenas por los españoles. Dicha reinterpretación, propuesta fundamentalmente por los intelectuales criollos del siglo XVIII, implicaba, en pocas palabras que, al momento de la Conquista, ya existía una nación mexicana a la que se había sometido y privado de la libertad durante tres largos siglos y que ahora, ante los dramáticos acontecimientos en la Península ibérica, tenía la oportunidad de recobrar su libertad y su soberanía. Esta idea se expresa con diáfana claridad en la Constitución de Apatzingán de 1814, cuyo artículo 9 reza: “Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones”.

En esas pocas líneas está resumida la justificación que esgrimían los iniciadores de la Independencia para combatir por las armas el dominio español y para, en representación de la nación mexicana, darse un orden político propio que la situara en pie de igualdad con las demás naciones del mundo.

A partir de ese momento, todos los documentos constitucionales se fundamentan y se justifican en la voluntad de la nación o del pueblo “mexicanos”. Pero, ¿hasta qué punto coincidían esa nación y ese pueblo, como sujetos de la soberanía y del Poder Constituyente, con la existencia de un solo “pueblo mexicano” en sentido histórico, sociológico y cultural? La res-

puesta es que muy poco. Al momento de la Independencia, habitaban en el territorio de lo que ahora es México grupos sociales muy diversos, separados no sólo por grandes distancias geográficas, sino por enormes diferencias sociales.

De acuerdo con el ilustre sabio alemán Alexander von Humboldt (1769-1859), en su famoso Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España, que escribió a raíz de su visita a ese reino entre 1803 y 1804, la población en ese entonces estaba compuesta por cuatro grandes grupos o castas, muy desiguales entre sí en riqueza e influencia: “los blancos, comprendidos bajo la denominación general de españoles; los negros; los indios y los hombres de raza mixta...”, o mestizos (libro II, cap. VI). De esos grupos, predominaban numéricamente los indios, pero constituían una población por sí misma muy heterogénea, y a pesar de ser mayoría, no tenían ningún peso en el gobierno de la Nueva España, estando sometidos a la explotación económica y a la discriminación racial y cultural por parte de las castas superiores y aún de sus propios caciques. Von Humboldt observó, sin embargo, que las diferencias entre grupos y castas eran fuente de disensiones y conflictos que alentaba el propio gobierno colonial y que más tarde tendrían graves consecuencias para las guerras de Independencia y las primeras décadas de la vida independiente del país:

Buscando la metrópoli su seguridad en las disensiones civiles, en el equilibrio del poder, y en una complicación de todos los resortes de la gran máquina política, procura continuamente alimentar el espíritu de partido, y aumentar el odio que mutuamente se tienen las castas y las autoridades constituidas. De este estado de cosas nace un desabrimiento que perturba las satisfacciones de la vida social (libro II, cap. VII).

La independencia respecto de España inició el lento y doloroso proceso de superación de las enormes desigualdades sociales, políticas y económicas entre esos grupos disímbolos

y desunidos, pues solamente así podía conformarse un pueblo de ciudadanos iguales y libres, como lo postulaban las leyes constitucionales.

No obstante el optimismo de los constituyentes de la época, las primeras décadas de vida independiente revelaron, una y otra vez, la ausencia de una conciencia de nacionalidad, y en ningún momento sucedió esto con más claridad que durante la injusta guerra con Estados Unidos que condujo a la pérdida de más de la mitad del territorio del país (1846-1848). Muchos de los grupos sociales y de las regiones del país no mostraron voluntad ni solidaridad para acudir a la defensa de una patria que no sentían suya. En cambio, la Guerra de Reforma (1857-1860) y la Invasión Francesa (1862-1867) sí contribuyeron a fortalecer el espíritu de la nacionalidad, así como también lo hicieron las décadas de relativa tranquilidad de que disfrutó el país bajo el gobierno del general Porfirio Díaz. Sin embargo en 1909, en su clásica obra *Los grandes problemas nacionales*, el abogado, sociólogo y escritor Andrés Molina Enríquez (1868-1940) identificaba todavía la existencia de grupos y clases con visiones e intereses contrapuestos, aunque pensaba también que el grupo mestizo era el que se había convertido en dominante en lo político y en lo cultural, razón por la cual representaba también el núcleo de la nacionalidad.

Finalmente, la Revolución Mexicana (1910-1920), como observa el gran escritor Octavio Paz (1914-1998) en *El laberinto de la soledad* (apartado VI), se presenta como “una súbita inmersión de México en su propio ser”, una comunión de México consigo mismo, por la que “México se atreve a ser...”. Su legado no sólo reafirma el espíritu nacional sino que llega a configurar un intenso nacionalismo que se expresa sobre todo en las artes, como la literatura, la música, la pintura y el cine, pero ocasionalmente también en desconfianza y rechazo hacia lo extranjero –hasta llegar a su extremo, la xenofobia–, que han dejado huellas en la misma Constitución y que sólo de manera muy lenta se han empezado a borrar.

Cien años después podemos decir que existe firme y claramente un solo pueblo mexicano y una sola identidad nacional, que dan sustento a la vida de nuestra Constitución y que explican en parte su longevidad. Aunque sea cierto, como dice también Octavio Paz, que México nace apenas en la época de la Reforma y que la “nación mexicana es el proyecto de una minoría que impone su esquema al resto de la población...”, también lo es que en la actualidad ya no es meramente un minoría la que decide sus destinos. Las grandes diferencias sociales y económicas entre grupos y regiones persisten, pero nadie cuestiona ya la unidad fundamental del territorio ni el consenso de propósitos de la mayoría de los mexicanos a favor de una sociedad plural, democrática e igualitaria.

Lo anterior no significa, por tanto, que la construcción de la nación mexicana haya concluido y que en ella se hayan integrado plenamente todos los grupos sociales que conviven en su territorio. Apenas en años recientes (1992 y 2001) se reconoció en la Constitución que la nación mexicana es única e indivisible y que tiene una “composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas” (artículo 2o.). También se aceptó la posibilidad de la participación política, a través del voto, de los mexicanos que residen en otros países, principalmente en Estados Unidos. Sin duda, en los años por venir, nuestra nación enfrentará nuevos desafíos en la integración de la creciente diversidad que caracteriza a su población, diversidad que deberá reflejarse y encauzarse a través de nuestra Constitución. Para ello resulta invaluable la adopción del sistema federal que, como veremos en un capítulo posterior, tiene el propósito de combinar unidad con diversidad.

Desde un punto de vista formal, la Constitución misma define cuáles son los requisitos y calidades por los que una persona adquiere la nacionalidad y la ciudadanía mexicanas; es decir, que forma parte del pueblo mexicano y que puede participar en la vida pública, al votar o ser votada para un cargo de representación popular o al ocupar algún otro cargo público.

Empero, es importante agregar que la nacionalidad y la ciudadanía mexicanas no sólo otorgan derechos, sino que conllevan también obligaciones y responsabilidades, algunas de las cuales encontramos también en el texto constitucional.

### ¿PUEDEN REFORMARSE LOS PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL?

Antes de concluir este primer capítulo, conviene examinar brevemente una cuestión que ha preocupado a los estudiosos del derecho constitucional. Hemos visto más arriba que, conforme al artículo 39, al ser soberano, el pueblo tiene “en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, y no hay duda de que puede hacerlo, sin ninguna limitación, en ejercicio del Poder Constituyente. Sin embargo, surge la pregunta de si puede cambiar la “forma de gobierno” a través del procedimiento de reforma que prevé la misma Constitución. ¿Podría entonces convertirse la República en una monarquía? ¿Podrían dejar de existir los estados para ser sustituidos por departamentos o provincias que dependieran directamente del gobierno central? ¿Podría el Estado mexicano dejar de ser laico y volver a ser confesional? ¿Podría abolirse la elección democrática de los representantes populares?

El artículo 135, que se refiere al procedimiento para hacer reformas y adiciones a la Constitución —aprobación por dos tercios de los miembros presentes en el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas— no impone ningún límite expreso a las partes del texto constitucional que pueden modificarse. No hay tampoco otro u otros artículos en que se defina ninguna restricción que hiciera intocables los principios fundamentales de la Constitución. El artículo 136 proclama solamente que si por algún trastorno público o rebelión se interrumpiera la observancia de la Constitución, tal observancia se restablecerá en cuanto el pueblo recupere su libertad, es decir, garantiza la permanencia

del orden constitucional, pero nada dice sobre la modificación de su núcleo esencial. Por ello, resulta razonable argumentar que si se cambiaran esencialmente los principios a que se refiere el artículo 40 –por ejemplo, si se instaurara una monarquía, un gobierno confesional o un Estado centralista– no hablaríamos de una reforma a la Constitución, sino de una nueva Constitución. Y una nueva Constitución solamente podría ser aprobada por el Poder Constituyente o por un Congreso que tuviera expresamente la autorización popular para elaborar y adoptar un nuevo texto constitucional. Así, pues, sí hay límites implícitos a la reforma de la Constitución y su respeto depende de la vigilancia del pueblo y sus representantes a través del juego democrático.



## “...CONSTITUIRSE EN...”

## PREÁMBULO

**D**e acuerdo con el artículo 40 de nuestra Constitución, “es voluntad del pueblo mexicano *constituirse en...*”, es decir, darse una forma de organización política –justamente una Constitución– con ciertas características. Pero, ¿qué es una Constitución? ¿Cuáles son los principales elementos que la definen? ¿Cómo se ha implantado y desarrollado el constitucionalismo en el mundo y en nuestro país? A ésta y otras preguntas relacionadas se tratará de dar respuesta en el presente capítulo.

El término “Constitución”, entendido como *documento escrito que establece la organización política básica de un Estado y que reconoce los derechos fundamentales de sus habitantes*, es de uso reciente, pues las primeras constituciones en este sentido datan de fines del siglo XVIII (en los Estados Unidos de América y Francia); sin embargo, su origen es mucho más antiguo. En la Roma imperial se utilizó la palabra “*constitutio*” (plural: “*constitutiones*”) para hacer referencia a ciertos actos legislativos del *princeps* o emperador. En la Edad Media, el término fue retomado para denominar a ciertas normas de la Iglesia,

como por ejemplo, las relativas a la organización de una provincia eclesiástica. La Iglesia católica sigue utilizando el término para caracterizar a cierto tipo de documentos, como por ejemplo, la *Constitución Dogmática sobre la Iglesia del Concilio Vaticano II* (1962-1965), conocida por su título en latín: *Lumen gentium* (1964).

Pero también los gobernantes seculares lo adoptaron para referirse a las leyes que expedían en sus dominios. En 1532, por ejemplo, el emperador Carlos V de Alemania expidió la llamada *Constitutio Criminalis Carolina*, una ley penal que pretendía lograr la unificación jurídica del imperio en esa materia.

El término de “constitución” también ha sido de uso frecuente en la teoría política para aludir, de manera general, a la forma de organización política de una comunidad. Así, por ejemplo, Aristóteles (384-322 a. n. e.) escribió un tratado —perdido en su mayor parte— que comparaba las “constituciones” —la organización política— de las ciudades-Estado de la Grecia Antigua. Dos siglos más tarde, el griego Polibio (200-118 a. n. e.) escribió una obra para describir la “constitución” de la Roma republicana, a la que calificó como “constitución mixta”, porque combinaba elementos monárquicos (los cónsules), aristocráticos (el Senado) y democráticos (el pueblo). Para Polibio, se trataba de una forma de organización política ideal, porque la combinación de elementos le ofrecía a la “Constitución” equilibrio y estabilidad, previniendo el peligro de corrupción y degeneración que era la principal preocupación del pensamiento político clásico. El político, escritor y filósofo romano Cicerón (106-43 a. n. e.) también estudió la organización política de Roma en su tratado *De Republica*, en el que ocasionalmente utiliza el término *constitutio populi* (constitución del pueblo) con un significado similar al que utilizamos en la actualidad.

Como vemos, existe una larga tradición que asocia el vocablo *constitución* a las nociones de *ley* y de *organización política*, por lo que no está tan alejada del uso moderno. Sin embargo,

el uso actual es mucho más específico, pues implica algunos conceptos que no existían en la Antigüedad o en la Edad Media, como los de *Estado*, *soberanía*, *división de poderes* o *derechos fundamentales*, entre otros. Antes de explicar de manera más amplia algunos de ellos, conviene agregar que el concepto actual de Constitución tiene al menos *tres dimensiones*:

La dimensión política de una Constitución –su vinculación con el poder– la ha explicado de manera insuperable el político socialista alemán Ferdinand Lassalle (1825-1864) en su clásica conferencia *¿Qué es una Constitución?* dictada en Berlín en abril de 1862. Lassalle sostiene que la Constitución no es meramente una *hoja de papel*, porque, en el hipotético caso de que se quemaran todos los archivos y todas las bibliotecas públicas de un país, con todas las gacetas oficiales y colecciones de leyes que contienen, incluidos los textos constitucionales, ese país no dejaría de tener Constitución, ni el legislador podría hacer a su antojo unas leyes nuevas. Para Lassalle, la Constitución no es otra cosa que la *suma de los factores reales de poder que rigen en una sociedad determinada*. Son tales factores “esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que *no puedan ser*, en esencia, *más que tal y como son*”.

En la Prusia de su época, Lassalle incluía entre los factores reales de poder al rey, a la nobleza terrateniente, a la gran burguesía (representada por los grandes industriales), a los banqueros, a la pequeña burguesía (hoy diríamos: las “clases medias”) y a la clase obrera. Cada uno de estos grupos era un *fragmento de Constitución*, porque tenía algún grado de poder e influencia social, determinando que las leyes prusianas de la época tuvieran un cierto contenido y no otro.

Si aplicáramos la idea anterior a las Constituciones actuales, seguramente podríamos agregar algunos otros “factores reales de poder” que tienen influencia en las sociedades contemporáneas. Así, por ejemplo, tendríamos que considerar, en primer lugar, a los partidos políticos, sin los cuales el funciona-

miento del gobierno sería impensable; a ellos habría que agregar, en muchos casos, a las iglesias y comunidades religiosas, a las organizaciones no gubernamentales (ONG), a las instituciones educativas y científicas (principalmente las universidades), a las organizaciones empresariales y sindicales, e incluso a los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Todos estos órganos e instituciones contribuyen a definir la orientación política de una sociedad, por lo no hay duda de que Lassalle los incluiría hoy entre los factores reales de poder que definen una Constitución. De hecho, varios de los cambios frecuentes en las constituciones tienen que ver con el reconocimiento progresivo de algunas de las fuerzas sociales representativas, cuya existencia y funcionamiento requieren un cauce pero también límites constitucionales precisos.

Pero, entonces, ¿cuál es la relación de estos factores reales de poder con la "hoja de papel", con la Constitución *jurídica*? Lassalle dice que al darles *forma escrita* en la hoja de papel, "ya no son simples factores *reales* de poder, sino que se han erigido en *derecho*, en instituciones *jurídicas*, y quien atente contra ellos atenta contra las leyes, y es castigado". Claro está, sigue diciendo Lassalle, que la hoja de papel no proclama sencillamente que el rey o los banqueros son un "trozo de Constitución", con tales o cuales poderes, sino que esta incorporación se da de manera más general y, en muchas ocasiones, de modo sutil y encubierto, es decir, que el documento no siempre da a conocer de manera explícita cuál es el nivel de influencia y poder que se reconoce a esos factores de poder.

En la dimensión jurídica, por tanto, la Constitución es una ley especial, la *ley fundamental y suprema* que define los órganos y los poderes del Estado, señalando su composición y atribuciones, así como los derechos y las libertades que corresponden a los ciudadanos, junto con sus instrumentos de protección y defensa. Como *norma suprema*, la Constitución es *fuentes* de todas las demás normas del orden jurídico, desde

las leyes de alcance nacional hasta el reglamento municipal más modesto, pasando por las sentencias que dictan los jueces y magistrados. Todas estas normas tienen que ajustarse –tanto en su procedimiento de creación como en su contenido– a los valores y los principios que define la Constitución. Por esta razón, la mayoría de las constituciones en el mundo prevén un procedimiento especial y dificultado para su reforma, distinto del que se emplea para crear y modificar las leyes ordinarias.

Hemos visto en el capítulo anterior que, según la Constitución mexicana (artículo 39), todo poder público se instituye para beneficio del pueblo. Éste es el principio de la *legitimidad* de toda Constitución, pero esa legitimidad –entendida como aceptación y justificación del ejercicio del poder– no es posible sin el respeto a la legalidad. No es otra cosa lo que significa el postulado del *Estado de Derecho*. Así, pues, en la dimensión jurídica, el ejercicio del poder y la creación de normas por los tres poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– están sometidos, en todo momento, a la ley fundamental y suprema que es la Constitución.

Sin embargo, ni los factores reales de poder ni su interrelación con las normas jurídicas se dan en el vacío. Existe un ambiente social que va dando forma y orientando el desarrollo de la organización política sujeta al texto constitucional. Por eso es que consideramos que el concepto de Constitución posee también una dimensión cultural, es decir, que se encuentra inserta en una *cultura constitucional* determinada. Entendemos aquí por “cultura constitucional” el conjunto de conocimientos, opiniones, actitudes, percepciones, valores, expectativas y comportamientos de los integrantes de una sociedad respecto de su Constitución. Resulta evidente que de la relación que establezcan los ciudadanos con su Constitución dependerá, en mucho, el desarrollo de la *vida constitucional* concreta de esa sociedad.

El constitucionalista alemán Peter Häberle ha puesto particular énfasis en la dimensión cultural de la Constitución. Para

él, la Constitución no es solamente un documento jurídico, sino un texto que refleja la historia y la cultura de una nación. Más aún, la Constitución es la única norma jurídica que es común y relevante para *todos los ciudadanos*, el manto que los cubre a todos. Por eso, todas las personas tienen derecho de opinar sobre la Constitución, considerando que vivir bajo ella es una forma de interpretarla. La interpretación constitucional, por tanto, no es patrimonio exclusivo de los juristas y tampoco de los jueces.

Pero para que la ciudadanía se pueda identificar con la Constitución, es muy importante que sea conocida por sus destinatarios. Ese conocimiento debe empezar en la escuela, aunque cada vez es más importante el papel de los medios de comunicación para hablar de las cuestiones constitucionales que interesan a la sociedad. Aunque resulta lógico que los ciudadanos no tengan un conocimiento preciso del *texto constitucional*, pues se trata de un documento extenso y complejo, con muchos apartados de naturaleza técnica que solamente entienden y estudian los especialistas, sí es de la mayor trascendencia que tengan una *noción* de la forma de Estado y de los órganos de gobierno, de los principios y valores en que se funda el orden constitucional y, sobre todo, de los derechos, las libertades y las obligaciones que les corresponden como individuos y como integrantes de la colectividad.

En Estados Unidos se elaboró el concepto de *constitucionalismo popular* (*popular constitutionalism*) para enfatizar el hecho de que la vida constitucional depende no solamente de lo que digan los juristas, los jueces y los tribunales, sino de *los movimientos y los grupos sociales*. Son éstos los que van identificando los temas constitucionales en la vida social y los que los impulsan y los introducen en el espacio de las instituciones. Aunque rara vez tienen pronto éxito (piénsese, por ejemplo, el largo tiempo que requirió el movimiento de las mujeres para lograr el voto), los planteamientos constitucionales de los movimientos populares tienden a influir en las políticas y

las resoluciones que adoptan los poderes públicos, en particular los jueces constitucionales. En cierto modo, el concepto de *constitucionalismo popular* es una actualización dinámica del concepto de *soberanía popular* y del poder constituyente del pueblo que hemos examinado anteriormente.

#### UN CONCEPTO REVOLUCIONARIO: LA DECLARACIÓN DE DERECHOS Y LA DIVISIÓN DE PODERES

Las constituciones son frecuentemente el producto de alguna revolución. Las primeras constituciones en sentido moderno también lo fueron de dos procesos revolucionarios de fines del siglo XVIII: la Revolución de Independencia que iniciaron en 1776 las colonias inglesas en América del Norte y que pasaron a conformar Estados Unidos, y la Revolución Francesa a partir de 1789. Estos movimientos políticos y sociales dieron cauce a las nuevas ideas políticas de la época, plasmándolas en un documento que se denominó “Constitución”.

Las primeras constituciones fueron las que expidieron las trece colonias inglesas en América del Norte en los meses anteriores y en los años posteriores a la Declaración de Independencia (4 de julio de 1776). Hacia 1780, once de los trece nuevos estados habían aprobado una Constitución escrita, mientras que los dos restantes (Rhode Island y Connecticut) habían modificado las cartas que, desde el siglo XVII, las regían como colonias.

Todavía durante la guerra contra Inglaterra, los trece estados formaron una alianza –una confederación– a través de los artículos de confederación y perpetua unión, que puede considerarse como la primera Constitución de Estados Unidos. Este documento fue redactado por el llamado Congreso Continental entre 1776 y 1777, y su ratificación concluyó en 1781. Aunque los artículos creaban un gobierno central, éste era bastante débil e ineficaz, por lo que en 1787 se convocó a

otro congreso –la Convención Constituyente de Filadelfia– la cual debatió y aprobó un nuevo documento: la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, la cual concluyó su proceso de ratificación por los Estados en 1790, aunque entró en vigor desde 1789.

Esta Constitución no contenía una declaración de derechos (*bill of rights*), porque las constituciones de los estados ya contaban con una, pero en 1791 se aprobó una declaración de derechos exigibles frente al gobierno federal, contenida en las diez primeras enmiendas o modificaciones que se incorporaron a su texto. Desde el punto de vista de los órganos de gobierno, esta Constitución estableció *tres poderes federales* y un sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*) entre ellos; es decir, un conjunto de controles recíprocos que tenían el propósito de impedir que cualquiera de ellos se erigiera en supremo y concentrara desmedidamente el ejercicio del poder.

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 sigue en vigor, con apenas 27 enmiendas formales, y tiene una gran importancia histórica para nosotros. Aquí subrayaremos brevemente *tres motivos*:

El primero es que estableció el modelo del *gobierno presidencial* y el primer *sistema federal* de carácter moderno. El segundo es que, unos cuantos años más tarde, el orden constitucional de Estados Unidos encontró un instrumento práctico para asegurar la *supremacía de la Constitución* como norma jurídica, a través del control de constitucionalidad (*judicial review*) que ejercían los jueces. El razonamiento en que se apoyaba este control era muy sencillo: si la Constitución era una norma suprema, también el legislador la tenía que acatar, pero si los jueces determinaban que una ley era contraria al texto constitucional, entonces debían aplicar la Constitución y dejar de aplicar la ley. Esta forma de control influyó más tarde en la creación del *juicio de amparo* mexicano. Y el tercero es que los elementos mencionados ejercieron influencia directa sobre la primera Constitución federal de México en 1824, la cual

adoptó también la forma de gobierno presidencial y una Federación que, por supuesto, no eran idénticos al modelo norteamericano.

En cuanto a Francia, la historia de la Revolución Francesa y de sus primeras constituciones se inicia con la convocatoria de los Estados Generales por el rey Luis XVI en 1789. Los Estados Generales eran unas asambleas conformadas por representantes de la nobleza (Primer Estado), el clero (Segundo Estado) y el pueblo llano (Tercer Estado). Eran convocadas sobre todo para ocuparse de las finanzas del reino, pero cada una tenía el mismo número de representantes, lo que les daba una influencia desproporcionada a la nobleza y el clero, que eran una pequeña minoría en relación con la población total. Los Estados Generales franceses no se habían reunido desde 1614 –recordemos que los siglos XVII y XVIII fueron los de auge del absolutismo monárquico–, pero en 1789 el rey Luis XVI se vio obligado a convocarlos por la crisis financiera y política que aquejaba a su reinado. El 17 de junio de ese año, el Tercer Estado –al que se unieron el bajo clero y algunos aristócratas– se proclamó a sí mismo como *Asamblea Nacional* y se dio a la tarea de redactar *una declaración de derechos y una Constitución*.

La declaración de derechos –conocida como *Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*– se aprobó el 26 de agosto de 1789. La Constitución concluyó su redacción hasta 1791 y a ella se le agregó, como Preámbulo, la declaración de 1789 (y hasta la fecha, esta declaración forma parte de la Constitución francesa vigente, de 1958). Por cierto, los estudiosos han determinado que esa declaración muestra una clara influencia de las constituciones y las declaraciones de Estados Unidos. La Constitución de 1791, por su parte, estableció una *monarquía parlamentaria*, es decir, que el gobierno designado por el rey debía contar con la confianza y el apoyo de la Asamblea Nacional. La radicalización de la Revolución Francesa tuvo por consecuencia la aprobación de sucesivas constituciones en pocos años: en 1793 (año en que se condena a

muerte a los reyes Luis XVI y María Antonieta, convirtiéndose Francia en república), en 1795, en 1799, en 1802 y en 1804, año en que Napoleón se proclama emperador de los franceses.

Del recuento anterior desprendemos que las constituciones revolucionarias tenían *dos elementos o partes*, lo que sigue siendo cierto, en lo fundamental, hasta el día de hoy: una *declaración de derechos*, entendidos como “derechos naturales” –que corresponden llanamente a los individuos por su naturaleza humana–, anteriores y superiores al Estado, el cual no los crea, sino que únicamente los reconoce, y una forma de gobierno caracterizada por la *división o separación de los poderes*. La declaración francesa de 1789 ratifica que estas dos son las partes esenciales de toda Constitución, cuando proclama en su artículo 16: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, *no tiene Constitución*” (énfasis añadido).

Por lo que se refiere a la declaración de derechos, vale la pena citar en parte a algunas de ellas: la declaración de derechos de la Constitución del Estado de Virginia, de 12 de junio de 1776, y la ya citada declaración francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 26 de agosto de 1789.

De la declaración de derechos de Virginia seleccionamos los siguientes fragmentos:

Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, reunido en convención plena y libre; derechos que les pertenecen a él y a su posteridad como base y fundamento del gobierno:

*Sección 1.* Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y que tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y la libertad, con los medios para adquirir y poseer la propiedad, y para buscar y obtener la felicidad y la seguridad.

*Sección 2.* Que todo poder queda investido en el pueblo y, en consecuencia, dimana de él; que los magistrados son sus mandatarios y que son en todo momento responsables ante él.

*Sección 3.* Que el gobierno se instituye, o debería serlo, para el común beneficio, protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad; que de todos los modos y formas de gobierno, es mejor el más capaz de producir el mayor grado de felicidad y seguridad, y el más eficazmente asegurado contra el peligro de la mala administración; y que cuando cualquier gobierno resulta inadecuado o contrario a estos propósitos, la mayoría de la comunidad tiene el derecho incontestable, inalienable e irrevocable de reformarlo, alterarlo o abolirlo, del modo que se juzgue más conveniente para el bien público.

*Sección 5.* Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado deben estar separados...

Esta declaración sigue enumerando algunos otros derechos que son comunes en la mayoría de las constituciones actuales, como la libertad de las elecciones; los derechos del acusado en el proceso penal; la prohibición de fianzas y multas excesivas, así como de castigos crueles e inusitados; la libertad de prensa y el derecho al libre ejercicio de la religión, entre otros. Estos derechos recogen, en su formulación, una parte importante de los derechos que la corona inglesa fue concediendo y ratificando a sus súbditos, desde la Edad Media (*Magna Carta* de 1215) hasta la Declaración de Derechos de 1689.

Por lo que se refiere a la declaración francesa, es de gran interés transcribir, además de algunos de sus artículos, el preámbulo, porque revela con nitidez cuál era la concepción de los “derechos del hombre” (hoy decimos mejor: “derechos humanos”) que tenían los revolucionarios de la época:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre, son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, le

recuerde permanentemente sus derechos y sus deberes; con el fin de que los actos del Poder Legislativo y los del Poder Ejecutivo, al poder ser comparados en cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables, se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos.

*Artículo 1o.* Los hombre nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

*Artículo 2o.* La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

*Artículo 3o.* El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún órgano, ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.

Las transcripciones anteriores nos permiten observar que el lenguaje de esas declaraciones sigue siendo similar al de las constituciones contemporáneas (compárese la Sección 3 de la declaración de Virginia con el artículo 39 de nuestra Constitución que hemos citado en el capítulo anterior), quizá con la excepción de las constantes referencias a la "felicidad", pues pareciera que los constituyentes actuales son menos optimistas en cuanto a la posibilidad de consagrar constitucionalmente un "derecho a la felicidad". Asimismo, advertimos que las declaraciones no incluyen solamente "derechos" en sentido estricto, sino también la proclamación de *principios políticos* más generales, como la soberanía nacional o la institución del gobierno para beneficio del pueblo.

En lo que respecta a la división o separación entre los tres poderes, para los revolucionarios del siglo XVIII esto se había convertido en un principio esencial del constitucionalismo, pues era el que tenía por objeto *asegurar la libertad* de los individuos contra la opresión, mediante la restricción y el control mutuos de la actuación de las autoridades. La formulación clásica del principio (aunque no del término "división de poderes") la encontramos en

la obra de Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu (1689-1755), *El espíritu de las leyes*, de 1748. Los siguientes pasajes están tomados del libro XI, capítulo VI, “De la Constitución de Inglaterra”:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil.

Por el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre, y corrige o deroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones; y por el tercero, castiga los crímenes o decide las contiendas de los particulares. Este último se llamará poder judicial; y el otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado. (..)

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.

Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador y, estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma que un agresor.

En el Estado en que un hombre solo, o una sola corporación de próceres, o de nobles, o del pueblo administrase los tres poderes, y tuviese la facultad de hacer las leyes, de ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar los crímenes y contiendas de los particulares, todo se perdería enteramente.

Las constituciones revolucionarias de Estados Unidos y Francia ejercieron una enorme influencia en las primeras constituciones de México y de las demás naciones que se habían independizado, por medio de las armas, del Imperio español en América a comienzos del siglo XIX. En ese sentido, las hispanoamericanas

fueron también *constituciones revolucionarias*. De Estados Unidos se tomaron como modelos el sistema presidencial y el régimen federal, incluyendo el nombre del país como *Estados Unidos*, pues además de México lo adoptaron temporalmente Brasil (1889-1968), Colombia (1861-1886) y Venezuela (1864-1953). De las constituciones francesas –que también tuvieron influencia por medio de la Constitución de Cádiz de 1812– se tomó el concepto de la soberanía nacional, el lenguaje de la declaración de derechos y el esquema de la división de poderes. Por supuesto, las constituciones latinoamericanas nunca fueron meras copias de los modelos constitucionales avanzados de la época. Aunque siguen empeñadas en la lucha por implantar un verdadero Estado constitucional, las naciones latinoamericanas poseen ya una antigua y propia tradición constitucional, que ha hecho aportaciones de interés al constitucionalismo mundial.

## SÍNTESIS DE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

En este apartado nos proponemos hacer una síntesis, breve pero necesaria, de los principales documentos constitucionales de la historia independiente de México, señalando las características principales de sus dos partes: la declaración de derechos y la organización de los tres poderes. Esta síntesis es necesaria para entender mejor las características de la Constitución mexicana vigente, pues las leyes se explican en mucho por los acontecimientos históricos. No es posible, sin embargo, hacer el relato preciso de todas las circunstancias que condujeron a la discusión y aprobación de los diversos documentos constitucionales, aunque procuraremos mencionar los elementos indispensables para caracterizar el contexto político del momento.

Hemos señalado ya que la primera Constitución que tuvo vigencia en el territorio de lo que actualmente es México, todavía bajo el dominio español, fue la *Constitución de Cádiz* de 1812. En las Cortes de Cádiz que elaboraron este documento

participaron de manera distinguida varios diputados originarios de lo que ahora es México; algunos de ellos, como Miguel Ramos Arizpe (1775-1843), intervinieron en los debates constituyentes de la Federación y los estados al comienzo de la era independiente de nuestro país.

La Constitución de Cádiz fijó, como forma de gobierno, una *monarquía moderada hereditaria*. Al establecer la igualdad de los españoles en ambos hemisferios del Imperio (Europa y América), permitió la participación de los españoles americanos en la representación nacional a cargo de las cortes. Aunque no contenía una declaración de derechos como tal, incorporó importantes garantías de los ciudadanos en el ámbito de la administración de justicia, tanto en lo civil como en lo penal.

La mención de esta Constitución resulta indispensable, porque influyó de manera significativa en los primeros documentos constitucionales mexicanos que se promulgaron después de la Independencia, comprendiendo también a las constituciones de los estados que se dictaron a partir de 1824. Algunas instituciones que surgieron en Cádiz perduran hasta el día de hoy. Es el caso de la “diputación permanente de cortes”, que era un órgano formado por un cierto número de diputados para ejercer funciones durante los recesos legislativos, “de unas cortes ordinarias a otras” (artículo 159). La “diputación permanente” de Cádiz pasó como “consejo de gobierno” a la Constitución federal de 1824, aunque estaba formado solamente por senadores; se denomina actualmente “Comisión Permanente”, y es un órgano que se integra por un número similar de diputados y senadores para cumplir funciones –distintas a las legislativas– que corresponden al Congreso de la Unión durante los recesos de éste (artículo 78 constitucional).

La otra institución de Cádiz que tuvo consecuencias significativas para nuestro régimen constitucional independiente, como lo han reconocido muchos estudiosos, fueron las llamadas *diputaciones provinciales*. Aunque no se trataba de órganos legislativos, sí eran órganos representativos que tenían,

principalmente, funciones relacionadas con la hacienda pública. Desempeñaron un papel muy importante en la formación de la Federación mexicana, pues fueron aquellos órganos que lograron la aceptación del régimen federal en las deliberaciones constituyentes de 1823-1824, al declarar que si tal régimen no era el establecido constitucionalmente, se separarían de la naciente república y se proclamarían independientes.

Una vez consumada la Independencia –consumación en que tuvo que ver un cierto rechazo a la Constitución de Cádiz, restaurada por Fernando VII en 1820– y firmados los Tratados de Córdoba que la reconocían, la nueva nación pasó a configurarse con el nombre de *Imperio Mexicano*, bajo la forma de gobierno de una *monarquía constitucional moderada* y pendiente la convocatoria a un Congreso Constituyente. El trono mexicano lo ocuparía Fernando VII o alguien perteneciente a la dinastía de los Borbones; entretanto, se instaló una junta provisional de gobierno.

El 24 de febrero de 1822 quedó instalado el Congreso Constituyente, el cual adoptó unas *Bases Constitucionales* que recogían las decisiones fundamentales de los planes, tratados y acuerdos proclamados o celebrados hasta la fecha. El 19 de mayo de ese año, Agustín de Iturbide (1783-1824) –militar realista que promovió la consumación de la Independencia junto con el jefe insurgente Vicente Guerrero (1782-1831)– logró hacerse reconocer emperador. Los conflictos que se suscitaron entre el emperador y el Congreso Constituyente llevaron a que aquél ordenara la disolución del Congreso el 31 de octubre. Iturbide estableció una junta nacional instituyente, formada por un reducido número de diputados del disuelto Congreso, la cual aprobó, en febrero de 1823, el *Reglamento político provisional del Imperio Mexicano*.

Poco después se produjo la primera de las incontables revueltas militares que azotarían al país durante buena parte del siglo XIX, apareciendo en escena un personaje de triste memoria: Antonio López de Santa Anna (1795-1876). El Plan de

Casa Mata proclamado por Santa Anna en diciembre de 1822 desconocía a Iturbide, proclamaba la República y pedía la reinstalación del Congreso disuelto. Así se vio obligado Iturbide a hacerlo a principios de marzo de 1823, y el 19 de ese mismo mes renunció al trono, para ir luego al exilio.

El Congreso Constituyente reinstalado no logró cumplir su cometido ante las presiones y amenazas separatistas de varias diputaciones provinciales, que solamente lo reconocían como convocante y no como constituyente. El Congreso que se eligió para sustituirlo adoptó, el 31 de enero de 1824, el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*. Sobre la base de los principios acordados en esta acta, el Congreso discutió y aprobó, el 3 de octubre del mismo año, para publicarse al día siguiente, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Constitución de 1824 adoptó, como forma de gobierno, la de una *república representativa, popular y federal*, y determinó que el supremo poder de la Federación se dividiera en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se depositó en un Congreso General, integrado por dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados estaba integrada por representantes elegidos, de manera indirecta y en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados. La Cámara de Senadores se componía de dos senadores de cada estado (los estados eran en total diecinueve), elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad cada dos años; es decir, que su periodo era de cuatro años.

El “supremo Poder Ejecutivo de la Federación” se investió en un solo individuo, denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Había también un vicepresidente que ejercía todas las facultades y prerrogativas del presidente en caso de imposibilidad física o moral de éste. Para la elección del presidente, cada legislatura elegía, por mayoría absoluta de votos, a dos individuos, de los cuales uno no debía ser vecino del

estado que lo eligiera. La Cámara de Diputados hacía el cómputo de los votos y resultaba electo el que reuniera la mayoría absoluta de votos de las legislaturas, quedando como vicepresidente el segundo candidato con más votos, lo que significó el grave problema de llevar al gobierno la rivalidad política entre el presidente y el vicepresidente.

El Poder Judicial de la Federación residía en una Corte Suprema de Justicia, en tribunales de circuito y en juzgados de distrito.

Los gobiernos de los estados se dividían también, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que pudieran “unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, o depositarse el Legislativo en un solo individuo”. Con base en algunas reglas muy generales, se dejó a las constituciones de los estados definir en detalle la composición y funcionamiento de estos poderes.

A semejanza de la Constitución original de Estados Unidos de 1787, la Constitución de 1824 no contuvo una declaración de derechos, pues esta tarea se dejó a las constituciones que habrían de expedir los estados, pero, siguiendo a la Constitución de Cádiz, sí incorporó una sección sobre “Reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios de la Federación la administración de justicia”, sobre todo con importantes garantías para los acusados en la materia penal.

Como disposiciones relevantes de esa Constitución hay que mencionar que se atribuyó al Congreso General la facultad de resolver las dudas que ocurrieran sobre la “inteligencia” (es decir, la interpretación) de la Constitución y el acta constitutiva; así mismo, se ordenó que no se podría debatir la realización de reformas constitucionales antes del año de 1830, y que jamás se podrían reformar los artículos de la Constitución y del acta “que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, división de los poderes supremos de la Federación y de los estados”.

La Constitución de 1824 no cumplió las elevadas expectativas que se habían puesto en ella; no logró dar estabilidad a la vida política de la nueva nación, por lo que su vigencia fue relativamente efímera. Esto se debió en parte al surgimiento de dos tendencias políticas que, si bien en principio compartían, como objetivo general, el establecimiento de un *régimen constitucional republicano*, empezaron a oponerse y combatirse en cuanto a la forma territorial de ese régimen, propugnando unos —que con el tiempo se convertirían en el *partido liberal*— por el sistema federal, mientras que los otros —que conformarían más tarde el *partido conservador*— se inclinaban por un régimen unitario o centralista. Ya en esos primeros años de vida independiente se empezaba a anunciar también lo que sería el motivo central de su desavenencia: la separación entre la Iglesia y el Estado. Tristemente, el desacuerdo entre estos partidos no sería puramente ideológico e intelectual, sino que desembocaría en una sangrienta guerra civil —la Guerra de Reforma (1857-1860)—, así como en una intervención extranjera, que un sector del partido conservador —que pensaba que México jamás lograría su felicidad bajo un régimen republicano— aprovecharía para apoyar de nuevo la implantación de una monarquía constitucional: el llamado Segundo Imperio (1864-1867).

En 1835 se reunió un nuevo Congreso Federal en el que predominaban los representantes de tendencia centralista y conservadora. Ante la prohibición expresa de modificar el sistema federal que contenía la Constitución de 1824, el Congreso se proclamó a sí mismo como constituyente, y ambas cámaras se reunieron entonces en una sola asamblea. El Congreso expidió unas *Bases Constitucionales* el 15 de diciembre de 1835, las que definieron el sistema gubernativo de la nación como “republicano, representativo popular”, pero suprimieron el sistema federal conformado por los estados y lo sustituyeron por *departamentos* gobernados por gobernadores que nombraría el ejecutivo supremo de la nación, a propuesta de las juntas departamentales que provenían de la elección popular.

El Congreso pasó entonces a elaborar una nueva Constitución que, por estar dividida en siete ordenamientos, se conoce también como *Constitución de las Siete Leyes*. La primera de ellas se promulgó el 15 de diciembre de 1835; la discusión y aprobación de las seis restantes concluyó hasta diciembre del año siguiente. Cabe agregar que esta Constitución se discutió el mismo año en que el territorio de Texas, que formaba parte del estado de Coahuila, proclamó su independencia, alegando como pretexto la supresión del federalismo (sin duda influyó también el hecho de que México había abolido la esclavitud y Estados Unidos todavía no). México aceptó en los hechos la independencia de la República de Texas cuando el presidente Santa Anna, que llevaba el mando de las fuerzas mexicanas, fue capturado por los colonos de origen estadounidense y obligado a reconocer esa independencia. En 1845, la República de Texas se anexó a Estados Unidos y ello condujo a la guerra con este país entre 1846 y 1848, la que concluyó con la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio, pérdida que se ratificó por el Tratado de Guadalupe Hidalgo.

La Primera Ley se ocupó de los "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República".

La Segunda Ley creó un nuevo y polémico poder: el *Supremo Poder Conservador*, inspirado en el Senado Conservador que estableció la Constitución francesa de 1799. Éste era un órgano conformado por cinco individuos y tenía la función de vigilar y controlar la actuación de los tres poderes tradicionales, con facultades de anular las leyes y actos que éstos dictaran en contravención a la Constitución. Además, le correspondía calificar las elecciones de los senadores; declarar la incapacidad física o moral del presidente; dar o negar sanción a las reformas de la Constitución que aprobara el Congreso; suspender el funcionamiento de los poderes e incluso, a petición del Legislativo, "declarar cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla". Como consecuencia de estas funciones que lo colocaban por encima

de los tres poderes tradicionales, la ley dispuso que este “supremo poder no es responsable más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones”.

Aunque las funciones del Supremo Poder Conservador eran similares a las que ejercen en la actualidad los tribunales constitucionales, no era un órgano judicial sino político. Fracasó en su labor porque en su corta existencia —se suprimió finalmente en 1841— resolvió muy pocas cuestiones de verdadera importancia y, sobre todo, porque era un estorbo para el hombre fuerte en turno: el general Antonio López de Santa Anna.

La Tercera Ley se ocupaba “Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes”. El Congreso siguió estando compuesto por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La Cuarta Ley regulaba la “Organización del Supremo Poder Ejecutivo”. Este poder se depositaba en el presidente de la República, quien duraba ocho años en su encargo y era elegido mediante un complicado sistema en que intervenían los tres poderes y las juntas departamentales. Esta ley preveía la formación de un consejo de gobierno, conformado por trece personas que representaban a los grupos y clases de la sociedad; dos de esos integrantes eran eclesiásticos y otros dos, militares. También fijó el nombre y el número de ministerios para el despacho de los asuntos de gobierno: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina.

La Quinta Ley desarrolló lo relativo al “Poder Judicial de la República Mexicana”, conformado por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los tribunales de hacienda y por los juzgados de primera instancia. Esta ley comprendía también una serie de derechos y garantías en materia de administración de justicia.

La Sexta Ley se refería a la “División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos”.

Finalmente, la Séptima Ley regulaba lo relativo a la reforma constitucional (a la que se denomina como “variaciones de las leyes constitucionales”), no pudiendo hacerse ninguna alteración en sus artículos antes de seis años, contados a partir de la publicación de la Constitución, esto es, hasta 1842.

La suerte de esta Constitución no fue mejor que la de la Constitución de 1824. Las inconformidades y las revueltas contra el sistema centralista no tardaron en manifestarse. A fines de 1839, el 9 de noviembre, el Supremo Poder Conservador –a petición del consejo de gobierno– declaró la voluntad de la nación en el sentido de que, sin esperar al tiempo de espera fijado por ella, el Congreso pudiera hacer las reformas que estimara convenientes, especialmente las relativas “al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas”, pero fijando como condiciones que se respetara el procedimiento determinado por la Séptima Ley, así como las bases cardinales de la Constitución. Una comisión de diputados elaboró un proyecto de reformas, pero la Cámara de Diputados poco avanzó en su estudio y aprobación. La proclamación de dos rebeliones simultáneas, que terminó encabezando Santa Anna, llevó a la firma, el 28 de septiembre de 1841, del Plan de Tacubaya, por el que cesaban los poderes supremos, con excepción del Judicial, y se preveía, una vez más, la convocatoria a un Congreso Constituyente que estuviera ampliamente facultado para “constituir a la nación, según mejor le convenga”.

Las elecciones para el nuevo Congreso Constituyente se realizaron el 10 de abril de 1842 y en esta ocasión favorecieron a los liberales. Se formó una comisión de constitución, integrada por siete miembros, la cual presentó su proyecto al Congreso el 26 de agosto; este proyecto iba acompañado, sin embargo, por un *voto particular* que suscribían tres de los siete miembros. Ambos proyectos coincidían en aceptar, como forma de gobierno, la de república popular representativa, pero no en agregar el término “federal”, como lo exigían los miembros

de la minoría. Sin embargo, el proyecto de la mayoría no logró su aprobación y tuvo que regresar a la comisión. Se propuso un segundo proyecto de transacción, el que fue atacado por el bando conservador y por el gobierno, porque solamente prohibía el ejercicio público de religiones distintas a la católica (pero autorizando implícitamente el ejercicio privado), se declaraba la libertad de la enseñanza privada, se prohibían los monopolios profesionales y se autorizaba la libertad de imprenta, siempre que no se atacara directamente el dogma religioso o la moral pública.

Estando en proceso la discusión del tercer proyecto se produjeron nuevos pronunciamientos y el 19 de diciembre el presidente Nicolás Bravo desconoció al Congreso Constituyente. El 23 de diciembre el presidente Bravo nombró a ochenta notables para que formaran la Junta Nacional Legislativa, la cual tendría la tarea de elaborar las nuevas bases constitucionales, de acuerdo con lo propuesto por el último levantamiento triunfante.

Las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* aprobadas por la junta fueron sancionadas por el general Santa Anna como presidente provisional el 12 de junio de 1843 y publicadas el día 14 siguiente. Las bases no introdujeron variaciones esenciales respecto de la Constitución centralista de 1836, salvo la supresión del Supremo Poder Conservador. Sin embargo, presentaron algunas características interesantes.

Así, por ejemplo, en previsión de que pudiera ocurrir con los territorios del norte algo similar a lo acontecido con Texas, se dispuso que las Californias y Nuevo México “podrán ser administrados con sujeción más inmediata a las supremas autoridades que el resto de los departamentos...”. El Senado se componía de sesenta y tres individuos, dos tercios de los cuales eran electos por las asambleas departamentales, y el tercio restante, por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. El presidente de la República, por su parte, duraba cinco años en su encargo; el

procedimiento para su elección se simplificaba: resultaba electo quien reuniera la mayoría absoluta de votos de las asambleas departamentales, según calificación de las Cámaras del Congreso. (Los procedimientos de las elecciones se regularon en un título independiente, denominado "Poder electoral"). El Poder Judicial quedó constituido en la misma forma que lo había estado anteriormente, pero se dispuso que subsistieran los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, en tanto las leyes no previnieran otra cosa. También se reguló la existencia de una corte marcial (militar), así como la de un tribunal para juzgar a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la corte marcial; se componía de letrados; es decir, jueces con estudios jurídicos, insaculados (sorteados) entre los miembros de las Cámaras del Congreso.

Durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843 continuaron los pronunciamientos y asonadas, además de que, como ya se ha dicho, se desencadenó la guerra contra Estados Unidos a propósito de la anexión de Texas. En ese periodo, el Congreso fue disuelto y luego reinstalado. Al triunfar el Plan de San Luis, encabezado por Mariano Paredes (1797-1849), se convocó a una nueva asamblea constituyente que no alcanzó a realizar su misión. Finalmente, el levantamiento de la Ciudadela, comandado por el general Mariano Salas (1797-1867), puso fin al gobierno del presidente Paredes en agosto de 1846.

El 16 de agosto de 1846 regresó del exilio en Cuba el general Santa Anna, ahora del lado del bando federalista, aunque se negó a asumir la Presidencia de la República. El general Salas expidió un decreto que restauraba la Constitución federal de 1824 y otro por el cual determinaba que el Congreso que estaba por reunirse tuviera funciones de constituyente y de ordinario, para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública. Este Congreso inició sesiones el 6 de diciembre de 1846 y estaba dominado por los liberales moderados, con algunos liberales puros y casi ningún integrante conservador.

Pronto afloraron las diferencias de opinión en el seno del Congreso y en la Comisión de Constitución nombrada por aquél. La mayoría de los diputados se pronunció por el restablecimiento de la Constitución de 1824 y porque ésta no se modificara hasta que se pudiera aplicar el procedimiento de reforma que ella misma preveía (en ese momento se encontraban ya cerca de la capital las tropas invasoras estadounidenses). La mayoría en la Comisión de Constitución proponía declarar como única legítima a la Constitución de 1824, en tanto no se publicaran las reformas que determinara hacerle el Congreso.

Junto con el dictamen de la mayoría iba el *voto particular* de Mariano Otero (1817-1850), el cual proponía un acta de reformas a la Constitución de 1824. El 16 de abril de 1847 el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría de la comisión y adoptó, con algunas modificaciones y adiciones que aceptó su autor, la propuesta de Otero, conocida con el nombre de *Acta Constitutiva y de Reformas* (a la Constitución de 1824). Esta acta se juró el 21 de mayo y se publicó el 22.

Este documento no sólo contiene interesantes disposiciones a las que conviene hacer alguna referencia, sino que su importancia principal radica en que consagra por primera vez, a nivel nacional, lo que conocemos hoy como *juicio de amparo*, institución que tuvo un antecedente muy importante, por obra de Manuel Crescencio Rejón (1799-1849), en la Constitución de Yucatán de 1841 (este estado se había separado de la República durante el régimen centralista).

En los artículos 1o. a 4o. se regulaba lo relativo a la ciudadanía mexicana y a los derechos del ciudadano. En cuanto a la declaración de derechos de la que carecía la Constitución de 1824, el artículo 5o. disponía que, para “asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas”. El artículo 8o. dispuso que, además de dos senadores por cada estado y por el Distrito Federal, habría un

número de senadores igual al de los estados, electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados; la Cámara de Senadores se renovarían por tercios cada dos años. El artículo 15 suprimió la vicepresidencia de la República y el artículo 18 dispuso que se podrían instaurar las elecciones directas, lo que finalmente tardaría bastante tiempo en ocurrir.

El acta estableció un interesante sistema para impedir que los poderes, tanto de la Federación como de los estados, realizaran actos o expidieran leyes que fueran contrarias a la Constitución. Así, el artículo 22 otorgó facultades al Congreso de la Unión para declarar nula cualquier ley de los estados que atacara a la Constitución o a las leyes generales. En cuanto a las leyes del Congreso, el artículo 23 preveía un mecanismo por el cual, dentro de un mes de publicadas, el presidente, con el acuerdo de sus ministros, o bien, diez diputados, seis senadores o tres legislaturas, podían presentar a la Suprema Corte de Justicia un *reclamo*, con el fin de que ésta sometiera la ley a examen de las legislaturas. Las legislaturas debían dar su voto en un plazo de tres meses y precisamente el mismo día. Si la mayoría de las legislaturas se pronunciaba en tal sentido, la ley quedaba anulada; tocaba a la Suprema Corte recibir las declaraciones de las legislaturas y dar a conocer el resultado. Finalmente, el artículo 25 consagró los principios esenciales del *juicio de amparo*, que es hasta el día de hoy el principal instrumento para la protección judicial de los derechos fundamentales de los habitantes de la República, por lo que vale la pena transcribir de manera completa ese precepto:

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin

hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Conviene explicar que, de acuerdo con este artículo, lo que debían hacer los tribunales federales era *dejar sin efectos* los actos o las leyes de la Federación o de los estados que afectaran los derechos constitucionales de los reclamantes (esa era al mismo principio de la *judicial review* en los Estados Unidos). La prohibición de “hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare” (que se conoce hasta el día de hoy como “fórmula de Otero”) tenía el propósito de evitar un enfrentamiento directo entre el Poder Judicial y los otros dos poderes, pues la protección judicial consistía solamente en *dejar de aplicar* la ley o el acto violatorios de derechos en el caso concreto. Sólo con el tiempo –pensaban los autores de esta propuesta– las leyes inconstitucionales, a fuerza de no ser aplicadas una y otra vez, terminarían por caer en desuso, sin que los jueces tuvieran la necesidad de anularlas o suprimirlas de manera deliberada y formal.

Gracias a este artículo, México se convirtió en el primer país en crear un *juicio especial para proteger los derechos fundamentales* de sus habitantes. Esta idea tendría más tarde una amplia influencia en los demás países de América Latina e incluso se tomaría como modelo en las declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos que se expidieron a partir de 1945.

Una vez más, la vigencia de las reformas a la Constitución de 1824 fue precaria. En 1852, durante la Presidencia del general Mariano Arista (1802-1855) se produjeron tres alzamientos, los que condujeron a su renuncia el 5 de enero de 1853. Por convenio, los generales victoriosos llamaron del exilio a Santa Anna, a quien confirieron el poder de gobernar durante un año sin Constitución, en tanto se reunía un Constituyente extraordinario que expidiera un documento constitucional. Don Lucas Alamán (1792-1853), prominente ideólogo del partido

conservador, elaboró las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, promulgadas el 23 de abril de 1853. Tal Constitución no llegó a expedirse, y en su lugar se le prorrogó a Santa Anna de manera indefinida el ejercicio de la dictadura e incluso se le facultó para nombrar a su sucesor.

El 1 de marzo de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla contra la dictadura de Santa Anna. La revolución, de corte liberal, triunfó al año siguiente con la renuncia definitiva de Santa Anna al poder y su marcha al exilio. A fines de ese año de 1855, se expidió la que se conoce como *Ley Juárez sobre administración de justicia*, la cual suprimió el *fuero eclesiástico* y el *fuero militar* en materia civil (el fuero implicaba un privilegio para los eclesiásticos y los militares de acudir a tribunales especiales y de ser juzgados solamente por ellos). Al año siguiente, la llamada Ley Lerdo dispuso la desamortización –es decir, la entrada en el comercio, la posibilidad de compra y venta– de las fincas rústicas (rurales) y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas y la adjudicación de tales fincas a sus arrendatarios o al mejor postor. Estas dos leyes serían incorporadas en la Constitución de 1857 y son precursoras de las leyes posteriores –conocidas como Leyes de Reforma– que efectuarían la separación definitiva entre el Estado y la Iglesia católica.

El presidente Ignacio Comonfort (1812-1863) expidió el 15 de mayo de 1856 el *Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana*. En esas fechas ya se encontraba reunido el Congreso que elaboraría y expediría, el 5 de febrero del año siguiente, la *Constitución Política de la República Mexicana* de 1857, directo antecedente de la Constitución de 1917. Dicho Congreso se hallaba compuesto por una mayoría de integrantes del partido liberal, aunque éste estaba dividido entre el grupo de los llamados liberales *puros* –que exigían reformas más radicales– y el de los liberales *moderados*, próximos en algunos temas al partido conservador. A esta circunstancia se

debe que el texto resultante de sus deliberaciones tuviera, en muchos puntos, el carácter de un compromiso que no dejó satisfecho a ninguno de ambos grupos y que provocó la hostilidad abierta de la Iglesia y del partido conservador una vez que se promulgó y se puso en vigor la Constitución.

El Congreso Constituyente de 1856 ha sido considerado como la asamblea más brillante de nuestra historia constitucional, tanto porque entre sus miembros se encuentran muchos de los hombres públicos más destacados del siglo XIX, como también por la calidad y profundidad de algunos de los debates que se escenificaron en su seno. En esta oportunidad podemos destacar solamente algunos de los elementos y cambios que introdujo la Constitución de 1857.

El texto constitucional inició en esta ocasión con una declaración “De los derechos del hombre”. En el artículo 1o. se proclamó lo siguiente: “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”.

Fácilmente podemos advertir que en este artículo resuenan los ecos de las revoluciones estadounidense y francesa del siglo XVIII de las que ya hemos hablado.

En la declaración de derechos de la Constitución de 1857 destacan también la libertad de la enseñanza (artículo 3o.); la proclamación de que “la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso...” (artículo 5o.); las libertades de pensamiento e imprenta (artículos 6o. y 7o.); la subsistencia del “fuero de guerra” solamente para los delitos y faltas que tuvieran “exacta conexión con la disciplina militar” (artículo 13); la abolición, en principio, de la pena de muerte (artículo 23). Por primera vez, la Constitución no estableció la intolerancia religiosa. Aunque así lo propuso la Comisión de Constitución,

el Congreso no aceptó la proclamación de la libertad de cultos, la que solamente quedó consagrada de manera implícita.

La Constitución de 1857 restableció, desde luego, el sistema federal. Desde el punto de vista de la organización de los poderes, instauró un sistema presidencial, pero con un Congreso poderoso (por ello, algunos estudiosos lo denominan mejor como "sistema congresional"), pues quedó constituido por una sola cámara, la Cámara de Diputados. El presidente de la República no podía interponer veto contra las leyes del Congreso —es decir, no podía devolverlas con observaciones—, sino solamente dar una opinión durante el proceso legislativo. Sin duda, en el ánimo del Congreso Constituyente pesaron el temor y el rechazo al gobierno dictatorial de Santa Anna que el país había padecido recientemente, así como la convicción de que era el Congreso de la Unión el órgano que tenía que expedir las leyes que hacían falta para continuar con la reforma de las instituciones y de la vida social.

El Poder Judicial quedó encabezado por una Suprema Corte de Justicia, cuyos integrantes eran electos por voto popular indirecto cada seis años. Esto fue así, porque los constituyentes pensaban que la Corte debía ejercer también una autoridad de carácter político que la pusiera al nivel de los otros dos poderes. Por ello, la Constitución consagró definitivamente el juicio de amparo en sus artículos 101 y 102, pero eliminó el sistema de anulación de las leyes, federales o locales, que había introducido el acta de 1847. También se confirió a la corte la facultad de resolver las controversias que se suscitaban entre los estados y aquellas en que la unión fuera parte, lo que es el origen de las actuales "controversias constitucionales".

En diciembre de 1857, el general conservador Félix María Zuloaga (1813-1898) se pronunció contra la Constitución —a través del Plan de Tacubaya—, y a él se unió el presidente Comonfort, pues éste estaba convencido de que no era posible gobernar con la Constitución recién promulgada. Zuloaga desconoció al poco tiempo a Comonfort. De acuerdo con la

Constitución de 1857, tocaba entonces asumir la Presidencia de la República al presidente de la Suprema Corte de Justicia, que en esos momentos era Benito Juárez (1806-1872), quien abandonó la capital para iniciar la resistencia contra el gobierno usurpador. Se inició así la sangrienta guerra civil que se conoce como Guerra de los Tres Años o Guerra de Reforma (1858-1861) entre el partido conservador y el liberal, la que concluiría con el triunfo de este último bando.

Durante la guerra, don Benito Juárez dictó el conjunto de leyes que se conocen como *Leyes de Reforma*. Estas leyes tuvieron el propósito de separar el poder civil –el poder del Estado– del poder de la Iglesia, que era uno de los postulados centrales del programa liberal. Así, el 12 de julio de 1859 se expidió la *Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos*; el día 23 del mismo mes y año, la *Ley de matrimonio civil*; el 28, la *Ley orgánica del registro civil*; el 31, el gobierno dictó un decreto por el que cesaba toda intervención del clero en los cementerios y camposantos; el 11 de agosto, otro decreto declaró qué días debían tenerse como festivos y prohibió la asistencia oficial (es decir, de los funcionarios públicos en calidad de tales) a las funciones de la Iglesia. El 4 de diciembre de 1860 se dictó la *Ley sobre libertad de cultos*. El 21 de febrero de 1861 se decretó la secularización –el traspaso a la autoridad civil– de los hospitales y establecimientos de beneficencia. Por último, el 26 de febrero de 1863, ya concluida la guerra, se extinguieron en toda la República las órdenes religiosas. En 1873, los principios de estas leyes se incorporaron formalmente en la Constitución de 1857.

Un último episodio habría de interrumpir gravemente la vida de la República federal instaurada por la Constitución de 1857: la intervención francesa y el Segundo Imperio (1864-1867). En 1862, llegó al puerto de Veracruz una expedición armada que habían enviado, en alianza, España, Gran Bretaña y Francia, con el propósito de exigir el pago de la deuda externa del gobierno mexicano, pues el presidente Juárez había de-

clarado la suspensión de pagos el año anterior, ante la penuria hacendaria que había dejado como saldo la Guerra de Reforma. Mientras los británicos y los españoles decidieron volver a sus países cuando aceptaron las explicaciones y las condiciones que les ofreció el gobierno mexicano, las tropas francesas permanecieron en nuestro país e iniciaron una invasión que culminó con la ocupación de la Ciudad de México en junio de 1863. El emperador de los franceses, Napoleón III, tenía ambiciosos planes de expansión imperialista en nuestro continente, para lo cual le resultaron convenientes las gestiones que varios prominentes miembros del partido conservador hacían en Europa para lograr la instauración de una monarquía en México.

En octubre de 1863, el archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo (1832-1867), hermano del emperador Francisco José de Austria (1830-1916), y su esposa Carlota (1840-1927), hija del rey de Bélgica, aceptaron ocupar el trono que les ofrecía la delegación conservadora mexicana. El archiduque y su esposa llegaron a la Ciudad de México a mediados de 1864. Su imperio sería de muy corta duración. Las tensiones políticas en Europa y la inminente guerra entre Francia y Prusia obligaron a Napoleón III a iniciar el retiro de las tropas francesas invasoras a partir de 1866. Igualmente contribuyó a la caída del Segundo Imperio el fin de la Guerra Civil en Estados Unidos en 1865, pues este país ratificó su hostilidad a la intervención de cualquier potencia europea en el Continente Americano (gracias a la llamada Doctrina Monroe, que puede resumirse en la frase "América para los americanos") y su apoyo al gobierno republicano del presidente Juárez. Por último, Maximiliano fue perdiendo también el apoyo del partido conservador y de la Iglesia, pues era de convicciones liberales y en consonancia con ellas confirmó la mayoría de los principios establecidos por las Leyes de Reforma. El 10 de abril de 1865, el emperador Maximiliano expidió el *Estatuto provisional del imperio*, que no era propiamente una Constitución y que prácticamente no tuvo vigencia real. La aventura del Segundo Im-

perio concluyó con el fusilamiento de Maximiliano y de los generales conservadores Miguel Miramón (1832-1867) y Tomás Mejía (1820-1867) en el Cerro de las Campanas, en Querétaro, el 19 de junio de 1867. El 15 de julio de ese año hizo su entrada triunfal en la Ciudad de México el presidente Juárez.

Durante los años de su vigencia, la Constitución de 1857 tuvo algunas reformas importantes. Ya hemos mencionado la incorporación de las Leyes de Reforma en 1873. En 1874, se restaura el Senado como segunda cámara del Congreso de la Unión, así como el veto del Poder Ejecutivo. Estas reformas tenían el propósito de lograr un mayor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Otras reformas importantes tenían propósitos de carácter económico; así, por ejemplo, se transfirió al Congreso de la Unión la facultad que anteriormente poseían los estados para legislar en materia de comercio y de minería (1883).

En 1876, una rebelión armada, bajo el amparo del Plan de Tuxtepec, llevó a la Presidencia de la República al general Porfirio Díaz (1830-1915), quien ocuparía el cargo entre ese año y 1880, y luego, de manera ininterrumpida, entre 1884 y 1911. El general Díaz logró la pacificación del país y el inicio de un periodo de rápido desarrollo económico, apuntalado principalmente por la inversión extranjera. Aunque se mantuvo su vigencia formal, el presidente Díaz no gobernó realmente con apoyo en la Constitución de 1857, sino que instauró un régimen autoritario que con el correr del tiempo fue provocando un creciente descontento. En los últimos años de su gobierno se empezaron a escuchar cada vez más voces que exigían un cambio democrático, voces que él mismo alentó a través de la famosa entrevista que, en 1908, concedió al periodista estadounidense James Creelman (1859-1915) y en la que el viejo dictador se declaró dispuesto a dejar el poder, porque —al decir suyo— México estaba ya preparado para la democracia.

La nueva reelección de Porfirio Díaz en 1910 provocó una rebelión armada, encabezada por el político antirree-

leccionista Francisco I. Madero (1873-1913). Díaz renunció a la Presidencia en mayo de 1911 y se exilió del país. Madero ganó las elecciones presidenciales a fines de ese año. En febrero de 1913, se rebeló el jefe del ejército, el general Victoriano Huerta (1850-1916), a resultas de lo cual ordenó arrestar y más tarde asesinar al presidente Madero y al vicepresidente José María Pino Suárez (1869-1913), no sin antes obligarlos a renunciar a su cargo y organizar su nombramiento como presidente de la República bajo una apariencia de legalidad. La usurpación de Huerta desencadenó nuevamente la lucha armada. Venustiano Carranza (1859-1920), gobernador del Estado de Coahuila, desconoció a Huerta y se puso al frente del Ejército Constitucionalista, apoyado en el Plan de Guadalupe, firmado en la hacienda del mismo nombre el 26 de marzo de 1913. El general Francisco Villa (1878-1923) inició también su lucha desde el norte del país. En el sur ya se había levantado en armas Emiliano Zapata (1879-1919), quien reivindicaba esencialmente la restitución de las tierras y aguas de que se había despojado a las comunidades indígenas de la región.

Una vez derrocado Huerta por las fuerzas revolucionarias (agosto de 1914), las diversas facciones iniciaron entre sí una lucha por el poder, lucha en la cual triunfó definitivamente el Ejército Constitucionalista, cuyo objetivo principal era la restauración del orden constitucional preconizado por la Constitución de 1857. Venustiano Carranza convocó, en septiembre de 1916, a un Congreso que tendría el único fin de hacer a la Constitución las reformas que la lucha revolucionaria y las circunstancias del país exigían.

La Constitución que elaboró el Congreso Constituyente de 1916-1917 ha sido la más longeva de nuestra historia constitucional y la que ha acompañado las transformaciones más profundas —económicas, sociales y políticas— por las que ha atravesado nuestro país durante su vida independiente. Parte del secreto de su longevidad se debe quizá a lo siguiente:

Las Constituciones mexicanas del siglo XIX fueron casi siempre redactadas por una sola facción política para imponer su proyecto a otra u otras que no coincidían con él, y por ello se entiende que se multiplicaran las rebeliones y asonadas de los opositores, quienes buscaban entonces la oportunidad de hacer prevalecer *sus* ideas sobre las de los demás. En esto la Constitución de 1917 no fue diferente, pues, como hemos dicho, se redactó por la facción triunfadora —la carrancista— de la lucha armada iniciada en 1910. Sin embargo, tuvo la virtud de incorporar algunas de las demandas de los grupos derrotados militarmente, como la restitución de tierras a las comunidades indígenas que exigía la causa zapatista y el reparto de tierras para acabar con los grandes latifundios, pero también, y en general, las de los estratos sociales —obreros y campesinos— que habían sido excluidos del desarrollo económico propiciado por el Porfiriato.

#### EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

El Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza se reunió en la ciudad de Querétaro y sesionó durante el breve periodo de dos meses, entre el 1 de diciembre de 1916 y el 31 de enero de 1917. El documento constitucional aprobado por el Congreso se promulgó y publicó el 5 de febrero de 1917 bajo el nombre de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857* y entró en vigor el 1 de mayo de ese año. Aunque, como lo anuncia su nombre, se expidió como una *reforma* del texto de 1857, ese mismo nombre habla de dos constituciones: la *Constitución que se está expidiendo*, la que, a la vez, *reforma a la Constitución anterior*. Se trata realmente de una *nueva* Constitución, porque el orden constitucional fundado en la Carta de 1857 se había roto en 1913, y porque la Constitución de 1917 contiene cambios trascendentales que derivan de los principios y programas políticos que se expresaron durante el movimiento

armado. Podríamos decir que es una Constitución con un *espíritu diferente*, pero que retoma parte del legado constitucional, esencialmente liberal, del siglo XIX.

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, sometió al Congreso Constituyente un proyecto de Constitución que iba acompañado de un extenso documento en el cual explicaba y justificaba los cambios que, en su opinión, requería el texto de 1857 para prevenir los abusos que se habían manifestado durante la dictadura y para lograr un verdadero régimen constitucional. En su mensaje, Carranza señaló lo siguiente en relación con el proyecto de Constitución:

[...] proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho...

Haciéndose eco de lo escrito por algunos juristas muy distinguidos de la época porfiriana, como Emilio Rabasa (1856-1930) y Justo Sierra (1848-1912), Carranza reconocía que la Constitución de 1857 consagraba los más altos principios del constitucionalismo surgido a fines del siglo XVIII. Sin embargo, por desgracia

los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

El Congreso Constituyente aceptó la mayor parte de las propuestas de Carranza e introdujo otras propias, notablemente en materia de propiedad agraria y de los derechos de los obreros, sobre lo que se hablará más adelante.

En relación con la *declaración de derechos*, la Constitución de 1917 retoma en lo esencial la de 1857, al punto de que algunos artículos del texto vigente provienen todavía, de manera directa, de aquella Constitución. Sin embargo, hay cambios interesantes. Así, la Constitución de 1917 sustituye la expresión de “derechos del hombre” que utilizaba la de 1857 en su primer capítulo, por la de “garantías individuales”. Las “garantías individuales” no son los derechos en sí mismos, sino la *medida* y la *extensión* concretas en que la Constitución determina otorgarles su protección. En consonancia con el mensaje de Carranza, el cambio de denominación pretendía dejar atrás la mera declaración general y abstracta de los derechos, para definir con precisión en qué consistían la *garantía* y las *limitaciones* del derecho respectivo. En el artículo 1o. de la nueva Constitución se declara que todo individuo gozaría de tales garantías, las que no podían “restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”; es decir, que las limitaciones a su ejercicio no quedaban meramente al capricho de las autoridades –principalmente las legislativas–, sino que siempre se requería un fundamento en la misma Constitución.

Otros artículos de la declaración agregaban algunas protecciones que tenían el propósito de impedir los abusos de la dictadura porfirista. Así, por ejemplo, el artículo 7o. prohibía que, con motivo de las denuncias contra delitos de prensa, “sean encarcelados los expendedores, ‘papeleros’, operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos”. Esta adición, que utiliza incluso un lenguaje coloquial, nos revela que uno de los abusos frecuentes durante el gobierno del general Díaz consistía en

detener a personas relacionadas con las actividades de la prensa, pero que no tenían que ver directamente con la impresión y difusión de escritos incómodos para las autoridades, lo que podía ser mucho más efectivo e intimidante que encarcelar a los autores mismos.

Del mismo modo, en el artículo 9o. se trató de definir con mayor precisión las circunstancias en que no se podía considerar ilegal y disolverse una reunión o manifestación públicas, por oposición a lo que seguramente era una práctica frecuente durante la dictadura: que se tratara meramente de presentar una petición a la autoridad o protestar por alguno de sus actos. Sin embargo, el nuevo texto constitucional reconocía este derecho solamente en la medida en que esto se hiciera *sin violencia*: “si no se profieren injurias contra ésta [la autoridad], ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

Otro ámbito más en que el proyecto de Carranza se proponía perfeccionar la declaración de derechos de 1857 fue el de la *justicia penal*, porque es fácil que ésta se utilice como instrumento de opresión de la libertad. Por ello, el proyecto de Constitución hace referencia expresa a la necesidad de perfeccionar las garantías y los derechos de las personas acusadas de cometer algún delito (por ejemplo, estableciendo la duración máxima del proceso, para evitar que los acusados permanecieran indefinidamente en prisión, sin que se les sentenciara en un plazo breve), así como de separar con mucha claridad las funciones de *persecución del delito* –que correspondían al Ministerio Público– de la *imposición de las penas*, que era una atribución exclusiva del Poder Judicial, esto es, de los jueces.

Como bien se sabe, el Congreso Constituyente de 1916-1917 es justamente reconocido por haber incluido en el texto constitucional –por primera vez en el constitucionalismo mundial– una *declaración de derechos sociales* a favor de campesinos y obreros.

En materia de *propiedad agraria*, Carranza opinaba, en su mensaje, que la expropiación por causa de utilidad pública conforme al artículo 27 sería suficiente para adquirir tierras y repartirlas entre el pueblo “que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad”. Adicionalmente, el proyecto preveía que los “ejidos de los pueblos” (tierras de propiedad colectiva municipal) se disfrutarían en común por sus habitantes, “entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida”.

El Congreso Constituyente fue mucho más allá de estas propuestas. De inicio proclamó, en el texto del artículo 27 finalmente aprobado, la *propiedad originaria* de la nación sobre “las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional”, así como su derecho de transmitir su dominio a los particulares para constituir la *propiedad privada*. En segundo lugar, declaró que la nación tenía en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada “las modalidades que dicte el interés público”, así como 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”. Con este objeto se dictarían:

[...] las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

De esta manera, el Congreso Constituyente tomó una decisión de gran significado respecto a la que era entonces la principal

fuente de riqueza en el país –la tierra– y sentó los fundamentos para que se iniciara, en los años subsecuentes, el *reparto agrario*, es decir, la distribución de las tierras y aguas a los pueblos que habían sido despojados o que carecían de ellas para subsistir. Como bien sabemos, desde la época colonial se había dado una concentración excesiva de la propiedad agraria, primero en manos de la Iglesia y, luego, cuando los bienes de la Iglesia se desamortizaron y nacionalizaron a mediados del siglo XIX, en manos de unos cuantos hacendados, que acumularon enormes extensiones conocidas como *latifundios*. El reparto agrario tuvo gran importancia para el surgimiento del México contemporáneo y concluyó formalmente con la reforma constitucional de 1992; en ese momento, sin embargo, México había ya dejado de ser un país primordialmente agrícola y su economía dependía mucho más de la industria y, sobre todo, de los servicios.

En materia de *trabajo*, el proyecto de Carranza proponía únicamente limitar a un máximo de un año la obligación de prestar un servicio conforme al contrato de trabajo (artículo 5o.), así como dar facultades al Congreso de la Unión para legislar, en toda la República, sobre la materia de trabajo. En su mensaje, Carranza señaló que, con fundamento en esta facultad, en las respectivas leyes “se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores”.

Nuevamente, el Congreso Constituyente fue mucho más allá del proyecto de Constitución. En el artículo 5o. agregó un párrafo para señalar que, en caso de incumplimiento del contrato de trabajo, el trabajador solamente estaría obligado a la correspondiente responsabilidad civil, “sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona”. Por lo que se refiere a las leyes del trabajo –que ya tenían antecedentes en algunos estados de la República– el Congreso Constituyente tomó la resolución de crear un artículo enteramente nuevo –el artículo 123– y definir en él, de manera clara y detallada, los

derechos mínimos de los trabajadores que tendría que respetar la legislación laboral.

Varios de los diputados constituyentes, obreros de origen, insistieron en que no debía dejarse al legislador posterior la definición de los principios de las leyes del trabajo, porque no había seguridad de que aquél quisiera garantizar los derechos de los trabajadores en los términos que deseaba hacerlo el Constituyente. Además, conforme al proyecto de Constitución, ni el Congreso de la Unión ni las legislaturas de los estados estaban *obligadas* a expedir leyes en la materia. Ahora, de acuerdo con el nuevo artículo 123, no sólo se les imponía a estos órganos legislativos dicha obligación, sino que se determinaban de manera explícita las bases a que se sujetarían las correspondientes leyes: jornada máxima de trabajo, tanto diurna como nocturna; descanso semanal obligatorio; derechos de las mujeres trabajadoras durante y después del periodo de gestación; garantías del salario y salario mínimo; viviendas para los trabajadores; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; sindicalización y derecho de huelga; creación de las juntas de conciliación de arbitraje para dirimir los conflictos de trabajo; derechos de los trabajadores en caso de despido, etcétera.

Hay otros cambios muy importantes que introdujo el Congreso Constituyente en el proyecto de Constitución presentado por Carranza. Uno de ellos fue la proclamación del principio del *dominio directo de la nación sobre todos los recursos del subsuelo* en el artículo 27. Esta proclamación era de particular importancia respecto de la minería —una actividad económica que se desarrolló considerablemente desde la época virreinal— y de la explotación del petróleo. Hay que recordar que la industria petrolera se había hecho muy importante durante las primeras décadas del siglo XX; en 1921, México generaba la cuarta parte de la producción mundial, pero esa explotación estaba sustancialmente en manos extranjeras. Las leyes de la época porfirista reconocían la propiedad sobre estos recursos a los dueños de los terrenos en la superficie. Ahora, el dominio directo le per-

mitía a la nación otorgar a los particulares un permiso –que se conoce como *concesión*– para explotar esos recursos, a cambio de una contraprestación, o bien, reservarse ella misma, de manera exclusiva o no, esa explotación. Eso fue lo que ocurrió el 18 de marzo de 1938, cuando el presidente Lázaro Cárdenas (1895-1970) decretó la nacionalización (expropiación) de las empresas que explotaban el petróleo, porque la propiedad sobre el petróleo ya era de la nación por decisión del Congreso Constituyente de 1916-1917.

Finalmente, el Congreso Constituyente modificó de manera significativa las disposiciones relativas a las *relaciones entre el Estado y la Iglesia* que provenían de las Leyes de Reforma, haciendo mucho más severas las restricciones que se impusieron a las asociaciones religiosas y a los ministros de culto. Por ello, algunos autores han dicho que la Constitución de 1917 fue más allá de la separación entre Estado e Iglesia, proclamando la *supremacía del Estado sobre las iglesias*. En otro capítulo se hablará de manera más amplia sobre este tema.

En cuanto a la *división de poderes*, el proyecto de Carranza aceptaba también las (discutibles) ideas de algunos autores reconocidos de la época (como Emilio Rabasa), en el sentido de que la dictadura del general Díaz se debía –en parte, al menos– a los defectos de la Constitución de 1857, la que, al haber otorgado demasiadas facultades al Congreso, obstaculizaba la función de gobierno y prácticamente obligaba al Poder Ejecutivo a gobernar sin respeto de las disposiciones constitucionales. En esta línea, se proponía fortalecer de diversas maneras al Poder Ejecutivo, el que Carranza pensaba que debía ser *fuerte* –para superar el desorden y la indisciplina que se daban naturalmente en la vida social– *pero no tiránico* (hoy diríamos que el Poder Ejecutivo debe ser a la vez *eficaz y democrático*). Este fortalecimiento del poder presidencial iba acompañado –en las reflexiones del Carranza– de un claro rechazo al *sistema parlamentario* –régimen en el que el gobierno depende de la confianza del Poder Legislativo– por considerar que ni la historia

ni la cultura política de nuestro país –en particular la ausencia de un sistema de partidos políticos– aconsejaban su adopción. No obstante ese rechazo, se trata de una alternativa que no ha dejado de discutirse periódicamente en México.

En cuanto al Poder Judicial y el sistema de justicia, una preocupación particular de los constituyentes fue asegurar su *independencia* y su *desempeño profesional*, de modo que los juzgadores pudieran aplicar las leyes de modo imparcial y apegado a los principios del derecho. Por ello se eliminó la elección política de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y se suprimió también la Secretaría de Justicia, que era un instrumento del Poder Ejecutivo para intervenir en la administración y en los nombramientos del Poder Judicial. Más aún, se previó que a partir de 1923, los ministros de la corte –que eran también los encargados de nombrar a los jueces y magistrados federales– serían inamovibles; es decir, que su cargo sería permanente hasta su retiro.

Una novedad más, y muy importante, de la Constitución de 1917 fue la inclusión de algunas garantías y protecciones tanto políticas y económicas para los *municipios* –el llamado municipio libre–, que la Constitución consideró como base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados. Tomando en cuenta que durante el porfiriato se utilizó a los “jefes políticos” –que eran delegados del gobierno central, federal o estatal– para interferir en la vida interna de los municipios y de su gobierno a cargo de los *ayuntamientos*, la Constitución prohibió que hubiera cualquier *autoridad intermedia* entre éstos y el gobierno del estado.

#### TRAYECTORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Resultaría extremadamente complejo hacer una síntesis más o menos completa de los cambios que se han producido en cien años, tanto en el texto de la Constitución como en la realidad política y social en la que ésta se inserta. Sin embargo, no po-

dríamos entender la vida constitucional actual de México sin trazar algunas líneas significativas de la trayectoria de la Constitución a partir de 1917.

Los primeros años de vida de la Constitución de 1917 fueron difíciles, pues tomó a los gobiernos posrevolucionarios bastante tiempo asentarse y estabilizarse. La década de los años veinte fue todavía una época de intentos de rebelión militar y de uso del asesinato como arma de lucha política. Sin embargo, a comienzos de los años treinta se producen varios cambios constitucionales importantes que contribuyeron a consolidar e institucionalizar con más fuerza el poder del presidente de la República. Entre esos cambios podemos mencionar la ampliación del periodo de gobierno presidencial de cuatro a seis años a partir de 1928; la facultad que se dio al presidente de nombrar, con aprobación del Senado, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de pedir al Congreso su destitución, y la de los juzgadores federales, por mala conducta, así como la supresión de su inamovilidad a partir de 1934; la prohibición de la reelección consecutiva de los legisladores federales (diputados y senadores), además de la centralización creciente en las autoridades federales de diversas facultades –como, por ejemplo, en materia de impuestos y de regulación económica– que hasta entonces habían estado en manos de los estados. Pero fue sobre todo la creación de un partido político (fundado en 1929 como Partido Nacional Revolucionario) que aglutinara a las distintas fuerzas surgidas del movimiento revolucionario la que se convirtió en el instrumento central para que el presidente de la República impusiera un dominio político indiscutible sobre los otros poderes y los distintos órdenes de gobierno del país (Federación, estados y municipios), lo cual también tuvo el efecto de desactivar el sistema de frenos y contrapesos establecido en la Constitución.

A pesar de esta notable concentración de poder, facultades y recursos en manos de la Presidencia de la República, se mantuvo –y ello fue un gran avance– la prohibición absoluta de la

reelección del presidente, lo que impuso al menos un *límite temporal* efectivo a su poder. Gracias a ello se logró lo que no pudo alcanzar Porfirio Díaz: asegurar de manera ordenada y pacífica la sucesión en el ejercicio del poder presidencial. Desde 1934, todos los presidentes de la República han concluido el periodo sexenal de gobierno para el que fueron elegidos y han entregado de manera pacífica y regular el poder a sus sucesores, a pesar, inclusive, de las fuertes crisis políticas o económicas que en ocasiones han marcado sus últimos años de gobierno. Esto es un logro no menor para nuestro país, si lo comparamos con el siglo XIX y con los comienzos del siglo XX, y que tiene pocos paralelos en el panorama mundial.

El sistema político que surgió y se consolidó en las décadas de 1930 y 1940, y que contribuyó indudablemente a generar un clima de estabilidad económica y social en México durante varias décadas, empezó a entrar en crisis a fines de la década de 1960. Fue en esos años que se manifestó un claro descontento de algunos sectores sociales –como los médicos o los estudiantes– que exigían sencillamente el respeto de los derechos que la Constitución –como los de reunión y asociación– consagraba ampliamente.

No podemos resumir aquí las complejas características de dicha crisis, pero resulta indispensable señalar que una parte de la solución consistió en tratar de moderar, a través de la reforma constitucional, el aplastante poder del presidente de la República. De este modo, se inició la apertura y ampliación del sistema de representación política a través de la reforma electoral; el fortalecimiento de los otros dos poderes, por ejemplo, mediante el aumento de los periodos de sesiones del Legislativo y el otorgamiento de mayor autonomía y recursos al Poder Judicial. Igualmente importante fue el inicio de la descentralización de facultades y recursos hacia los gobiernos de los estados y los municipios; la creación de mecanismos de control del gobierno como las comisiones de derechos humanos y los institutos de transparencia y, en general, el surgimiento de

los llamados “organismos constitucionales autónomos”, que son organismos que se encargan del ejercicio independiente de algunas importantes funciones de gobierno que antes correspondían al Poder Ejecutivo, como la emisión de moneda y el control de la inflación (Banco de México), la organización de las elecciones (Instituto Nacional Electoral), la generación de información estadística (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), la regulación de las telecomunicaciones (Instituto Federal de Telecomunicaciones), la garantía de la competencia económica (Comisión Federal de Competencia Económica) y la evaluación del sistema educativo (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación), entre otros.

Todo lo anterior ha traído por consecuencia el surgimiento de un sistema político más plural y democrático que, no obstante, todavía tiene que avanzar más en la eficacia de su desempeño. La reforma constitucional ha sido el medio a través del cual las fuerzas políticas se han puesto de acuerdo para definir y encauzar de manera institucional los cambios que necesita nuestro país para lograr los principios y los objetivos que define la Constitución.

#### ELEMENTOS VIGENTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917

Este capítulo se cierra mediante la presentación de los elementos centrales de la Constitución vigente, a través de varios cuadros sintéticos que se agrupan en los siguientes cuadros.

El Cuadro 1 ofrece una enumeración, lo más completa posible, de los derechos y libertades que reconoce y protege la Constitución. Dicha declaración de derechos se inicia con los principios que establece el artículo 1o. Se han incluido no sólo aquellos derechos y libertades que forman parte del capítulo “De los derechos humanos y sus garantías”, sino todos aquellos que actualmente se engloban en el concepto de “de-

rechos humanos”, lo que incluye a los *derechos políticos* y a los *derechos sociales, económicos y culturales*. El Cuadro 2 menciona los principales convenios y tratados en materia de derechos humanos que ha ratificado México y que, por mandato del artículo 1o., son reconocidos en el mismo nivel y con la misma fuerza que los derechos enumerados en la Constitución. Es imprescindible agregar que el catálogo de derechos y libertades de que gozan los habitantes de la República, provenientes de estas dos fuentes complementarias, es sumamente extenso y completo. También las constituciones de los estados pueden contener su propia declaración de derechos, y ampliar los que ya reconoce la Constitución General, aunque la mayoría adopta o ratifica los derechos y libertades consagrados en el documento constitucional federal.

El Cuadro 3 presenta sintéticamente la composición y facultades de los tres poderes federales –Legislativo, Ejecutivo y Judicial–, mientras que el Cuadro 4 hace lo propio con las bases constitucionales de los poderes de las entidades federativas. Finalmente, el Cuadro 5 se ocupa de presentar, en su definición esencial, a los llamados “organismos constitucionales autónomos” que ya hemos citado.

#### Cuadro 1

### LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN

El artículo 1o. establece los principios y las bases conforme a los cuales la Constitución reconoce los derechos humanos de que disfrutan sus habitantes, a saber:

- En México, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales que nuestro país ha ratificado

- Los derechos humanos deben interpretarse de tal manera que siempre favorezca a las personas la protección más amplia (principio *pro persona*)
- Todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos
- El Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos
- Está prohibida la esclavitud
- Está prohibida la discriminación motivada por el 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 y cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas

Los demás derechos, libertades y garantías de las personas reconocidos expresamente en la Constitución son los siguientes:

- Derechos de los pueblos y las comunidades indígenas (artículo 2o., apartado A)
- Derecho a recibir educación (artículo 3o.)
- Derecho de los particulares de impartir educación en todos sus tipos y modalidades (artículo 3o., fracción VI)
- Libertad de cátedra e investigación en las instituciones de educación superior autónomas por ley (artículo 3o., fracción VII)
- Igualdad del hombre y la mujer ante la ley (artículo 4o.)
- Derecho a decidir sobre el número y el espaciamiento de los hijos (artículo 4o.)
- Derecho a la alimentación (artículo 4o.)
- Derecho a la protección de la salud (artículo 4o.)
- Derecho a un medio ambiente sano (artículo 4o.)
- Derecho al agua (artículo 4o.)
- Derecho a la vivienda (artículo 4o.)
- Derecho a la identidad (artículo 4o.)

- Derechos de niñas y niños (artículo 4o.)
- Derecho de acceso a la cultura (artículo 4o.)
- Derecho a la cultura física y a la práctica del deporte (artículo 4o.)
- Libertad de profesión, industria, comercio y trabajo (artículo 5o.)
- Libertad de pensamiento, opinión e información, así como derecho de difundirlos por cualquier medio (artículos 6o. y 7o.)
- Derecho de acceso a la información (artículo 6o.)
- Derecho de petición (artículo 8o.)
- Libertad de asociación (artículo 9o.)
- Libertad de reunión o asamblea (artículo 9o.)
- Derecho de posesión y portación de armas (artículo 10o.)
- Libertad de tránsito y residencia (artículo 11)
- Derecho de asilo (artículo 11)
- Prohibición de leyes privativas y tribunales especiales (artículo 13)
- Derecho de los civiles a no ser juzgados por la jurisdicción militar (artículo 13)
- Prohibición de dar efectos retroactivos a la ley en perjuicio de cualquier persona (artículo 14)
- Derecho de audiencia ante los tribunales (artículo 14)
- Prohibición de la extradición de reos políticos (artículo 15)
- Derecho de todo individuo a no ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino por mandamiento escrito y fundado de autoridad competente (artículo 16)
- Derecho a la protección de los datos personales (artículo 16)
- Inviolabilidad de las comunicaciones personales (artículo 16)
- Derecho de acceso a la justicia (artículo 17)
- Prohibición de la prisión por deudas de carácter civil (artículo 17)

- Derechos de las personas privadas de su libertad (artículo 18)
- Derechos de los adolescentes a los que se atribuya la comisión de un delito (artículo 18)
- Derechos de las personas sometidas a proceso penal (artículos 19 y 20, apartado B)
- Derechos de las víctimas u ofendidos de los delitos (artículo 20, apartado C)
- Límites a las sanciones por infracciones administrativas (artículo 22)
- Prohibición de la pena de muerte, de la tortura y de cualquier otra pena inusitada y trascendental (artículo 22)
- Prohibición de la confiscación de bienes (artículo 22)
- Prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23)
- Libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión (artículo 24)
- Libertad de culto religioso (artículo 24)
- Derecho de propiedad (artículo 27)
- Derechos de los campesinos (artículo 27)
- Libertad de concurrencia económica (artículo 28)
- Derechos políticos (artículo 35; ver Cuadro 2)
- Derechos de los trabajadores (artículo 123)

El *ejercicio* de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales puede *suspenderse* o *restringirse* de manera temporal, en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. La suspensión o restricción de derechos solamente la puede decretar el presidente de la República con aprobación del Congreso de la Unión, pero no se puede suspender o restringir el ejercicio de los siguientes derechos:

- A la no discriminación
- Al reconocimiento de la personalidad jurídica

- A la vida y a la integridad personal
- A la protección de la familia
- Al nombre
- A la nacionalidad
- Derechos de la niñez
- Derechos políticos
- Libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencias religiosas
- Principio de legalidad y no retroactividad
- Prohibición de la esclavitud, la servidumbre, la desaparición forzada y la tortura
- Acceso a las garantías judiciales indispensable para la protección de estos derechos

Para resolver la emergencia, el Congreso de la Unión puede delegar facultades legislativas al presidente, pero las disposiciones que dicte perderán vigencia al término de la emergencia. Los decretos del presidente serán revisados en cuanto a su constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

FUENTE: Artículos 1 a 29, 35 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## Cuadro 2

### PRINCIPALES CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR MÉXICO

Entre los tratados, convenios y convenciones internacionales en materia de derechos humanos debe distinguirse entre los que tienen alcance *universal*, auspiciados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y los de vigencia *regional*. México ha ratificado los principales tratados de derechos humanos en el marco de la ONU y son los siguientes:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada
- Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad

La mayoría de estos tratados y convenciones establecen organismos de protección y vigilancia, ante los cuales nuestro país debe presentar informes periódicos; en algunos casos, estos organismos son competentes para recibir quejas y reclamaciones individuales.

En el ámbito regional –el Continente Americano– el principal tratado de derechos humanos es la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, pero existen otras convenciones especializadas en materias equivalentes o afines a las cubiertas por los instrumentos de la ONU. Los principales documentos de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que ha ratificado nuestro país son los siguientes:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económico, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”)

- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”)
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece dos organismos protectores: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en la ciudad de Washington, D. C., en los Estados Unidos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, residente en la ciudad de San José de Costa Rica. Nuestro país reconoce a ambos organismos, por lo que está sujeto a su jurisdicción. Ambos desempeñan un papel de gran importancia en la protección de los derechos humanos en el continente.

FUENTES: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (véase <<http://www.ohcr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Coreinstruments.aspx>>) y Organización de Estados Americanos – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (véase <[http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos\\_basicos.asp](http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp)>).

### Cuadro 3

#### SINOPSIS DE LOS PODERES FEDERALES

##### *Poder Legislativo*

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, compuesto de dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados se compone de *quinientos diputados* que se eligen cada tres años en su totalidad. Los diputados pueden

reelegirse de manera consecutiva hasta por cuatro periodos (doce años). Por cada diputado propietario se elige un suplente.

Trescientos diputados son electos en *distritos uninominales*, es decir, que gana la elección el candidato que tenga el mayor número de votos. Los doscientos diputados restantes se eligen en *circunscripciones plurinominales* a través del sistema de *representación proporcional*, esto es, que los diputados son electos conforme al porcentaje de votos que reciban los partidos políticos que los postularon. El objetivo de la representación proporcional es dar oportunidad de ocupar un espacio en el Congreso a las fuerzas políticas minoritarias y lograr que su composición refleje de manera aproximada las corrientes y movimientos políticos que existen en el país.

El Senado está compuesto por *ciento veintiocho senadores* (por cada propietario hay un suplente), de los cuales dos se eligen por mayoría relativa en las treinta y dos entidades federativas (los estados y la Ciudad de México) y uno más se asigna a la primera minoría en la entidad respectiva; los treinta y dos senadores restantes son electos en una sola circunscripción nacional por el sistema de representación proporcional.

Las principales atribuciones del Congreso de la Unión son las de expedir las leyes en las materias que la Constitución le ha reservado, así como revisar y controlar la actuación del Poder Ejecutivo y la administración pública federal.

Cada una de las cámaras tiene también *facultades exclusivas*. Así, por ejemplo, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública Anual. A la Cámara de Senadores le corresponde aprobar los tratados internacionales que celebra el Ejecutivo Federal, así como realizar algunos nombramientos importantes, como el de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a propuesta en terna del presidente de la República) o el del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los integrantes de su Consejo Consultivo.

### *Poder Ejecutivo Federal*

El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. El presidente es electo cada seis años en elección directa. Ninguna persona que haya ocupado el cargo de presidente de la República, ya sea con carácter de interino, sustituto o de manera provisional, en ningún caso y por ningún motivo puede volver a desempeñar el puesto.

El presidente es a la vez *jefe de Estado*, es decir, que tiene la representación internacional del Estado mexicano, y *jefe de gobierno*, esto es, que encabeza al gobierno federal. A él le corresponde nombrar y remover a los titulares de las dependencias y organismos de la administración pública federal, así como de implementar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión.

### *Poder Judicial de la Federación*

El Poder Judicial de la Federación está encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Forman parte de él el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros, designados por un periodo de quince años por el Senado de la República, a propuesta, en terna, del presidente de la República. Funciona en un pleno, compuesto por todos sus integrantes, así como por dos salas, de cinco ministros cada una. La principal función de la Corte es la de interpretar y aplicar en última instancia la Constitución.

El Tribunal Electoral está compuesto por una Sala Superior, integrada por siete magistrados nombrados por un periodo improrrogable de nueve años por el Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. También lo integran varias salas regionales y una sala especializada, integradas por tres magistrados cada una. Al Tribunal Electoral le corresponde resolver, en forma defini-

tiva e inatacable, todas las controversias suscitadas por la elección de los poderes federales o de las entidades federativas.

Los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, cuyos titulares son nombrados, mediante un concurso, por el Consejo de la Judicatura Federal, tienen una doble competencia: por un lado, les corresponde aplicar las *leyes federales* en las controversias y juicios que se deriven de su aplicación (por ejemplo, sancionar los delitos federales como el narcotráfico); por el otro lado, son los órganos encargados de resolver los *juicios de amparo* que presenten los ciudadanos contra cualquier acto de autoridad que viole sus derechos fundamentales.

El Consejo de la Judicatura Federal es el órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte. Está compuesto por siete consejeros, de los cuales uno es el presidente de la Suprema Corte; tres más son designados por la corte entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos son electos por el Senado de la República, y uno más es designado por el Ejecutivo Federal.

Existen otros tribunales federales que formalmente no son parte del Poder Judicial de la Federación, pero que están sometidos a la jurisdicción de éste a través del juicio de amparo:

- Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (en proceso de ser sustituida por tribunales del trabajo adscritos al Poder Judicial de la Federación)
- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- Tribunales agrarios
- Tribunales militares

FUENTE: Artículos 13 (tribunales militares), 27 (tribunales agrarios), 50 a 79 (Poder Legislativo), 80 a 93 (Poder Ejecutivo), 94 a 107 (Poder Judicial de la Federación) y 123 (Junta y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

## Cuadro 4

BASES CONSTITUCIONALES DE LOS PODERES  
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La Constitución contiene un conjunto amplio de bases y principios a que deben sujetar la integración y las atribuciones de los poderes de las entidades federativas, es decir, los estados y la Ciudad de México. Estas entidades pueden expedir su propia Constitución, pero están obligadas a prever en ellas, para su régimen interior, “la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular”. Del mismo modo, el poder público en las entidades federativas “se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo” (artículos 115, 116 y 122).

*Poder Ejecutivo*

El Poder Ejecutivo en los estados se deposita en los *gobernadores*. En el caso de la Ciudad de México, su titular se denomina *jefe de Gobierno de la Ciudad de México*.

La elección y permanencia en el cargo de los gobernadores está sujeta a las siguientes reglas:

- No pueden durar en su encargo más de seis años
- Su elección será directa
- No pueden volver a ocupar el cargo en ningún caso y por ningún motivo, cuando su origen sea la elección popular
- Los gobernadores sustitutos, interinos, provisionales o los que hayan ocupado el cargo temporalmente no pueden ser electos para el periodo inmediato
- Para ser gobernador se requiere ser mexicano por nacimiento y nativo del estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años y tener 30 años cumplidos, o menos si así lo establece la Constitución respectiva

El jefe de Gobierno de la Ciudad de México es electo de modo directo y no puede durar en el cargo más de seis años; quien lo haya ocupado, bajo el supuesto que sea, no podrá volver a hacerlo en ningún caso y por ningún motivo.

### *Poder Legislativo*

El Poder Legislativo en las entidades federativas está depositado en *una sola cámara*, denominada habitualmente Congreso o Legislatura. La Constitución prevé las siguientes reglas sobre su composición y funcionamiento:

- El número de representantes (o diputados) debe ser proporcional al de la población
- Se integran por diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional
- Los diputados podrán reelegirse de manera consecutiva hasta por cuatro periodos, o doce años

La Legislatura de la Ciudad de México será electa por un periodo de tres años y sus integrantes podrán reelegirse de manera consecutiva hasta por cuatro periodos.

### *Poder Judicial*

El Poder Judicial de los estados está compuesto por los tribunales que establezcan sus constituciones, las que deben observar, además, las siguientes reglas:

- Los nombramientos de los magistrados y jueces deben hacerse preferentemente entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica

- Los magistrados deben reunir los requisitos que la Constitución exige para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Los magistrados duran en su encargo el tiempo señalado por las constituciones locales y pueden ser reelectos, en cuyo caso se convierten en inamovibles
- Los magistrados y jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo

En materia de justicia, la Constitución prevé, además, que los estados establezcan tribunales de justicia administrativa, tribunales electorales y juntas locales de conciliación y arbitraje (en proceso de ser incorporadas, como tribunales del trabajo, en el Poder Judicial respectivo).

El ejercicio del Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política respectiva. Las reglas sobre los requisitos y la duración del cargo de magistrado son las mismas aplicables a los estados, lo mismo que en lo relativo a la remuneración de los juzgadores locales.

Tanto para el Poder Judicial de los estados como para el de la Ciudad de México, la Constitución ordena que las leyes locales garanticen su independencia.

### *Municipios*

La Constitución dispone que el *municipio libre* sea la base de la división territorial y de la organización política de los estados. Cada municipio es gobernado por un *ayuntamiento*, que es un órgano colegiado, el cual estará integrado por un presidente municipal, por regidores y síndicos, para cuya elección se toma en cuenta el principio de representación proporcional.

Los municipios tienen a su cargo la administración de ciertos servicios públicos, como el de limpia, alumbrado público y agua potable, y para que puedan cumplir adecuadamente con tales fun-

ciones, la Constitución les reserva ciertas fuentes de ingresos (como el impuesto predial).

La Constitución prevé que en la Ciudad de México no habrá municipios, pero sí *demarcaciones territoriales* que serán gobernadas por una *alcaldía*, integrada por un alcalde y un concejo. El alcalde y el concejo serán electos de manera directa mediante el sistema de planillas por un periodo de tres años, y podrán reelegirse de manera consecutiva por un periodo adicional. El número de concejales no podrá ser menor de diez ni mayor de quince. La administración pública de las demarcaciones territoriales estará en manos del alcalde.

FUENTE: Artículos 115, 116 y 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

#### Cuadro 5

#### ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Entre las reformas más importantes que ha tenido la Constitución a partir de 1982 está la creación de los denominados “organismos constitucionales autónomos”, que son autoridades públicas, en su mayoría de composición colegiada, que realizan algunas funciones de carácter administrativo que anteriormente correspondían al Poder Ejecutivo y cuya importancia ha llevado a la convicción de que deben llevarse a cabo por órganos que gocen de un grado apreciable de *autonomía*, es decir, de la capacidad de tomar sus propias decisiones sin intervención de ninguna otra autoridad. Estos organismos son los siguientes de acuerdo con el orden de su aparición en el texto constitucional (en paréntesis se señala el año de su establecimiento a nivel constitucional):

- *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (2013): le corresponde evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, así como coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (artículo 3o.).

- *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (2014): este organismo es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales (artículo 6o.).
- *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (2005): está encargado de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (artículo 26, apartado B).
- *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (2014): tiene a su cargo la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social (artículo 26, apartado C).
- *Banco de México* (1993): es el banco central y tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional (artículo 28).
- *Comisión Federal de Competencia Económica* (2013): tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados (artículo 28).
- *Instituto Federal de Telecomunicaciones* (2013): tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones (artículo 28).
- *Instituto Nacional Electoral* (1990/2014): está encargado de la organización y vigilancia de los procesos electorales (artículo 41, fracción V).
- *Fiscalía General de la República* (2014): es el organismo en el que se organiza el Ministerio Público de la Federación, encargado de la persecución de todos los delitos federales (artículo 102, apartado A).
- *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (1992/2011): tiene por objeto la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, principalmente a través

de la investigación de las quejas que presenten los ciudadanos contra actos y omisiones de naturaleza administrativa de las autoridades públicas (artículo 102, apartado B).

Las entidades federativas (los estados y la Ciudad de México) poseen organismos equivalentes a varios de los enumerados anteriormente, en su mayoría por mandato de la propia Constitución, la cual ordena expresamente que cuenten con organismos garantes del derecho de acceso a la información pública, organismos electorales y organismos protectores de los derechos humanos.

FUENTE: Artículos 3o., 6o., 26, 28, 41, 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.



## “...UNA REPÚBLICA...”

### PREÁMBULO

**E**l vocablo *república* proviene del latín, de la palabra *res*, que significa “cosa”, y *publica*, que tiene el mismo sentido de la palabra “pública” en español. Por tanto, *república* significa “cosa pública”, lo que atañe al interés común, a los asuntos de todos en la comunidad política, en contraste con las cuestiones privadas, como las relaciones familiares. Desde el punto de vista histórico, el concepto de *república* ha asumido *tres significados*, vinculados entre sí, que desarrollaremos muy brevemente en este capítulo. Más adelante abordaremos cuál ha sido la trayectoria del concepto en las constituciones y documentos constitucionales mexicanos, para desembocar en las consecuencias que tiene en el orden constitucional vigente.

### LA REPÚBLICA COMO COMUNIDAD POLÍTICA

El primer significado equivale a comunidad política, es decir, a la organización política de una comunidad, a su gobierno y a sus ciudadanos. Es el sentido del cual se ocupó principalmente

el pensamiento político en la antigüedad de Grecia y Roma; es también el significado que se daba, durante la época colonial, a la expresión “repúblicas de indios” y “repúblicas de españoles”, para referirse a las comunidades de población indígena y a las de población europea, que estaban separadas entre sí.

En Grecia, la reflexión política se enfocó principalmente en el fenómeno de las ciudades-Estado, como Atenas y Esparta. Los filósofos Platón (427-347 a. C.) y Aristóteles escribieron tratados sobre la *politéia*, la organización política de las *po-leis* o ciudades-Estado griegas (palabras de cuya raíz proviene nuestro vocablo “política”), preguntándose sobre la mejor forma de gobierno, incluso la ideal, y sobre las virtudes de los ciudadanos que son necesarias para conservar dicha forma de gobierno.

Uno de los grandes diálogos de Platón es precisamente *Politéia*, que tradicionalmente se ha traducido a nuestro idioma como (*La*) *República*, aunque también cabría hacerlo como “forma de gobierno” o “Constitución”. Este diálogo es famoso por proponer una organización política ideal en la que gobiernan los filósofos –los sabios son los más virtuosos y por ello les corresponde el gobierno– y en que hay comunidad de mujeres y de hijos.

Por su parte, Aristóteles escribió un ensayo llamado (*La*) *Política* en el cual afirma que el ser humano es naturalmente social (*zoon politikón* o “animal político”) y que encuentra su desarrollo y perfección en la *polis*. También escribió lo que fue quizá el primer tratado de política comparada, al examinar de manera conjunta a las constituciones de las ciudades griegas, pero esta obra se ha perdido.

En la *Política*, Aristóteles expuso la *teoría clásica de las formas de gobierno*, basada en el número de los que gobiernan (una persona, unas pocas o la mayoría) y en el carácter virtuoso o degenerado de su régimen. Distingue entonces entre tres formas rectas de gobierno, que atienden al interés general: la *monarquía* como gobierno unipersonal; la *aristocracia*

como gobierno de unas cuantas personas selectas, y la *politéia* (también llamada *timocracia*) como gobierno de la mayoría de los ciudadanos. Las formas desviadas o degeneradas responden sólo a los intereses particulares y se denominan, respectivamente, *tiranía*, *oligarquía* y *democracia*. (¡Actualmente no consideramos a la democracia como una forma degenerada de gobierno, sino todo lo contrario!).

En la teoría política clásica, estas formas de gobierno se consideraban inestables. De acuerdo con el historiador Polibio –griego de origen pero deportado a Roma, donde vivió y escribió su obra más importante–, el gobierno obedece a una especie de ciclo en el que las formas buenas o virtuosas degeneran, hasta que son sustituidas por la siguiente forma recta, la cual a su vez es reemplazada por su correspondiente versión mala, hasta que se completa y se inicia de nueva cuenta el ciclo. Así, la monarquía tendía a convertirse en tiranía; ésta acababa por provocar una rebelión y su sustitución por un grupo pequeño de personas virtuosas, la aristocracia; cuando ésta se pervertía por favorecer solamente a los grupos ricos de la sociedad, configurando la oligarquía, la reacción popular podía llevar a establecer una *politéia*, que a su vez podía corromperse y transformarse en el gobierno desordenado de la multitud, lo cual provocaba la necesidad de que un solo individuo, el monarca, restableciera el orden.

Preocupado por esta inestabilidad de las formas de gobierno, Polibio elaboró la famosa teoría de la Constitución “mixta”, es decir, de aquella que combina elementos de las tres formas rectas o buenas. El mejor ejemplo que encontró de tal Constitución fue, además de la Esparta de Licurgo, la Roma republicana, y a tal Constitución le atribuyó el éxito que Roma había tenido en la conquista y sometimiento de los Estados rivales de la región mediterránea. Esquemáticamente, Polibio encontraba el elemento monárquico ejemplificado por los dos cónsules; el aristocrático, por el Senado, y el democrático (Polibio no utiliza el término “democracia” de manera negativa),

por los comicios populares; estos tres elementos se controlaban, equilibraban y moderaban entre sí (aquí hay un antecedente de la moderna teoría de la “división de poderes”, aunque no está sustentada en la idea de la soberanía popular), evitando que la Constitución en su conjunto degenerara. En esta misma línea de pensamiento se encuentra *De la República* (*De re publica*) del político, escritor y filósofo romano Marco Tulio Cicerón, la que, en forma de diálogo entre varios distinguidos personajes de la época, explica de qué modo la Constitución mixta es la mejor y cómo deriva de la historia romana, aunque personalmente Cicerón parecía preferir a la monarquía.

En resumen: la teoría política clásica elaboró muchos de los conceptos y distinciones que sigue discutiendo el pensamiento político moderno, aunque en muchos casos hayan adquirido significados diversos. El sentido actual de “república” no es ya sinónimo de “comunidad política”, pero los autores de la antigüedad asociaron con ella algunas reflexiones con las que nos volveremos a encontrar al tratar el tercer significado del término.

#### LA REPÚBLICA COMO FORMA DE GOBIERNO OPUESTA A LA MONARQUÍA

El segundo significado de “república” opone este concepto al de monarquía. Es éste el sentido de la frase con la que el político, diplomático y escritor florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527) abre su famosísimo ensayo *El príncipe* (1513): “Todos los estados, todos los gobiernos que han regido y rigen la vida de los hombres, han sido y son repúblicas o principados”. Con independencia de si en la perspectiva de Maquiavelo podemos identificar los principados, que son hereditarios, con la monarquía, la frase revela que la república ha dejado de considerarse como sinónimo de “comunidad política” y ha pasado a configurar una forma de gobierno que se distingue de otras, como la monarquía, e incluso se opone a ellas. ¿Cómo fue que se produjo este cambio de sentido?

Debemos recordar, primero, que la República romana, en la medida que fue ampliando su dominio territorial, evolucionó hacia la concentración de poder en manos de un solo gobernante. La Roma republicana conocía la figura del dictador, en quien se delegaban todos los poderes de gobierno en situaciones de guerra o de emergencia, pero sus funciones terminaban en cuanto se cumplía la tarea que se le había encomendado al designarlo. Sin embargo, en el siglo I a. n. e. ocurrieron varias guerras civiles, cuyo resultado fue la creciente concentración de poder en unos cuantos (los llamados triunviratos), y luego surgió la amenaza de una dictadura permanente encabezada por Julio César (100-44 a. n. e.). Su asesinato no conjuró este peligro y se desató un nuevo conflicto que concluyó con la paz que impone César Augusto (63 a. n. e. a 14 d. n. e.) por varias décadas. Aunque gobernó con poderes crecientes, César Augusto no abolió las instituciones de la República, sino que asumió el título de *princeps* (de donde proviene “príncipe”), algo así como el “primer ciudadano”. Se inicia con él, no obstante, la era de los césares, la época del imperio, que se cierra, según la fecha convencional, en el año de 476 d. n. e., cuando el jefe bárbaro Odoacro depone al último emperador romano de Occidente, conocido como Rómulo Augústulo (el Imperio Romano de Oriente subsiste casi mil años más, hasta 1453, con la caída de su capital Constantinopla, también llamada Bizancio, en manos de los turcos).

La tradición imperial romana se fusiona, en los llamados “reinos bárbaros”, con la herencia monárquica de origen germánico. Aunque los monarcas germanos eran electos entre los nobles de sus tribus, la monarquía era un elemento muy poderoso de identidad entre ellos y ese factor histórico ejerce gran influencia desde la caída de Roma hasta la formación de los nuevos reinos nacionales europeos, como Francia, España e Inglaterra. Fruto de la fusión de la herencia del Imperio romano con la tradición monárquica germana fue la fundación del Sacro Imperio Romano Germánico por Carlomagno (ca. 742-

814), el cual subsistió nominalmente hasta el año de 1806, aunque este imperio jamás logró una unidad política duradera y empezó a decaer con el surgimiento de las nuevas naciones.

No obstante la fuerza del principio monárquico, en los siglos finales de la Edad Media empiezan a surgir "repúblicas", sobre todo en el norte de Italia, vinculadas al resurgimiento, a partir de los siglos XII y XIII, de las comunidades urbanas –las ciudades– y, con ellas, del comercio y las finanzas. Se trata de ciudades independientes, no sometidas al dominio de ningún monarca, que conservan elementos de la tradición romana y que por ello utilizan el nombre de "república". Hablamos de ciudades-Estado como Venecia, Milán, Florencia, Pisa, Amalfi, Génova y otras, que construyen en pocos años grandes imperios comerciales y financieros, principalmente a través de su dominio de las rutas marítimas.

Por supuesto, la forma de gobierno de estas repúblicas era muy distinta a las concepciones actuales, pues podía basarse en el sufragio universal (por ejemplo, el *dux* de Venecia era electo), para luego evolucionar hacia procedimientos electorales más complejos. Había instituciones representativas (consejos), pero también asambleas populares. La forma de gobierno republicana no estaba necesariamente reñida con el carácter vitalicio y aún hereditario de los gobernantes.

La lucha contra las monarquías absolutas que empiezan a consolidarse desde el siglo XVI da impulso a la idea republicana. Así, los Países Bajos que lograron independizarse del imperio español conformaron una república que logró gran auge económico y comercial durante el siglo XVII, hasta que su declive durante el siglo XVIII los llevaron a someterse nuevamente a un régimen monárquico. Inglaterra fue temporalmente una república (*commonwealth*), entre la ejecución del rey Carlos I en 1649 y la restauración de la monarquía por Carlos II en 1660. En aquella época había en Europa algunos otros enclaves republicanos, como la ciudad de Ginebra, que fue un cantón independiente entre el siglo XVI y su incorporación a

la Confederación Helvética (Suiza) en 1815. De Ginebra era originario el gran pensador Jean-Jacques Rousseau y no hay duda de que ese origen influyó en su pensamiento, claramente republicano.

La primera república plenamente moderna, fundada en una Constitución escrita, fue Estados Unidos conformada por trece antiguas colonias inglesas que en 1776 decidieron separarse de Inglaterra y dejar de reconocer al rey inglés como su soberano. Estas colonias no inventaron un régimen totalmente nuevo, pues sus gobiernos tenían ya muchos elementos que podríamos llamar republicanos, los que pudieron trasladarse sin dificultad a la nueva nación. La Constitución Federal de Estados Unidos de 1787 diseñó cuidadosamente un sistema de gobierno en el que ninguno de los poderes pudiera fortalecerse al punto de repetir la historia de subordinación a la autoridad del monarca. Una ruta similar siguió Francia, con la abolición de la monarquía en agosto de 1792. La primera república francesa duró apenas doce años, pues en 1804 Napoleón Bonaparte se coronó emperador de los franceses, y a su derrota definitiva (1815) por las demás potencias europeas, le siguió la restauración de la monarquía francesa, con el rey Luis XVIII.

Ambos regímenes republicanos, el estadounidense y el francés, alentaron las luchas de independencia en los territorios del Imperio Español en América, y sus dirigentes se convirtieron en defensores del paradigma republicano, aunque no necesariamente democrático (por ejemplo, Simón Bolívar, el Libertador [1783-1830], soñaba con las bondades de una presidencia vitalicia). En efecto, no parece que los impulsores del republicanismo en Hispanoamérica tuvieran ideas muy elaboradas sobre lo que este movimiento implicaba. No había una profunda reflexión histórica sobre el significado del concepto, sino que *república* se asociaba sencillamente con las nociones de libertad y de igualdad, del mismo modo que la *monarquía* esto es, el imperio español, se identificaba con opresión y falta de libertad. Además, en esos momentos, como ya hemos di-

cho, había dos ejemplos de repúblicas que los gobernantes de las nuevas naciones podían estudiar y tomar como modelo: la primera aunque efímera República francesa y, sobre todo, Estados Unidos, cuyo gobierno republicano se consideraba como uno de los factores que contribuían decisivamente al creciente éxito económico y político de esa nación.

No obstante lo anterior, en el México independiente sobrevivió la idea monárquica, la cual entró en conflicto, a veces de modo abierto y otras de manera latente, con el principio republicano. En un apartado posterior reseñamos la expresión de este principio en los principales documentos constitucionales de nuestro país.

#### LA IDEA REPUBLICANA COMO COMPENDIO DE LAS VIRTUDES POLÍTICAS

El tercer significado del concepto de “república” tiene puntos de contacto con la concepción clásica de Grecia y Roma, esto es, se refiere a las virtudes políticas o cívicas, que también podríamos llamar “virtudes republicanas”. En efecto, desde la antigüedad se identifica la forma republicana de gobierno con la prudencia, la austeridad, la igualdad, la responsabilidad, el amor a la patria, el apego al bien público por encima del interés privado, la obediencia a las leyes, la renovación periódica de las magistraturas, entre otras virtudes, que contrastan con los privilegios de unos cuantos y la ostentación que habitualmente se asocian con la monarquía o las dictaduras. Una formulación clásica de la virtud republicana la encontramos en *El espíritu de las leyes* de Montesquieu: “Se puede definir esta virtud diciendo que es el amor a la patria y a las leyes. Este amor, prefiriendo siempre el bien público al bien propio, engendra todas las virtudes particulares, que consisten en aquella preferencia”.

También en la historia de México encontramos textos y discursos de sus grandes personajes que hacen alusión a las virtudes republicanas. Así, por ejemplo, en el documento lla-

mado *Sentimientos de la nación* que redactó José María Morelos y Pavón (1765-1815) en 1813 y que delineó algunos de los principios que se plasmarían en la Constitución de Apatzingán (1814), se dice lo siguiente:

12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos lo sean en cuanto al uso del ministerio.

Otra buena definición más de algunas de las virtudes republicanas podemos encontrarla en el discurso que pronunció Benito Juárez, gobernador del estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, en ocasión de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias el 2 de julio de 1852:

Bajo el sistema federativo [entiéndase republicano], los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado...

Los valores republicanos no sólo entran en la concepción de lo que es una República, sino que también pueden incorporarse en los documentos constitucionales, y en esa medida convertirse en normas obligatorias y exigibles por la ciudadanía. En este sentido, el republicanismo acaba identificándose con lo que se considera actualmente el único régimen político realmente legítimo: la *democracia*. Así, podría darse la paradójica consecuencia de que las democracias genuinas tendrían que conside-

rarse repúblicas, aunque formalmente puedan ser monarquías. Si esto fuera cierto, el Reino Unido de la Gran Bretaña sería más propiamente una república que muchas de las dictaduras que se organizan constitucionalmente como repúblicas. Ya en el siglo XVIII consideraba justamente Montesquieu que Inglaterra era una república “bajo el ropaje de una monarquía”.

En síntesis, los tres significados del concepto de “república” se combinan y se expresan en diferentes momentos y de distintas formas en la tradición política occidental, y ello es válido también para nuestro país, según se verá en los siguientes apartados.

#### LA REPÚBLICA EN LOS DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

La lucha por la independencia en lo que era entonces la Nueva España se inició bajo la idea de recuperación de la soberanía —que habría regresado al pueblo, en vista de que el monarca español había abdicado de la corona y el trono se hallaba vacante—, pero también de que, de prosperar, podría ofrecerse el trono al mismo Fernando VII, heredero legítimo de la monarquía española, o a algún otro miembro de la casa reinante en España.

No obstante lo anterior, no todos los jefes insurgentes compartían el propósito de mantener la monarquía. El *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, conocido también como Constitución de Apatzingán, promulgado en octubre de 1814, se elaboró, como ya se dijo, bajo el influjo del generalísimo José María Morelos y de sus *Sentimientos de la nación* (1813). Aunque dicha Constitución no proclamó la república, fue claramente una Constitución republicana, con división de poderes y un gobierno representativo de renovación periódica. Dos artículos en particular expresan las convicciones republicanas de sus redactores y por ello vale la pena citarlos de manera textual:

*Artículo 4.* Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre o clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

*Artículo 41.* Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obediencia a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo.

Al consumarse la Independencia en septiembre de 1821, mediante los Tratados de Córdoba, se asentó en los primeros documentos políticos que la nueva nación sería un imperio gobernado bajo la forma de monarquía constitucional moderada, conferida a algún príncipe europeo católico. En vista de que esta posibilidad parecía más bien remota, Agustín de Iturbide, el antiguo jefe del ejército realista que pactó con Vicente Guerrero la consumación de la Independencia, aprovechó la oportunidad para proclamarse emperador, pero su imperio fue de muy corta duración (1822-1823), pues pronto entró en conflicto con el Congreso, al que disolvió por la fuerza. La reacción en su contra, bajo el llamado Plan de Casa Mata, lo hizo abdicar y marchar al exilio. Con ello se aceleró y prácticamente se hizo inevitable la aceptación del régimen republicano, aceptación reforzada cuando varias de las provincias amenazaron con separarse de la naciente república si no se adoptaba también el sistema federal. Así lo ratificaron el Acta Constitutiva de la Federación, de enero de 1824, y la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, del 4 de octubre del mismo año.

En diversas oportunidades hemos citado el artículo 4o. de la Constitución de 1824, que proclama como forma de gobierno de la nación mexicana la de “república representativa popular federal”. Como elemento adicional para entender esta

decisión fundamental, podemos reproducir algunos párrafos del preámbulo a esa Constitución, por medio del cual el Congreso General Constituyente se dirige a los "habitantes de la Federación" y explica con claridad las razones que lo llevaron a la adopción del régimen republicano (del federalismo ya hablaremos en un capítulo posterior):

Vuestros representantes, pues, se prometen, del heroico patriotismo y acendradas virtudes de los mexicanos, que después de la independencia nacional estimarán por su primera obligación sostener a toda costa el gobierno republicano, con exclusión de todo régimen real [entiéndase monárquico]. Un pacto implícito y eternamente obligatorio liga a los pueblos de la América independiente para no permitir en su seno otra forma de gobierno, cuya tendencia a propagarse es para él irresistible y para aquéllos peligrosa. El nuevo mundo en sus instituciones ofrece un orden desconocido y nuevo, como él mismo, en la historia de los sucesos grandes que alteran la marcha ordinaria de las cosas; y como la caída de los césares afirmó en Europa el gobierno monárquico, después de las sangrientas revoluciones políticas y peligrosas que le precedieron, así en el continente de Colón debía necesariamente dominar al fin el democrático, resucitado con mejoría de las repúblicas antiguas, a fuerza de las inspiraciones vivificadoras de los genios modernos.

[...] Vuestros representantes os anuncian que si queréis ponerlos al nivel de la república feliz de nuestros vecinos del norte, es preciso que procuréis elevaros al alto grado de virtudes cívicas y privadas que distinguen a ese pueblo singular. Esta es la única base de la verdadera libertad. y la mejor garantía de vuestros derechos y de la permanencia de vuestra Constitución. La fe en las promesas, el amor al trabajo, la educación de la juventud, el respeto a sus semejantes, he aquí, mexicanos, las fuentes de donde emanará vuestra felicidad y la de vuestros nietos. Sin estas virtudes, sin la obediencia debida a las leyes y a las autoridades, sin un profundo respeto de nuestra adorable religión, en vano tendremos un código lleno de máximas liberales, en vano haremos ostentación de buenas leyes, en vano proclamaremos la santa libertad.

Difícilmente podríamos encontrar un texto que enunciara de manera tan clara y elocuente algunas de las razones particulares del momento que llevaron a la adopción de la forma republicana de gobierno, pero también de las virtudes que –entonces como ahora– requiere un orden republicano para subsistir y prosperar; en particular, la obediencia a las leyes –bajo el lema del Estado de Derecho– sigue siendo un pendiente en la construcción de la nación mexicana.

La mención del “pacto obligatorio que liga a los pueblos de la América independiente”, así como a “nuestros vecinos del norte”, reclama ampliación. Sin duda los constituyentes estaban convencidos por sí mismos de las ventajas del régimen republicano y federal que estaban adoptando y observaban y admiraban, de buena fe, los adelantos y progresos de Estados Unidos, al punto de adoptar el mismo nombre para nuestro país, pero resulta importante agregar que, al consumarse la independencia de las nuevas naciones hispanoamericanas, ese país ya promovía de manera activa e interesada el régimen republicano. En efecto, no hay duda de que Estados Unidos trató de influir en el curso adoptado por las nuevas naciones hispanoamericanas, siempre a favor de un sistema republicano democrático, semejante al suyo propio, pero sin perder nunca de vista sus crecientes intereses de expansión territorial y como potencia económica continental.

Ambos aspectos –la independencia frente a las potencias europeas y el republicanismo– quedan bien enunciados en la llamada Doctrina Monroe, que el quinto presidente de Estados Unidos, James Monroe (1758-1831), que gobernó entre 1817 y 1825, proclamó en 1823, momento que sin duda no es casual. Dicha doctrina ha sido resumida en la frase “América para los americanos”, lo que no significaba otra cosa sino que Estados Unidos vería con hostilidad cualquier intervención de las potencias europeas en el continente; implícitamente quería decir también que no tolerarían la implantación de regímenes monárquicos o no republicanos en la región.

En 1824 había, pues, un consenso entre la principales fuerzas políticas a favor del régimen republicano. La decisión que resultaría fuente de futuros y encarnizados conflictos fue más bien la adopción del sistema federal. El centralismo se implantó unos pocos años después, a fines de 1835, en parte por el descontento y la decepción con el funcionamiento de la primera Constitución federal, que no logró encauzar la vida pública de manera estable y pacífica, pero en parte también como reacción al primer intento de reforma liberal en 1833, encabezada por el vicepresidente Valentín Gómez Farías (1781-1858), intento que contribuyó a profundizar la identificación del federalismo y el centralismo, respectivamente, con los idearios liberal y conservador. Ése sería el conflicto más duradero y profundo que afectaría la nación hasta el triunfo definitivo de la República federal en 1867.

No obstante lo anterior, los documentos constitucionales de la etapa centralista (1836-1846) proclamaron también los principios republicanos en términos parecidos a los de la Constitución de 1824, salvo lo relativo al sistema federal y a algunas restricciones que se impuso, de acuerdo con la ideología de la época, a la participación política de los ciudadanos, según se verá en el siguiente capítulo. Fue la Constitución de 1857 la que expuso de manera más clara y consistente los principios republicanos, principalmente el de la igualdad ante la ley. En ese principio pudieron anclarse la desaparición o restricción de los fueros (eclesiástico y militar) y la prohibición y no reconocimiento de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios. Los respectivos artículos rezan como sigue:

*Artículo 12.* No hay, ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Sólo el pueblo, legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de los que hayan prestado o prestaren servicios eminentes a la patria o a la humanidad.

*Artículo 13.* En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de excepción.

Además de lo anterior, forman parte de los principios republicanos no sólo la renovación periódica de los cargos públicos, sino también el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos (artículos 103 a 108), así como su remuneración por el tesoro público. En relación con este último punto, la Constitución de 1857 disponía que dicha compensación estaría determinada por la ley, que no era renunciable –de otro modo no sería fácil exigir a los funcionarios la obligación de defender el interés público, con independencia de si la remuneración era merecida o suficiente– y que su aumento o disminución no podría tener efecto durante el periodo en que el funcionario ejerciera el cargo (artículo 120). Esta última disposición, que ya no se encuentra en nuestro orden constitucional, era de gran relevancia para los principios republicanos, porque quería decir que los mismos funcionarios no podían decidir en su propio interés el monto de la compensación por sus servicios.

El interludio del Segundo Imperio (1864-1867) rompió con la continuidad de la República. El nuevo intento de instaurar una monarquía en suelo mexicano sucumbió ante sus propias contradicciones internas, entre las cuales una no menor fue que los conservadores monárquicos escogieron, para ocupar el trono, a un monarca de convicciones netamente liberales. Sin embargo, el imperio de Maximiliano no sólo trató de desplazar a un gobierno republicano legítimo y de sostenerse por la violencia de las armas, sino que puso al descubierto por qué un régimen monárquico en México resultaba insostenible: la falta de la tradición de siglos que legitimaba a las monar-

quías europeas de esa época. Más allá de su costo económico, no era posible inventar aquí una tradición cortesana ni una nobleza autóctona con sólo deseárselo, y menos aún garantizar la transmisión hereditaria de la corona de un emperador que, hasta el momento, carecía de herederos propios. Esto ya lo sabían los constituyentes de 1856-1857 antes de que se reinventara la aventura monárquica. De acuerdo con la crónica del diputado constituyente, periodista y escritor Francisco Zarco (1829-1869), en la sesión de 8 de julio de 1856 del Congreso Constituyente, el diputado Gamboa dijo que “sólo el gobierno republicano es posible en México... Entre nosotros no es menester probar que la monarquía no pasa de quimera, pues falta todo principio dinástico...”. Así, pues, si de algo sirvió la trágica lección del Segundo Imperio, fue para reafirmar, una vez más, que únicamente el régimen republicano y democrático era el que convenía y podía sostenerse en México.

La Constitución de 1917 retomó y reafirmó los principios republicanos de la Constitución de 1857, prácticamente con las mismas palabras, por lo que no abundaremos más en ellos. Sí podemos agregar, en cambio, una referencia a un debate un tanto curioso que se produjo en el Constituyente de Querétaro a propósito del nombre oficial de nuestro país, debate que ha sido recurrente en distintos momentos.

El dictamen de la Comisión de Constitución propuso agregar un preámbulo a la Constitución, en vista de que el proyecto del Primer Jefe carecía de él. Pero además proponía que el título de la Constitución fuera “Constitución Política de la República Federal Mexicana”. En la explicación se aceptaba que los constituyentes de 1824 habían adoptado el de “Estados Unidos Mexicanos” en copia del nombre del país vecino, pero que dicho nombre se utilizaba sólo en los documentos oficiales, pues no había penetrado en la masa del pueblo, la cual llamaba y seguiría llamando a nuestra patria “México” o “República Mexicana”. Ciertamente era –siguió diciendo la Comisión– que en las luchas entre centralistas y federalistas

los primeros preferían el nombre de República Mexicana y los segundos el de Estados Unidos Mexicanos, pero cuando “nadie, ni nosotros mismos usamos el nombre de Estados Unidos Mexicanos, conservarlo oficialmente parece que no es sino empeño de imitar al país vecino. Una república puede constituirse y existir bajo la forma federal sin anteponerse las palabras ‘Estados Unidos’”.

El dictamen desató un intenso debate, en el que intervinieron varios oradores, a favor y en contra. Se insistió en que la palabra “República” no significaba de ninguna manera la idea de Federación; su uso por los jacobinos, es decir, la fracción radical de la Revolución Francesa, estaba asociado a los antecedentes del sistema central, a la república unitaria. En cambio, la expresión “Estados Unidos Mexicanos” connotaba la idea de estados autónomos e independientes en su régimen interior que celebraban un pacto para su representación exterior y el ejercicio de su soberanía. Otros oradores señalaron que nuestro país no había pasado de la confederación a una verdadera Federación y que, en todo caso, el problema se resolvía utilizando la palabra “Federal” para acompañar al término “República”. El mismo proyecto de Constitución utilizaba varias denominaciones para referirse a nuestro país. Finalmente, algunos diputados constituyentes más apelaron a un argumento emocional, pidiendo que se mantuviera el nombre de Estados Unidos Mexicanos en respeto al sacrificio de los liberales “que han defendido estas santas ideas” (Herrera).

La propuesta de la Comisión se sometió a votación y fue derrotada por 108 votos contra 56, pero se agregó un preámbulo al proyecto del Primer Jefe y el nombre de la Constitución quedó así *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*.

El resultado anterior parece confirmar la asociación histórica entre federalismo y forma republicana de gobierno a la que hicimos alusión más arriba. Sin embargo, no es posible dejar de advertir la inconsistencia que significaba alegar los antece-

dentes centralistas del término *república*, cuando la Constitución federal de 1857 se llamaba precisamente *Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de septiembre de 1821*. Es verdad también que, hasta ahora, seguimos utilizando distintas denominaciones para referirnos a nuestro país, pero a cien años del Congreso Constituyente de Querétaro quizá ya nadie asocia el concepto de *república* con el pensamiento conservador o centralista. Más bien, parece llegado el momento de identificar y volver a valorar a la República como una raíz independiente y valiosa de nuestra tradición constitucional.

#### LOS PRINCIPIOS REPUBLICANOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE

Los principios republicanos de las Constituciones de 1857 y 1917, que hemos repasado someramente en apartados anteriores, han permanecido en el texto vigente al cumplirse el centenario del Constituyente de Querétaro. Si acaso, algunas de las reformas que se han introducido en ellos han tenido más el propósito de darles realidad, precisión y efectividad, que de modificarlos en su formulación y alcance. Por ello, haremos mención al cambio en dos ámbitos particular: los valores que debe transmitir la educación y las remuneraciones de los servidores públicos (en un capítulo posterior se hará somera referencia a las responsabilidades de dichos servidores públicos y al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, que también tienen conexión con el republicanismo).

Por lo que se refiere al primer tema –los valores que debe transmitir la educación– la parte relevante del texto constitucional proviene principalmente de una reforma de 1846, redactada en lo sustancial por el distinguido intelectual y literato Jaime Torres Bodet (1902-1974), durante su primer encargo como secretario de Educación Pública (1943-1946). De acuer-

do con el artículo 3o. constitucional (inciso c, de la fracción II), el criterio, entre otros, que orientará la educación que imparta el Estado (y que debe acatar también la educación impartida por los particulares con autorización oficial):

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...

Vemos claramente incorporados en este inciso varios de los valores y las virtudes que hemos vinculado con el republicanismo. Por cierto, la Constitución prevé también otra modalidad de educación y difusión de los valores republicanos, a través de la educación cívica. Esta es una función que desarrollan de manera principal el Instituto Nacional Electoral y los institutos electorales de las entidades federativas, para lo cual pueden hacer uso de diversos medios, como la radio y la televisión, pero es también una responsabilidad de los partidos políticos, los cuales reciben financiamiento público para actividades de educación y capacitación de la ciudadanía (artículo 41 constitucional).

El tema de las remuneraciones de los servidores públicos es sensible en nuestro país por diversas razones. La percepción pública es que los servidores públicos, y principalmente quienes ocupan los cargos más elevados, tanto en los poderes federales como en los de las entidades federativas, están lejos de resignarse “a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado...”, de la que hablaba Benito Juárez. Más allá de la deshonestidad y la corrupción en el ejercicio de los cargos públicos –que siempre han existido y existirán en toda comunidad política humana–, los ciudadanos tienen razones para pensar, con base en los datos, frecuentemente escandalosos, que difunden los medios de comunica-

ción, que sus titulares gozan de salarios, prestaciones y otros privilegios que los ponen muy por encima de lo que puede aspirar la mayoría de ellos. La presión de la opinión pública en esta materia obligó, en 2009, a reformar el artículo 127 de la Constitución, para señalar las bases conforme a las cuales debe regularse la remuneración de los servidores públicos.

El artículo 127 aprobado por el Constituyente de Querétaro era sustancialmente idéntico al numeral 120 de la Constitución de 1857 y se refería exclusivamente a los funcionarios públicos de la Federación. El artículo no experimentó cambios profundos sino hasta 1982, en que se modificó en conexión con el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Además del cambio de terminología, se extendió la aplicación del artículo a todos los servidores públicos federales, incluyendo los de los organismos públicos descentralizados, y se señaló que recibirían una remuneración adecuada e irrenunciable que estaría prevista anual y equitativamente en los presupuestos de egresos respectivos (ya no en la ley). Se eliminó la frase última del artículo original, que impedía que la elevación o disminución de dicha remuneración tuviera efectos durante el desempeño del cargo del funcionario. Se entiende que por la inflación y las fluctuaciones de la moneda las remuneraciones de los servidores públicos tengan que poder actualizarse de manera más ágil, pero no era una mala idea que, al menos en el caso de los diputados, que aprueban dichas remuneraciones a través de los presupuestos de egresos, no fueran los beneficiados quienes decidieran la modificación inmediata de sus propias percepciones.

La reforma de 2009 amplió la aplicación del artículo a todos los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, es decir, Federación, entidades federativas y municipios, así como a sus entidades, dependencias y organismos, e incluyó en el artículo algunas bases específicas para regular sus remuneraciones. Entre ellas se dispone, por ejemplo, que ningún servidor público en el país puede recibir una remuneración superior

a la que corresponda al presidente de la República conforme al presupuesto correspondiente, ni tampoco mayor a la de su superior jerárquico. Se dispone igualmente que dichas remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, especificando sus elementos fijos y variables, tanto en efectivo como en especie.

Sin duda implica un avance importante poder conocer con precisión, gracias a la transparencia, el monto y las características de la remuneración de los servidores públicos. Sin embargo, sigue sin resolverse plenamente la cuestión de cuál es la remuneración “adecuada” para una comunidad política que sostiene y debe defender los principios de la austeridad republicana.





## “...REPRESENTATIVA...”

## PREÁMBULO

Las sociedades contemporáneas son sumamente complejas, por lo que sus sistemas de gobierno también lo son. Esto tiene consecuencias importantes para la idea de *democracia* –que exploraremos en el siguiente capítulo–, en el sentido de que ésta no podría funcionar sin un esquema de *representación*. El constitucionalismo se basa en la idea de la *soberanía popular*, es decir, que el pueblo es el que en última instancia decide cuál es la forma política que más le conviene y de qué modo ha de ser gobernado. Pero como no es posible que el pueblo esté reunido de manera permanente y gobierne de manera directa, se ha desarrollado el *sistema representativo*, que consiste en la *elección* de personas que en nombre y con la autorización del pueblo tomen las decisiones de gobierno que requiera la sociedad en su vida cotidiana.

En este capítulo examinaremos cuál es la justificación del *modelo representativo*, cuál es su vinculación con el *sistema electoral*, y cómo ambos se encuentran organizados en nuestra Constitución. Previamente, haremos un breve repaso de la evolución de estos dos elementos en nuestra historia constitu-

cional y advertiremos que han tenido cambios muy importantes desde los primeros documentos constitucionales, pero que tales modificaciones han ido desarrollando y perfeccionando, de manera apreciable e indudable, tanto el modelo representativo como el sistema electoral mismo.

ELEMENTOS DE UN DEBATE:  
¿DEMOCRACIA DIRECTA CONTRA  
GOBIERNO REPRESENTATIVO?

En las sociedades humanas con algún nivel importante de desarrollo ha sido siempre una minoría la que ejerce las funciones de gobierno, casi siempre para su beneficio y sin responsabilidad frente a los gobernados. Algunas de esas sociedades, sin embargo, han desarrollado alguna idea de la representación; es decir, que el gobierno se ejerce *en nombre y por cuenta* de los gobernados. La consecuencia de esta idea ha sido permitir la participación –más amplia o más limitada, según el caso– de los gobernados en la elección o nombramiento de los gobernantes, quienes se convierten entonces en sus representantes. Recordemos, por ejemplo, que la Roma republicana era gobernada por el Senado y los cónsules, los cuales provenían de la clase patricia –el grupo económica y políticamente dominante de entonces–, y que sus conflictos con los plebeyos –el pueblo llano– desembocaron en la aceptación de que éstos eligieran y fueran representados por un magistrado propio, el llamado *tribuno de la plebe*. Sin embargo, y aunque tienen antecedentes muy importantes en la Edad Media europea, las ideas modernas sobre el gobierno y la representación se desarrollaron sobre todo en el siglo XVIII y tuvieron un impacto directo en la elaboración de las primeras constituciones.

El teórico más conocido del *sistema representativo* moderno, como ya lo hemos mencionado en un capítulo anterior, es el abate Emmanuel-Joseph Sieyès, quien ejerció gran influencia en los años iniciales de la Revolución Francesa y en las

primeras Constituciones que derivaron de ella (1789-1799). Antes de estudiar brevemente sus ideas sobre la representación, conviene hacer referencia a de otro gran teórico del siglo XVIII, con cuyas ideas establece un marcado contraste: Jean-Jacques Rousseau. En la diferencia que existe entre la *soberanía nacional* que postula el primero y la *soberanía popular* que defiende el segundo, tiene un significado central la idea de *representación*.

Rousseau es el gran expositor moderno de la *soberanía popular*, idea de la que ya hablamos en el Capítulo Primero. La pregunta que se hace este autor es: ¿cómo lograr un gobierno en el que los individuos, al tiempo que se someten a una autoridad común, no pierden su libertad? La respuesta es que el *contrato social*, por el cual todos los individuos ponen en común su libertad y su poder, crea una autoridad absoluta —la soberanía popular— la que, dirigida por la *voluntad general*, se expresa en la elaboración de las *leyes*. Aunque Rousseau no afirma de modo directo que el pueblo deba estar permanentemente reunido para legislar, sus ideas sí implican un vínculo directo entre la voluntad de los integrantes del pueblo y la aprobación de las leyes (“Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula; no es ley...”; *Contrato social*, libro 3o., cap. XV). En consecuencia, no hay espacio para la idea de *representación*, al menos en un sentido autónomo, ni tampoco para la distinción entre “poder constituyente” —el que crea o reforma la Constitución— y “poderes constituidos” —los poderes que la Constitución crea: ejecutivo, legislativo y judicial—, ya que si el pueblo es el autor en última instancia de la ley, no se ve cómo pueda haber una ley superior que éste no pueda modificar en cualquier momento.

Sieyès postula, en cambio, que la soberanía reside en la nación, a la que define como “un cuerpo de asociados viviendo bajo una ley común y *representados por la misma legislatura*” (énfasis añadido). La nación no es una mera agregación accidental de individuos que deciden asociarse para crear un

gobierno común con base en vínculos puramente racionales o utilitarios, sino que hay que tomar en cuenta el hecho de que las comunidades humanas surgen y evolucionan en la historia, unidas además por elementos étnicos y culturales como la lengua o la religión.

Postular que es la nación la soberana, y no el pueblo, tiene varias consecuencias importantes. En primer lugar, al pertenecer a la nación en conjunto, la soberanía es indivisible y, por tanto, no se trata de un poder que se reparta entre tantos individuos como los que forman parte del cuerpo político, como pensaba Rousseau. En segundo término, abre espacio para la idea de que la representación no lo es de los intereses individuales, sino de los generales: los representantes lo son de *toda la nación*, no de sus electores en lo particular. También permite conceptualizar la noción de que las personas que carecen de capacidad para actuar como ciudadanos –como los menores de edad–, tienen también representación en el gobierno de la nación. En tercer lugar, la idea de soberanía nacional conduce al postulado de que es a la nación a la que corresponde el *poder constituyente*, cuyas decisiones se plasman en una Constitución escrita, la cual crea poderes limitados que no pueden actuar en contra de la Ley Fundamental.

Aunque las ideas de Sieyès son las que han prevalecido en el constitucionalismo moderno, no debe pensarse que exista un contradicción esencial entre ellas y las doctrinas de Rousseau. Las democracias contemporáneas se basan esencialmente en la idea de la representación, pero muchas de ellas reconocen el poder último de decisión que corresponde al pueblo, a través de las instituciones de la *democracia directa*, como el plebiscito, el referéndum y las consultas populares, que examinaremos en el siguiente capítulo. Recordemos también, como lo señalamos en el Capítulo Primero, que la Constitución mexicana ha hecho una síntesis de ambas corrientes de pensamiento al proclamar que “La *soberanía nacional* reside esencial y originariamente en el *pueblo*” (artículo 39; énfasis añadido).

## REPRESENTACIÓN Y FORMA DE GOBIERNO

En el constitucionalismo contemporáneo existen fundamentalmente *dos formas de gobierno*: el *gobierno parlamentario* y el *sistema presidencial*. En el primero, los ciudadanos eligen una asamblea representativa, la cual, a su vez, designa un gobierno que debe gozar en todo momento del apoyo y la confianza de dicha asamblea. Cuando esto no ocurre, se nombra un nuevo gobierno que cuente con el respaldo de la mayoría de los representantes populares, o bien, se disuelve el parlamento y se convoca a nuevas elecciones, para que sea el pueblo el que decida la nueva composición de la asamblea representativa. En el sistema presidencial, en cambio, la legislatura y el gobierno provienen de dos actos de elección distintos y, por tanto, uno no depende del apoyo ni de la confianza del otro. El poder ejecutivo es ejercido por el *presidente*, quien no es nombrado ni puede ser removido (salvo el caso de responsabilidad) por el poder legislativo; éste, a su vez, no puede ser disuelto por el poder ejecutivo. Así, pues, mientras que en el gobierno parlamentario existe una sola *representación popular*, en el sistema presidencial tanto el presidente como el poder legislativo pueden considerarse como representantes populares, pero cada uno con una legitimidad propia e independiente, apoyada en el voto directo de los ciudadanos.

Los estudiosos han discutido mucho cuál de ambos regímenes es superior. Una de las críticas que se hacen al sistema presidencial es precisamente que la *dualidad de la representación* favorece el conflicto y la falta de cooperación entre los poderes legislativo y ejecutivo, pues cada uno puede reclamar su origen y su respaldo en la voluntad popular y carece, por tanto, de una motivación fuerte para colaborar con el otro. En efecto, en las democracias presidenciales es común que el jefe del poder ejecutivo sea electo con menos de la mayoría absoluta del voto popular y que pertenezca a un partido que no cuente tampoco con mayoría en el cuerpo legislativo. Ello

puede favorecer, y ha favorecido en los hechos, los conflictos a que hace referencia la ciencia política, pero, por supuesto, no se trata de un resultado inevitable. Muchas de las democracias presidenciales de la actualidad intentan superar esta dificultad estableciendo la llamada *segunda vuelta electoral*, es decir, la realización de una segunda elección entre los dos candidatos que han obtenido más votos en la primera ronda, a fin de que resulte un ganador con la mayoría absoluta de los sufragios. Hay quien piensa que esto genera una mayoría más bien artificial que no resuelve realmente el problema de la fragmentación de la representación y que, por ello, es preferible que gobierno presidencial adopte características del gobierno parlamentario, por lo que se habla de la *parlamentarización del sistema presidencial*. Dicha parlamentarización consiste esencialmente en la introducción de mecanismos que favorezcan la colaboración de los poderes en beneficio de la estabilidad y la efectividad del gobierno.

Conviene tener en cuenta lo anterior, porque la dualidad de la representación política inherente al sistema presidencial que ha predominado en la historia constitucional de México ha tenido algunos inconvenientes: el principal ha sido que, para evitar el conflicto con las asambleas representativas, el poder ejecutivo se ha fortalecido desproporcionadamente y se ha impuesto sobre ellas, ya sea por obra del mismo diseño constitucional, ya sea por los efectos de la dinámica política misma, o por ambas.

En los años más recientes, la democratización política ha inducido un nuevo equilibrio entre los poderes, de modo que el presidente de la República ya no ejerce el predominio de otros tiempos. Por ello, la Constitución mexicana ha comenzado a introducir algunas figuras inspiradas en el parlamentarismo, como la pregunta parlamentaria o la comparecencia ante el Congreso de los secretarios de Estado, las cuales tienen el propósito de promover una colaboración más estrecha y efectiva entre los poderes.

## REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL

La integración y el funcionamiento de la representación política no sólo dependen de la forma de gobierno, sino también del *sistema electoral*, es decir, la manera como se elige a los representantes, así como de las características del *sufragio* o *voto*.

Desde el punto de vista de la manera como se elige a los representantes, dos son los sistemas básicos: la *elección por mayoría relativa* y la *representación proporcional*. De acuerdo con el primer sistema, en cada distrito o circunscripción electoral se elige como representante a quien haya obtenido la mayoría relativa de votos. Véase el siguiente ejemplo:

<i>Candidato(a)</i>	<i>Porcentaje de votos</i>
A	35
B	18
C	34
D	13

De acuerdo con los resultados de la tabla anterior, resultaría electo el Candidato A, aunque no tenga mayoría absoluta y la ventaja que presenta sobre el segundo lugar (C) sea de solamente de uno por ciento de los votos. El sistema de elección por mayoría relativa se basa en la elección de *personas*, pero las democracias contemporáneas funcionan principalmente a través de los *partidos políticos*. Podría darse entonces la situación extrema de que el partido al que pertenece al Candidato A ganara todos, o la gran mayoría de los distritos electorales, pero con no más de 35 por ciento de los votos en cada uno de ellos, lo que significaría la integración de una representación popular en la que no habría (casi) quien representara al 65 por ciento restante de la población que votó por un partido distinto.

La *representación proporcional* es el sistema electoral que se utiliza para tomar en cuenta la existencia de corrientes políticas organizadas, como lo son los partidos, así como para lograr que la representación popular refleje de manera cercana las opiniones y movimientos políticos que existen en la sociedad. Conforme a este sistema, los ciudadanos votan en primer término por los partidos políticos de su preferencia, y éstos tendrán, en principio, el número de representantes que corresponda al porcentaje de votos que hayan recibido en la elección popular. En el ejemplo citado, el partido político a que pertenece el Candidato A lograría solamente el 35 por ciento de las diputaciones que conforman la cámara legislativa, con independencia de si tuviera mayoría relativa o no en los distritos electorales.

Los inconvenientes del sistema de elección de mayoría relativa también se hicieron sentir en la evolución de los órganos legislativos en nuestro país, por lo que a partir de los años sesenta del siglo XX se empezó a introducir elementos de representación proporcional, a fin de lograr que el Congreso de la Unión —y más tarde también las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos— se integraran de un modo que reflejara de manera más fiel las corrientes políticas presentes en el pueblo mexicano, es decir, se trató de reconocer e institucionalizar el *pluralismo político*.

Las *características del sufragio o voto* también son relevantes para la configuración de la representación política nacional. En primer lugar, la representación depende de la *extensión del voto*, es decir, de qué tan amplio o restringido es su otorgamiento a los ciudadanos y qué tanto lo es el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a postularse para un cargo de elección popular. Francisco Zarco (1829-1869), cronista del Constituyente de 1856-1857, lo expresó de esta manera, estableciendo el vínculo del voto con la democracia (sesión del 26 de septiembre de 1856): “Para que el sistema representativo sea la verdadera expresión de la democracia, el sistema electoral

debe fundarse en este principio: *Todo ciudadano es elector y elegible*. Cualquier restricción a este principio es antidemocrática y absurda”. Veremos enseguida, sin embargo, que en la realidad política no hay necesariamente coincidencia entre ambos lados del voto.

Durante el siglo XIX, las constituciones establecieron diversas restricciones al derecho de votar; por ejemplo, no tenían derecho al sufragio las mujeres y los sirvientes domésticos, pero estas limitaciones se fueron eliminando paulatinamente, por lo que hoy impera la *universalidad* del voto, es decir, que corresponde sin distinciones a todas las personas mayores de 18 años de edad.

Por las mismas razones, una adecuada representación exige que el *derecho a ser votado* se otorgue de la manera más amplia posible y, en ocasiones requiere también promover de manera específica las candidaturas de grupos desfavorecidos o escasamente representados. Sin embargo, el derecho a ser votado tiene un alcance más restringido que la universalidad del derecho a votar. La mayoría de las limitaciones son razonables: la edad, la residencia o la vecindad, etcétera. Otras se explican por razones históricas; en el caso de nuestro país, por ejemplo, que los militares en activo o los ministros de cultos religiosos no puedan ocupar cargos de elección popular, o que se exija la nacionalidad por nacimiento para estos mismos cargos, etcétera.

La facilidad o dificultad de ejercer el derecho de asociación, encaminado a formar *partidos políticos*, también influye en la representación. En efecto, solamente si los ciudadanos poseen la posibilidad real y efectiva de formar nuevos partidos en función de sus opiniones e intereses, y luego, de someter al electorado la opción política que proponen, puede lograrse que los órganos representativos reflejen de modo fiel los intereses y opiniones de la ciudadanía. Del mismo modo, los mismos ciudadanos deben tener una oportunidad razonable de lograr que un partido político los postule a los cargos de representación popular, particularmente si éstos tienen –como

sucedía hasta años recientes— el monopolio en el registro de las candidaturas.

En segundo lugar, hasta principios del siglo XX el voto era *indirecto* (en primero y a veces en segundo grado). Esto significa que los ciudadanos no elegían de manera inmediata a sus representantes, sino que primeramente otorgaban el voto a favor de unos *electores*, que idealmente debían reflexionar de nuevo antes de hacer la elección definitiva de los representantes. Aunque este sistema podía justificarse por la falta de educación y desarrollo políticos del momento, así como por la dificultad de las comunicaciones, lo cierto es que favorecía las opiniones e intereses de una minoría conformada por grupos económica y políticamente influyentes. En Estados Unidos se mantiene este sistema para la elección presidencial, pero en la realidad equivale casi siempre a una elección directa, porque se vota por electores que ya han comprometido previamente su voto a favor de alguno de los candidatos en contienda. Así, pues, lo común en la actualidad es el voto *directo*, sin que exista ningún cuerpo intermediario entre los votantes y sus representantes.

Finalmente, otro principio esencial del sufragio es la *igualdad* que implica no solamente que cada ciudadano tenga el mismo número de votos, sino que estos votos tengan *un peso igual* o *aproximado* en la elección de los representantes. Un ejemplo famoso de la *desigualdad en el voto* es el sistema electoral prusiano de las “tres clases” (1849) que describe Ferdinand Lassalle (*¿Qué es una Constitución?*). El electorado de Prusia se dividía en tres clases, de acuerdo con los impuestos pagados por los electores, y a cada una de ellas correspondía igual número de representantes, pero el peso del voto de los electores no era igual: así, por ejemplo, el voto de cada uno de los integrantes de la primera clase equivalía al de 17 electores de la tercera. En la actualidad, no sólo tienen los ciudadanos igual número de votos, sino que la igualdad se asegura también mediante la conformación de distritos electorales simila-

res en población y composición socioeconómica, a fin de no favorecer o perjudicar indebidamente a ningún grupo social.

El gobierno representativo solamente puede funcionar gracias a la existencia de un *sistema electoral*. Aunque este sistema electoral puede contribuir a generar una representación política adecuada de los intereses y opiniones del electorado, no puede garantizarla del todo, ya que dicha representación también es producto de la dinámica política general y del comportamiento particular de los representantes y los representados. Además del voto —al que ya hemos hecho referencia—, son elementos centrales del sistema electoral los partidos políticos, los organismos encargados de organizar y vigilar los procesos electorales (los institutos electorales), y los mecanismos y procedimientos para resolver los conflictos y las controversias que se presenten en cuanto a su desarrollo y resultados (principalmente los tribunales electorales).

#### REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

Todos los documentos constitucionales que han tenido vigencia en lo que actualmente es México han configurado un *sistema representativo* y un *sistema electoral*. En este apartado haremos un repaso sintético de ambos elementos.

De acuerdo con la Constitución de Cádiz (1812), la representación de la nación española se depositaba en las cortes, formadas por diputados electos por los ciudadanos. De acuerdo con el artículo 31, se elegiría un diputado por cada 70 mil *almas de la población*. El sistema electoral era complejo, con una elección indirecta en varios grados. Para la elección de los diputados de cortes debían conformarse juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Los electores de parroquia elegían a los de partido; éstos, a los de provincia; y los de provincia eran a los que correspondía elegir finalmente a los diputados de cortes.

La Constitución de Apatzingán (1814) señaló como “cuerpo representativo de la soberanía del pueblo” al Supremo Congreso Mexicano (artículo 44). Este congreso se componía de un diputado por cada provincia (la Constitución enumeraba 17 provincias en el artículo 42). El sistema electoral era similar al definido por la Constitución de Cádiz, pues la elección se hacía mediante la conformación de juntas de parroquia, de partido y de provincia. El derecho de sufragio se concedía a los ciudadanos “que hubieren llegado a la edad de diez y ocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno” (artículo 65).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824) depositó el poder legislativo de la Federación –y, por tanto, la representación nacional– en un Congreso General, compuesto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (artículo 7o.). La Constitución prescribía también cuáles eran los requisitos y los impedimentos para ser diputado o senador (artículos 19 y siguientes, 28 y siguientes).

La Cámara de Diputados se componía de diputados electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados (artículo 8o.), a cuyas legislaturas les correspondía prescribir las cualidades de los electores y reglamentar las elecciones, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución Federal (artículo 9o.). Se nombraba un diputado por 80 mil almas, o por una fracción que pasara de 40 mil (artículo 11). La elección también era indirecta (artículo 16).

El Senado se integraba por dos senadores por cada estado, electos por un periodo de cuatro años por mayoría absoluta de votos de las legislaturas, con renovación por mitad cada dos años (artículo 25). Este modelo de representación se tomó de la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787. Puesto que en la Cámara de Representantes de ese país –y en la Cámara de Diputados en México– el número de integrantes es-

taba asociado a la población, lo que otorgaba mayor peso a los estados más poblados, el Senado se diseñó de tal manera que la representación de éstos fuera independiente de la población y se estableciera así un contrapeso a la llamada Cámara Baja.

La Constitución Federal de 1824 estableció por primera vez el sistema presidencial en nuestro país. Sin embargo, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos —denominación que conserva al día de hoy— no era electo por voto popular directo, sino por voto de las legislaturas de los estados (artículo 79), por un periodo de cuatro años, sin reelección inmediata (artículo 77).

Por tratarse de un sistema federal, sin embargo, debemos considerar que en los estados también había órganos representativos: los congresos o legislaturas y los ayuntamientos. La Constitución Federal solamente contenía algunas reglas muy generales sobre los órganos locales: que el gobierno de cada estado se dividiría, para su ejercicio, en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 157); que el poder legislativo de cada estado residiría en una legislatura “compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan” (artículo 158), mientras que la personas o personas a quienes se confiara el poder ejecutivo —sin especificar el modo de elección— “no podrá ejercerlo sino por determinado tiempo que fijará su constitución respectiva” (artículo 159).

Como ejemplo de Constitución local podemos citar la del estado libre de Nuevo León, de 5 de marzo de 1825. De acuerdo con dicha Constitución, el Congreso estaba compuesto por once diputados, electos cada dos años y con reelección indefinida, mediante un sistema de elección indirecta que implicaba la elección de juntas primarias, de distrito municipal o ayuntamiento, juntas secundarias o de partido, y juntas generales o de estado, las cuales hacían la designación (artículo 31). El gobernador y el vicegobernador eran electos por los ayunta-

mientos, los cuales enviaban a la Diputación Permanente una lista de cinco ciudadanos, a fin de que el Congreso hiciera el cómputo, resultando electo quien obtuviera más votos entre los que hubieran obtenido mayoría absoluta. No habiendo mayoría absoluta, correspondía al Congreso elegir entre las dos votaciones más altas (artículos 77 y 78). Interessantemente, los magistrados de la audiencia (tribunal superior), el fiscal y el asesor o asesores generales de audiencia también eran designados mediante elección (artículos 82 y 83).

La Tercera Ley Constitucional de 1836 depositó el ejercicio del poder legislativo en el Congreso General de la Nación, compuesto también por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores (artículo 1o.). La Cámara de Diputados se integraba por un diputado electo por cada 150 mil habitantes y por cada fracción superior a 80 mil, con renovación por mitad cada dos años; la elección se hacía en cada departamento (artículos 2, 3 y 4). Como se había suprimido el sistema federal, los 24 senadores ya no eran representantes de los estados, sino que eran electos por las juntas departamentales a partir de las listas de candidatos que les propusieran la Cámara de Diputados, el gobierno y la Suprema Corte de Justicia (artículo 8o.). De acuerdo con la Sexta Ley Constitucional, las juntas departamentales estaban compuestas por siete individuos, que eran electos por los mismos electores que nombraban diputados al Congreso, y se renovaban por completo cada cuatro años (artículos 10 y 11). También los ayuntamientos eran de elección popular (artículo 23). En cambio, los gobernadores eran designados por el gobierno general, a propuesta en terna por las juntas departamentales (artículo 5o.).

En relación con el sufragio, las Leyes Constitucionales de 1836 introdujeron restricciones patrimoniales, o censitarias, tanto para votar (*voto activo*) como para ser votado (*voto pasivo*). De acuerdo con el artículo 7o. de la Primera Ley Constitucional, eran ciudadanos de la República los mexicanos que tuvieran "una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capi-

tal fijo o mobiliario o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad...”. Entre los requisitos que debían satisfacer los diputados y senadores del Congreso estaba el de “tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo lo menos” mil quinientos y dos mil quinientos pesos anuales, respectivamente (Tercera Ley Constitucional, artículos 6o., fracción IV, y 12, fracción IV). La justificación de las restricciones patrimoniales, tanto para votar como para ser votado, era que solamente quien cuenta con algún patrimonio o capital tiene un verdadero interés en el gobierno del país.

El presidente de la República era designado por ocho años mediante un complejo esquema en que el presidente en turno, en junta del consejo y ministros, el Senado y la Suprema Corte, enviaban cada uno una terna de candidatos a la Cámara de Diputados que, a su vez, formaba una terna propia y la enviaba a las juntas departamentales, que votaban para elegir un solo individuo. Las cámaras del Congreso reunidas hacían el cómputo mediante una comisión de cinco individuos, resultando electo quien obtuviera más votos (Cuarta Ley Constitucional, artículos 1o. y 2o.).

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1843, introdujeron algunas modificaciones al sistema representativo y electoral de 1836, como el número de habitantes para la elección de un diputado (bajó a 70 mil o fracción que pasara de 35 mil); la renta que debía exigirse a los ciudadanos para poder votar o ser votados, o la integración del Senado y las asambleas departamentales. En el caso del Senado, su composición se elevó a 63 individuos, de los cuales dos tercios eran designados por las asambleas departamentales, las cuales debían nombrar cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes; el resto se designaría entre quienes hubieran ocupado ciertos elevados cargos públicos (artículo 40). El último tercio de senadores era designado por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, los que debían postular

“precisamente sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica” (artículo 39). Como puede verse, la idea de la representación en este documento no es la de una asamblea que actúe a nombre del pueblo en conjunto, sino que se privilegia la elección de representantes de las corporaciones o clases de la sociedad, así como de quienes ya han desempeñado una función pública destacada.

Las Bases Orgánicas contienen un título propio (el VIII) sobre el Poder Electoral. El artículo 148 prevé que habrá electores primarios y secundarios; estos últimos son los que conforman el Colegio Electoral de cada departamento y están encargados de designar a los integrantes de las asambleas departamentales y a los de la Cámara de Diputados. Se prevé la existencia de un elector secundario por cada veinte primarios; estos últimos debían tener al menos 500 pesos de renta anual, mientras que la de los segundos se fijaría por la ley (artículo 150).

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que restableció la Constitución Federal de 1824, precisó el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, así como sus causas de suspensión y pérdida (artículos 2o. a 4o.). También fijó el número de habitantes según el cual habrían de elegirse los diputados (uno por cada 50 mil almas, o fracción que pasara de 25 mil; artículo 7o.); concedió a la Ciudad de México, o Distrito Federal, el voto en la elección del presidente y el nombramiento de dos senadores (artículo 6o., segundo párrafo).

El Senado sufrió cambios importantes: a los senadores nombrados en cada estado, se agregó un número igual al de los estados, es decir, uno más por cada uno de éstos, electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados votando por diputaciones (artículo 8o.). El periodo de los senadores se elevó a seis años, puesto que se señaló que la renovación se haría por tercios cada dos (artículo 9o.). Finalmente, además de la edad de treinta años y de las calidades exigidas para ser diputado, se determinó que los senadores requerían haber sido

presidente o vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses secretario del despacho; o gobernador de estado; o individuo de las cámaras o por dos veces de una legislatura; ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrados; o jefe superior de Hacienda; o general efectivo (artículo 10).

En el artículo 18, el acta dispuso que por leyes generales se arreglarían las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, “pudiendo adoptarse la elección directa” (lo que no ocurrió hasta mucho tiempo después). En caso contrario, no podría ser nombrado elector primario o secundario “el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su encargo”.

La Constitución de 1857 volvió a modificar el sistema representativo y electoral de la nación. Aunque se trataba de una Constitución federal, el ejercicio del poder legislativo se depositó en una sola asamblea o cámara denominada “Congreso de la Unión” (artículo 51); es decir, se suprimió el Senado que había instaurado la Constitución Federal de 1824, el cual, sin embargo, se restableció en 1874.

El Congreso estaba integrado por representantes electos en su totalidad cada dos años, en elección indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral (artículos 52 y 55). Se elegiría un diputado por cada 40 mil habitantes, o fracción que pasara de 20 mil (artículo 53). Para fortalecer la función representativa, la Constitución estableció algunas *garantías*, como la de que los diputados eran inviolables por las opiniones manifestadas en el empeño de su encargo, por las que nunca podrían ser reconvenidos (artículo 59), e *incompatibilidades*, como la prohibición de ocupar al mismo tiempo dos cargos de elección popular de la Unión (artículo 118).

Se mantuvo el sistema presidencial, pero con un Ejecutivo relativamente débil, por lo que algunos autores consideran que

la Constitución de 1857 estableció en realidad un tipo de gobierno denominado "congresional". La elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos era indirecta en primer grado, en los términos de la ley electoral; su periodo duraba cuatro años y no había prohibición para su reelección (artículos 75, 76 y 78). La Constitución de 1857 también introdujo la elección popular indirecta para los magistrados o ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes ocupaban el cargo durante un periodo de seis años (artículo 92).

Por último, es preciso mencionar que la Constitución de 1857 otorgó el voto de manera amplia a los ciudadanos, exigiendo solamente como requisitos el de la *edad* (18 años si eran casados, 21 si no lo eran) y tener un *modo honesto de vivir* (artículo 34). Se delegó en la ley determinar los casos en que se perdían o se suspendían los derechos de ciudadano, así como la forma de hacer la rehabilitación (artículo 38). Por supuesto, los requisitos para ser diputado o presidente de la República eran algo más exigentes, resaltando los de la edad mínima (veinticinco y treinta y cinco años, respectivamente), la residencia o vecindad, y el de no pertenecer al estado eclesiástico (artículos 56 y 77).

Vale la pena echar una mirada a la ley electoral entonces vigente (Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857) para tener una idea más precisa de cómo funcionaba el sistema de elección indirecta en primer grado.

De acuerdo con dicha ley, los municipios debían dividirse en secciones de 500 habitantes; cada sección nombraría un elector (esto significa que cada diputado era electo por unos 400 a 800 electores, según la fórmula constitucional). Los ciudadanos con derecho a votar (el artículo 8o. señalaban quiénes no podían votar ni ser votados) debían empadronarse y se les expedía una boleta como credencial. El nombre del ciudadano por el que se quería votar se ponía al reverso de la boleta; uno de los secretarios preguntaba en voz baja al votante si ese era el nombre del candidato por el que deseaba votar (por

tanto, el voto en la elección primaria no era secreto) y quedaba electo quien hubiera obtenido más votos; en caso de empate, se decidía por insaculación (una especie de sorteo).

Los electores designados en las secciones conformaban las “juntas electorales de distrito”, las que se congregaban en las cabeceras del distrito respectivo. Cada junta elegía a un diputado propietario y un suplente en escrutinio secreto y por medio de cédulas. Al día siguiente, la junta se volvía a reunir para votar por el presidente de la República y por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Si tocaba renovación de la Suprema Corte, la junta votaba al tercer día por los magistrados de este alto tribunal. El Congreso de la Unión se erigía en colegio electoral para el escrutinio, es decir, el conteo de los votos en favor del presidente de la República. Resultaba electo quien obtuviera la mayoría absoluta. Si no lo había, el Congreso votaba por diputaciones para elegir entre los dos candidatos más votados.

La Constitución de 1857 tuvo varias reformas importantes relativas a la representación y al sistema electoral. En 1874 se restableció el Senado de la República, con dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal. Varias reformas (1878, 1887, 1890, 1904) modificaron las reglas relativas a la elección y la reelección del presidente de la República. El principio de “no reelección” con el que el general Díaz había llegado a la Presidencia en 1876 se modificó para permitir primero la reelección no inmediata y más tarde se suprimió para admitir la reelección indefinida del presidente de la República. La reforma de 1904, en particular, restableció la vicepresidencia y aumentó el periodo presidencial de cuatro a seis años. En 1901 se aumentó el número de habitantes por los que se elegía un diputado, de 40 a 60 mil. En 1911 se prohibió la reelección del presidente de la República —la principal bandera de la Revolución maderista de 1910—, del vicepresidente y de los gobernadores de los estados. Finalmente, en 1912 se introdujo la *elección popular directa* del presidente de la República, los

senadores y los diputados al Congreso de la Unión, pero no de los ministros de la Suprema Corte.

## REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución aprobada en Querétaro por el Congreso Constituyente de 1916-1917 siguió los lineamientos de su antecesora –la Constitución de 1857– en materia de representación y elecciones, tomando en cuenta las reformas que ya se le habían incorporado hasta esa fecha, como el voto directo. Las variaciones respectivas fueron poco numerosas. Entre ellas podemos mencionar que, entre los requisitos para ser presidente de la República, se señaló el de no ser secretario o subsecretario de Estado, salvo que el aspirante se separara del cargo al menos noventa días antes de la elección, así como también no “haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo” (artículo 82, fracciones VI y VII), lo que se entiende como reacción al golpe de Estado de Victoriano Huerta en 1913. El artículo 125 agregó la incompatibilidad en el ejercicio de dos cargos de elección popular, uno de la Federación y otro de algún estado, pudiendo el nombrado elegir cuál desempeñar.

Mientras que la Constitución de 1857 se limitó a establecer que “los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular” (artículo 116), a lo que se agregaron algunas prohibiciones, la Constitución de 1917 introdujo reglas específicas en relación con los ayuntamientos, las legislaturas y los gobernadores de los estados (artículo 115). En este sentido, dispuso que cada municipio fuera administrado por un ayuntamiento de elección popular directa; que el número de representantes en las legislaturas de los estados fuera proporcional a la población, pero que su composición no sería menor a quince diputados propietarios; que los gobernadores no podrían ser reelectos ni

durar más de cuatro años en su encargo, señalando algunos requisitos para ocupar el cargo.

En cuanto al alcance del derecho al voto, la Constitución de 1917 no introdujo modificaciones respecto del texto de 1857, salvo la incorporación de causas expresas de suspensión de los derechos de ciudadano (artículo 38). Sin embargo, en el Congreso Constituyente se volvió a plantear la cuestión de las restricciones al voto, habida cuenta del escaso nivel de preparación de la población (la mayoría no sabía leer ni escribir), y también por el riesgo que veían algunos revolucionarios de que unas elecciones con voto ilimitado pudieran favorecer a las fuerzas contrarrevolucionarias. En efecto, en el proyecto de Constitución que presentó al Congreso Constituyente, Venustiano Carranza señaló que de acuerdo con los principios de la ciencia política el derecho electoral tendría que atribuirse solamente

a aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquél tiende; lo que excluiría, por tanto, a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia sean incapaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al gobierno del pueblo por el pueblo.

Sin embargo, en México –continúa Carranza– hay “factores o antecedentes históricos que obligan a aceptar una solución distinta de la que lógicamente se desprende de los principios de la ciencia política”. Así como la Revolución de Ayutla

fue hecha por las clases inferiores, por los ignorantes y los oprimidos, la Constitución de 1857, que fue su resultado, no pudo racionalmente dejar de conceder a todos, sin distinción, el derecho de sufragio, ya que habría sido inconsecuente negar al pueblo todas las ventajas de su triunfo.

Algo similar sucedía con la revolución que encabezaba el propio Carranza, por lo que concluía en los siguientes términos:

El gobierno de mi cargo considera, por tanto, que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad.

Estas conclusiones de Carranza fueron retomadas y respaldadas por la Comisión de Constitución con las siguientes palabras:

La defensa del principio de la restricción del sufragio está hecha muy sabiamente en el informe del ciudadano Primer Jefe. Las cualidades morales de los grupos étnicos dominantes por su número en el país justifican la teoría del sufragio restrictivo; pero razones de política impiden que la doctrina pueda llevarse a la práctica en la época presente.

[...]si la revolución propusiera la restricción del voto, sus enemigos podrían hacerle la imputación de haber faltado a uno de sus principios [el de "sufragio efectivo"] y sería sumamente peligroso dejar a nuestros enemigos esas armas[...]

El otro tema que despertó inquietud fue el del otorgamiento del voto a la mujer. En realidad se trataba más de una cuestión de cultura política que de redacción constitucional, pues la Constitución no excluía expresamente el voto femenino (sí lo hacía la ley electoral); hubiera bastado con interpretar el texto de la Constitución en consecuencia. La Comisión de Constitución se pronunció en contra del voto de la mujer con los siguiente razonamientos:

La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado a nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega con el avance de la civilización; las

mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de movimiento colectivo en este sentido.

Por otra parte, los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones reguladoras, en la función que debe ejercer para que se mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres.

El dictamen anterior se aprobó sin debate.

El sistema representativo y electoral de la Constitución de 1917 también ha tenido numerosos cambios en estos cien años, por lo que resultaría muy difícil dar una explicación completa de cada uno de ellos, pero sí resulta indispensable señalar los más significativos.

Mencionaremos, en primer lugar, varias reformas relativas a la *elección* y el *periodo del presidente de la República*. En 1927 se modificó la Constitución (artículo 83) para permitir que quien hubiera ocupado la Presidencia de la República pudiera reelegirse por una sola vez en un periodo no inmediato; ello permitió, en 1928, la reelección del general Álvaro Obregón (1880-1928), quien ya había sido presidente entre 1920 y 1924 (no llegó a tomar posesión del cargo en la segunda ocasión, pues fue asesinado). En 1928 se aumentó el periodo presidencial a seis años y se dispuso que el presidente nunca podría ser reelecto para el periodo inmediato. En 1933 se estableció la prohibición de reelección absoluta y se determinó que quien hubiera ocupado el cargo, en cualquier calidad (provisional, interino, sustituto), no podría volver a hacerlo por ningún motivo. Finalmente, en 2012 se perfeccionaron las reglas relativas a la sustitución del presidente en caso de falta absoluta antes o después de tomar posesión de su cargo, pero sin modificar su periodo ni la prohibición absoluta de reelección o de una nueva designación.

Por lo que se refiere el *Congreso de la Unión*, en 1933 se hizo una reforma para aumentar de dos a tres años el periodo

de los diputados, pero se prohibió su reelección para el periodo inmediato. En el caso de los senadores, el periodo aumentó de cuatro a seis años y se introdujo la misma prohibición. También se prohibió la reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos y de las legislaturas de los estados. La prohibición de reelección inmediata de diputados, senadores, integrantes de los ayuntamientos y las legislaturas de las entidades federativas se levantó hasta 2014, pero se introdujo un límite máximo de doce años (seis para los ayuntamientos) de ocupación ininterrumpida en el cargo.

Varios cambios al texto tuvieron el propósito de actualizar la relación entre el *número de habitantes y el de diputados* (1928, 1942, 1951, 1960 y 1972), la que pasó de un diputado por 60 mil habitantes en 1917 a uno por 250 mil en 1972. El aumento periódico de esta cifra impidió que la población creciera a un ritmo mayor que el número de diputados federales que la representaban; por el contrario, la relación entre ambas cifras se mantuvo relativamente constante: la población en 1972 era algo más de cuatro veces la de 1917, lo que equivale a la misma relación que hay entre 60 y 250 mil habitantes por diputado.

El sistema de elección de los diputados por mayoría relativa tenía por resultado que solamente muy pocos de ellos provinieran de partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por ello, en 1963 se introdujo la figura de los "diputados de partido". De acuerdo con la reforma, los partidos políticos nacionales que no obtuvieran mayoría en veinte distritos o más, pero que lograran al menos 2.5 por ciento de la votación en la elección de diputados, tenían derecho a acreditar cinco diputados entre sus candidatos, y a uno más, hasta un total de veinte, por cada medio por ciento más de la votación. En 1972 se redujo a 1.5 el porcentaje de la votación para tener derecho a la acreditación de diputados de partido, y el número máximo de éstos aumentó hasta 25 por partido político. Esta reforma constituyó un antecedente de la introducción de la representación proporcional en 1977.

La llamada Reforma Política de 1977 modificó la composición de la Cámara de Diputados, la cual se integraría a partir de entonces por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, y hasta cien diputados de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Para tener derecho a obtener diputados de representación proporcional, los partidos políticos nacionales –que fueron reconocidos y regulados por primera vez a nivel constitucional– debían concurrir con candidatos propios en al menos una tercera parte de los distritos de mayoría; no lograr mayoría en más de 60 de esos distritos (el único partido al que era aplicable esta condición era el Partido Revolucionario Institucional); y obtener al menos 1.5 por ciento de la votación emitida en las circunscripciones plurinominales. La reforma de 1986 aumentó a 200 el número de diputados de representación proporcional, cifra que se ha mantenido hasta la actualidad, a pesar de que periódicamente se debate la posibilidad de eliminar la representación proporcional, por considerar que ya cumplió su objetivo de abrir espacios a las fuerzas políticas minoritarias en los cuerpos representativos nacionales.

La composición del Senado no tuvo modificaciones en su integración sino hasta 1993. En 1986 se dispuso que esta Cámara se renovarían por mitad cada tres años, pero este cambio se revirtió en 1993, pues en este año se determinó que cada entidad federativa contaría con cuatro senadores, de los cuales tres eran electos por mayoría relativa, mientras que el cuarto sería asignado a la primera minoría. En 1996 se modificó este esquema en los términos siguientes: dos senadores son electos por mayoría relativa, el tercero es asignado a la primera minoría, y los 32 senadores restantes se eligen por el sistema de representación proporcional en una sola circunscripción plurinomial nacional. De este modo, los senadores –o al menos una parte de ellos– dejaron de ser propiamente representantes de sus entidades federativas para serlo de toda la nación, aun-

que la Constitución no lo señale expresamente, como sucede en el caso de los diputados.

Por lo que se refiere al *sufragio* –tanto el derecho de votar como el de ser votado–, su alcance se amplió en varias reformas: en 1947 se reconoció el voto a la mujer en las elecciones municipales; en 1953, en todas las elecciones federales. En 1969 se redujo la edad de acceso a la ciudadanía, de 21 a 18 años cumplidos. La posibilidad de ser votado se amplió, mediante la disminución de la edad para ser diputado federal, que bajó de 25 a 21 años (en 1972), mientras que para ser senador se redujo de 35 a 25 años cumplidos (en 1999).

Para promover la representación de grupos tradicionalmente desfavorecidos, nuestra Constitución y la ley electoral han introducido el requisito de la *paridad de género* –entre hombres y mujeres– en el registro de candidatos a legisladores federales y locales (artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución). La exigencia de igualdad entre los géneros se reiteró en relación con las llamadas elecciones “por usos y costumbres” que se realizan en las comunidades indígenas del país, en las que tradicionalmente no participaban las mujeres (artículo 2o., apartado A, fracción III).

Por último, en 2012 se modificó el monopolio de que gozaban los partidos políticos para el registro de candidatos a cargos de elección popular –monopolio que se estableció como medida para propiciar el fortalecimiento del sistema de partidos–, y se introdujo de nuevo –porque ya existió en épocas anteriores– la posibilidad de que los mismos ciudadanos puedan postularse por sí mismos como candidatos a dichos cargos públicos, es decir, las llamadas *candidaturas independientes* (que más propiamente deberían llamarse *candidaturas sin partido*). Para hacer uso de este derecho en los procesos electorales federales, quienes deseen postularse como candidatos independientes deben cumplir algunos requisitos, entre los cuales figura principalmente el de conseguir el respaldo –la firma– de un cierto número de ciudadanos que figuren en el padrón

electoral. Por razones de equidad en la contienda electoral, los candidatos independientes tienen acceso a los medios de comunicación electrónica y derecho a recibir financiamiento público para sus campañas electorales.

Ahora daremos una explicación muy sucinta del *sistema electoral* bajo la vigencia de la Constitución de 1917. Hasta 1949, la responsabilidad de organizar los procesos electorales federales recaía en las autoridades de las entidades federativas, como sucede todavía en la actualidad en Estados Unidos. A partir de 1952, estos procesos electorales fueron organizados por la Comisión Federal Electoral (CFE), que era un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, presidido por el Secretario del ramo. Formaban parte de ella, además, un diputado federal y un senador, más tres representantes de partidos políticos nacionales (Ley Electoral Federal de 1951, artículo 9o.).

La CFE dio paso al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990. El motivo fueron las críticas que hacían los partidos de oposición a la CFE por considerar que el gobierno, al estar vinculado tan estrechamente con el partido político hegemónico de esa época, era juez y parte en los procesos electorales. El cambio fue consecuencia inmediata de los controvertidos resultados de la elección presidencial de 1988.

El IFE fue adquiriendo paulatinamente más independencia y responsabilidades, hasta que en 1996 se le concedió plena autonomía, dejando de formar parte de su Consejo General el Secretario de Gobernación; las Cámaras del Congreso y los partidos políticos nacionales siguieron teniendo representación en el Consejo, con voz pero sin voto. A cambio, los partidos podían proponer y la Cámara de Diputados elegir a los consejeros electorales que eran responsables de organizar y vigilar los procesos electorales federales.

La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 transformó al IFE en Instituto Nacional Electoral (INE), al confiarle nuevas atribuciones respecto de las elecciones de las entidades

federativas y los municipios. En lo particular, se otorgó al INE la facultad de nombrar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los órganos electorales locales, quienes cuentan, a su vez, con la responsabilidad directa de organizar y vigilar los procesos electorales locales (artículo 41, fracción V).

Un cambio importante se ha dado también en los órganos y procedimientos para calificar los resultados de las elecciones y resolver las cuestiones sobre su constitucionalidad y su legalidad. La Constitución de 1917 retomó el sistema llamado de *autocalificación* respecto de la elección de los integrantes del Congreso de la Unión. Esto significa que los electos –los presuntos diputados y senadores– calificaban y determinaban la validez de la elección de ellos mismos. La elección de presidente de la República era calificada por la Cámara de Diputados.

Este sistema también era objeto de fuertes críticas, por su falta de imparcialidad y por el predominio de los *criterios políticos* por encima de la legalidad. Así, desde el siglo XIX se empezó a intentar que fueran los tribunales –y, por tanto, el razonamiento jurídico y la argumentación judicial, no el interés político inmediato– los que decidieran sobre la constitucionalidad y la legalidad de los procesos electorales. Esto no empezó a lograrse sino hasta la década de 1980, a pesar de que hubo varios intentos fallidos en el camino.

La reforma electoral de 1986 creó el primer tribunal electoral: el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Este tribunal podía resolver diversas cuestiones planteadas durante el proceso electoral federal, pero la última palabra en materia de calificación electoral seguía siendo de las cámaras del Congreso de la Unión. En 1990, el tribunal se transformó en Tribunal Federal Electoral y sus atribuciones fueron aumentando, hasta que en 1996 cambió su denominación a la de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se convirtió en la última instancia en la materia, incluso en relación con los procesos electorales de las entidades federativas.

Las entidades federativas también han establecido sus propios organismos electorales, tanto los encargados de organizar y vigilar los procesos electorales locales, como los tribunales que tienen la responsabilidad de resolver sobre la legalidad electoral. De acuerdo con la reforma electoral de 2014, sin embargo, la composición de estos organismos y tribunales depende del INE y del Senado de la República, respectivamente, y su desempeño está sujeto a la vigilancia de las autoridades nacionales en la materia.

Por lo que se refiere a los *partidos políticos*, las leyes electorales desde inicios del siglo XX los reconocieron y regularon de manera expresa. La reforma constitucional de 1963 los reconoció de manera indirecta al introducir los llamados “diputados de partido”. La Reforma Política de 1977 los constitucionalizó de manera plena, al definirlos como “entidades de interés público”, cuyo fin era el de “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional 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”.

Las reformas constitucionales y legales posteriores han tenido el propósito de ir perfeccionando la reglamentación de los partidos políticos, tanto en lo que se refiere a su constitución y registro como en lo que toca a su desempeño, procurando que existan cada vez mayores niveles de equidad en las contiendas electorales. Ello ha implicado ir desarrollando y perfeccionando el régimen de financiamiento de los partidos –en el que deben predominar los recursos económicos de origen público–, el acceso a los medios de comunicación electrónica –gratuito desde 2007– y la fiscalización del uso y aplicación de esos recursos. También se han perfeccionado las disposiciones jurídicas sobre el acceso de los partidos políticos a la justicia electoral, pero también el de los militantes, para defender sus derechos e intereses dentro de su propio partido, por ejemplo,

en los procedimientos para seleccionar a los candidatos a puestos de elección popular.

## REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE

En este apartado resumiremos muy esquemáticamente la organización constitucional vigente de los órganos representativos, así como los principios del sistema electoral.

### *Poder Legislativo*

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un "Congreso General" (al que se denomina también "Congreso de la Unión"), formado por dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (también llamada "Senado de la República" o sencillamente "el Senado") (artículo 50).

La Cámara de Diputados está compuesta por "representantes de la nación", electos en su totalidad cada tres años (artículo 51). La Constitución autoriza ahora la reelección consecutiva de los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos; es decir, doce años (artículo 59). Por cada diputado propietario se elige un suplente.

La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados. De los cuales 300 son electos en *distritos electorales uninominales* (es decir, que elige cada uno un solo diputado) mediante el principio de *votación de mayoría relativa*. Los 200 diputados restantes se eligen en *circunscripciones plurinominales* (esto es, que eligen a varios diputados; la ley fija su número en cinco, cada una de las cuales comprende varias entidades federativas) mediante el *principio de representación proporcional*, a través del sistema de listas regionales. Para elegir a los diputados por ambos principios, los ciudadanos emiten *un solo voto*, el cual sirve para definir tanto a los diputados electos en

los distritos uninominales, como también para determinar el porcentaje con el cual los partidos políticos nacionales estarán representados en la Cámara.

Las reglas constitucionales tienen el propósito de lograr que la representación de los partidos por ambos principios sea lo más aproximada que se pueda al porcentaje de la votación que han logrado a nivel nacional, pero puede ocurrir que, por la combinación de la votación por ambos sistemas, un partido tenga un porcentaje de representación más elevado. En ese caso, la Constitución limita esta *sobrerrepresentación* a un máximo del ocho por ciento. Más aún, ningún partido político puede tener más de 300 diputados por ambos principios (sesenta por ciento de la composición de la Cámara), lo que garantiza la pluralidad de la representación nacional (artículo 54). Si un partido ganara por sí mismo los 300 distritos de mayoría, como en el ejemplo que hemos dado más arriba, ya no tendría derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, incluso si su porcentaje de votación fuera superior al sesenta por ciento. La Constitución fija, además, los requisitos para ocupar el cargo de diputado federal (artículo 55).

Para la demarcación de los 300 distritos de mayoría, la Constitución ordena que la población total del país se divida entre esa cifra y que los distritos se distribuyan de acuerdo con el Censo General de Población más reciente, respetando los límites entre las entidades federativas. En todo caso, la representación de una entidad federativa no puede ser menor a dos diputados de mayoría (artículo 53). En el momento actual, en que la población es de algo más de 120 millones, hay aproximadamente una diputación de mayoría por cada 400 mil habitantes. Dos estados –Colima y Baja California Sur– tienen en la actualidad menos de 800 mil habitantes, pero la Constitución les garantiza contar al menos con dos distritos electorales de mayoría relativa cada uno.

El Senado está compuesto por 128 senadores (artículo 56); por cada propietario se elige también un suplente (artículo 57).

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años, pero los senadores pueden ser reelectos hasta por dos periodos consecutivos o doce años (artículo 59). Los senadores deben cumplir los mismos requisitos que los diputados, salvo el de la edad, que es de 25 años al momento de la elección.

Cada una de las entidades federativas elige dos senadores por el sistema de mayoría relativa. Un senador más (32 en total) se asigna a la *primera minoría* en cada entidad federativa, es decir, al partido que haya obtenido la segunda votación más elevada. Los 32 senadores restantes se eligen en una sola circunscripción plurinominal nacional mediante el principio de representación proporcional, de modo que si un partido político obtiene, por ejemplo, el 25 por ciento de la votación nacional, se le asignarán ocho senadores entre los electos por ese sistema.

El Congreso de la Unión se reúne durante dos periodos de sesiones en el año. El primero se inicia el 1 de septiembre y puede extenderse hasta el 15 de diciembre, salvo que el presidente de la República tome posesión de su cargo ese año, en cuyo caso dicho primer periodo puede cerrarse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo se inicia el 1 de febrero y no puede extenderse más allá del 30 de abril (artículos 65 y 66). Sin embargo, el Congreso –y cada una de las Cámaras en lo particular– también puede sesionar de manera extraordinaria –lo que ocurre con frecuencia– para resolver asuntos específicos, para lo cual debe ser convocado de manera expresa (artículo 67).

En los periodos de *receso* del Congreso; esto es, cuando no está en sesiones, funciona una Comisión Permanente, formada por 19 diputados y 18 senadores, electos por sus respectivas Cámaras antes de cerrar un periodo de sesiones. Dicha Comisión tramita los asuntos que corresponden al Congreso, y puede aprobar algunos nombramientos que haga el Poder Ejecutivo, pero no las iniciativas de ley que reciba (artículo 78).

Para poder sesionar de manera válida, las Cámaras del Congreso de la Unión requieren la presencia de más de la mi-

tad de sus miembros; es decir, al menos 251 diputados y 65 senadores (artículo 63). Para su aprobación, las iniciativas de ley y los asuntos de la competencia del Congreso requieren el voto de la mayoría simple de los legisladores, salvo que la misma Constitución exija una mayoría especial, por ejemplo, la de dos tercios de los diputados o senadores presentes (como para aprobar una reforma a la Constitución).

Conviene agregar que, para trabajar de manera más eficiente, las Cámaras del Congreso pueden formar *comisiones*, designadas entre sus miembros, las cuales se especializan en algún tema o materia (por ejemplo, de Hacienda o de Relaciones Exteriores). A tales comisiones les toca, principalmente, estudiar las iniciativas de ley que recibe el Congreso y que se refieren a la materia o materias de su especialidad, formular el dictamen respectivo y proponer al pleno –a la asamblea de todos los legisladores de la Cámara respectiva– su aprobación o desaprobación, con las modificaciones que la comisión crea convenientes. Pero también les corresponde vigilar el desempeño y solicitar información de las dependencias correspondientes de la administración pública federal, convocar a los secretarios del despacho para dar explicaciones sobre algún asunto de relevancia, etcétera.

Las funciones de *control* por parte del Congreso de la Unión son tanto o más importantes que las legislativas, e incluyen de manera especial la vigilancia del uso y aplicación de los *recursos públicos*, en representación de toda la ciudadanía, pero en particular, de los contribuyentes. Esta función la realiza la Cámara de Diputados –que tiene la competencia exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación– a través de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 74, fracción VI). De ello se hablará más en el siguiente capítulo.

Las reglas detalladas sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión y de sus Cámaras se encuentran en la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (1999), en el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de*

*los Estados Unidos Mexicanos* (1934), y en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República (2010).

La Constitución General también contiene disposiciones detalladas sobre las *legislaturas* o *congresos de las entidades federativas* (los 31 estados y la Ciudad de México), por la importancia que tienen estos órganos representativos en la vida constitucional del país.

Por lo que se refiere a las legislaturas de los estados, la Constitución ordena que el número de representantes que las integren sea proporcional al de los habitantes, con una integración no menor a siete diputados (en 1917 eran quince). También dispone que las constituciones y leyes locales autoricen la reelección inmediata de los legisladores hasta por cuatro periodos consecutivos. Finalmente, también requiere que la integración de la legislatura se haga tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, pero sin que fijar la participación de cada sistema en la composición total del Congreso. En todo caso, la representación de un partido político en la legislatura no puede ser mayor ni inferior a ocho por ciento respecto de su porcentaje de votación emitida (artículo 116, fracción II).

En el caso de la Ciudad de México, las disposiciones constitucionales son muy similares a las relativas a las legislaturas de los estados, pero también más detalladas en algunos puntos (artículo 122, apartado A, fracción II). Así, por ejemplo, la Constitución ordena expresamente que el periodo de los representantes locales será de tres años, y también, que la Constitución local deberá garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local, y a los de mayor representación, el acceso a la Presidencia del mismo.

#### *Poder Ejecutivo*

Como hemos dicho, al tener su origen en las elecciones, los titulares del Poder Ejecutivo también deben considerarse como representantes populares en nuestro sistema constitucional.

El Poder Ejecutivo federal se deposita en un solo individuo que se denomina “presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (también se le llama presidente de la República o Ejecutivo federal). El presidente es electo por voto popular directo cada seis años, sin reelección. Quien haya ocupado el cargo por cualquier circunstancia y en cualquier calidad (encargado, provisional, interino o sustituto) no puede volver a ocuparlo por ningún motivo (artículos 80, 81 y 83). El tomar de posesión del cargo, el presidente debe pronunciar una protesta que fija la misma Constitución (artículo 87). El cargo es renunciable por causa grave que debe calificar el Congreso de la Unión, ante el cual se presenta la renuncia (artículo 86). La Constitución contiene las reglas que definen cómo se sustituye al presidente cuando falta de manera definitiva antes de iniciar o su mandato o durante el mismo (artículo 84).

En su calidad de jefe de Estado, el presidente de la República tiene la representación de México ante los demás países y los organismos internacionales (artículo 89, fracción X). El presidente puede ausentarse hasta por siete días del territorio nacional informando previamente al Senado o a la Comisión Permanente y posteriormente del resultado de sus gestiones; en ausencias mayores requiere permiso de cualquiera de esos dos órganos (artículo 88).

Hemos mencionado que los sistemas presidenciales se han parlamentarizado, con lo cual se quiere decir que han adoptado algunos mecanismos de los gobiernos parlamentarios para lograr un mayor nivel de colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo. En México, una reforma reciente (2014) incluyó en el texto constitucional la posibilidad de un *gobierno de coalición*; es decir, un acuerdo que puede iniciar el presidente con uno o varios partidos políticos con representación en el Congreso, con el fin de que los funcionarios y el programa de gobierno del Poder Ejecutivo federal cuenten con respaldo legislativo formal. El acuerdo de coalición lo aprueba el Senado de la República.

Los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México también son sujetos de reglamentación en la Constitución. Sobre los gobernadores, la Constitución dispone que su elección será directa y su periodo de gobierno no podrá durar más de seis años. Los gobernadores cuyo origen sea la elección popular no pueden volver a ocupar el cargo por ningún motivo; y no pueden ser electos para el periodo inmediato los gobernadores sustitutos que concluyan un periodo o suplan faltas temporales. La Constitución define también algunos requisitos para ocupar el cargo (artículo 116, fracción I). En el caso del jefe de Gobierno de la Ciudad de México, además de ser electo por voto popular directo y no poder durar más de seis años en el cargo, la Constitución señala que quien lo haya sido por elección y designación no puede volver a ocupar el cargo en ningún caso y por ningún motivo (artículo 122, apartado A, fracción III).

*Ayuntamientos en los estados y alcaldías en la Ciudad de México*

Los *ayuntamientos* de los municipios en los estados, y las *alcaldías* en la Ciudad de México, también son órganos representativos que tienen su origen en la elección popular. La Constitución establece algunos principios básicos sobre su conformación.

Los ayuntamientos son los *órganos de gobierno de los municipios*, que es la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados. Los ayuntamientos son electos por voto popular directo; están conformados por un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que determine la ley. Las Constituciones y leyes locales deben prever la posibilidad de su reelección inmediata por un periodo más, si su mandato no es superior a tres años. Las legislaturas locales pueden suspender o revocar el mandato de los miembros del ayuntamiento por causas graves (artículo 115, fracción I). La Constitución ordena también la introducción

del principio de representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos (artículo 115, fracción VIII).

Las alcaldías son el equivalente de los ayuntamientos en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (hasta ahora llamadas “delegaciones”). Estarán conformadas por un alcalde y un concejo, los que durarán tres años en el cargo, y podrán ser reelectos de manera consecutiva hasta por un periodo adicional. Las planillas para postular candidatos tendrán entre siete y diez candidatos. El número de concejales no podrá ser menor de diez ni mayor de quince. La elección se hará mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional, a razón del 60 por ciento de integrantes por el primero, y 40 por ciento, por el segundo (artículo 122, apartado A, fracción VI).

*Derechos, obligaciones,  
incompatibilidades y responsabilidades  
de los representantes populares*

Los representantes populares son titulares de un conjunto de *derechos y obligaciones* vinculados con sus funciones representativas; también son sujetos de un conjunto de *responsabilidades*, en su carácter de servidores públicos; su elección y permanencia en el cargo está sometida, por último, a una serie de *incompatibilidades*; es decir, que sus funciones representativas no se pueden combinar de manera simultánea con otras funciones o responsabilidades públicas.

Por el lado de los *derechos*, se dice coloquialmente que los legisladores tienen *fuero*, es decir, una protección que impide que sean acusados o sometidos a un proceso penal. Esta protección encuentra su justificación en la necesidad de que los representantes populares no sean objeto de acoso o intimidación en el cumplimiento de sus funciones. Pero no se trata de una inmunidad completa, sino temporal y limitada, salvo el caso de la libertad de opinión, pues nunca podrán ser

reconvenidos o molestados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo (artículo 61).

Por el lado de las *obligaciones*, los senadores y diputados al Congreso de la Unión tienen el deber de acudir a desempeñar el cargo; de no hacerlo, se llama a los suplentes. La falta sin justificación o sin previa licencia durante diez días consecutivos significa que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, y se llama a los suplentes. Pero quienes habiendo sido electos no se presentan, sin causa justificada, dentro de 30 días, lo mismo que los partidos políticos nacionales que hagan que sus miembros electos no se presenten a ejercer sus funciones, se hacen acreedores a responsabilidades y sanciones (artículo 63). Los diputados o senadores que no concurren a una sesión sin causa justificada o sin permiso, no tienen derecho a la dieta (remuneración) que corresponda al día en que falten (artículo 64).

Los representantes populares tienen otras obligaciones que no derivan de la Constitución o las leyes, sino que son más bien de tipo político, según la manera como entiendan sus funciones representativas y los vínculos con sus representados. En este sentido, es común que realicen funciones de *gestoría*, es decir, buscar y promover apoyos de diverso tipo, principalmente por intermediación con las autoridades competentes, a favor de los habitantes de los distritos que los han electo.

En cuanto a las *incompatibilidades*, los legisladores federales no pueden, sin licencia de la cámara, ejercer ninguna otra comisión o empleo de la Federación o las entidades federativas por las que disfruten sueldo. La infracción se castiga con la pérdida del carácter de diputado o senador. El otorgamiento de la licencia significa que cesan en sus funciones representativas (artículo 62), pero la Constitución no prevé la posibilidad de renuncia al cargo.

Los legisladores locales y los integrantes de ayuntamientos y alcaldías están sometidos a un régimen jurídico similar, del cual no se ocupa con detalle la Constitución, aunque sí define el esquema general de responsabilidades que les corres-

ponde como servidores públicos y al que se hará referencia en el siguiente capítulo. En lo particular, los diputados de las legislaturas de las entidades federativas son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo y la aplicación indebidos de fondos y recursos federales (artículos 108 y 110). Los demás aspectos particulares de ese régimen jurídico se definen en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. En ese caso, la Cámara de Diputados hace la acusación y el Senado determina la sanción conforme a la legislación penal aplicable (artículos 108 y 110).

Los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, al igual que los legisladores locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales (artículos 108 y 110).

#### *Bases del sistema electoral*

El sistema electoral se compone de tres elementos esenciales: el *sufragio*, es decir, el derecho a votar y ser votado; los *partidos políticos*, y los *organismos electorales*. En lo que sigue los explicamos de manera muy breve.

En nuestra Constitución, el derecho a votar se otorga de manera amplia. Como requisitos para adquirir la ciudadanía y, por tanto, para ejercer el voto, se exige solamente, aparte de la nacionalidad mexicana, la mayoría de edad (18 años) y tener un modo honesto de vivir (artículo 34). El derecho del voto se puede perder al perderse la nacionalidad por naturalización o la ciudadanía (artículo 37, apartados B y C); la suspensión de los derechos de ciudadano (artículo 38) impide el ejercicio de los derechos de votar y ser votado. En relación con esto último, resulta imprescindible comentar que los *ciudadanos mexicanos*

*por naturalización* no pueden ocupar ningún cargo de elección popular federal, pues para ser presidente de la República, senador o diputado al Congreso de la Unión se requiere la *nacionalidad mexicana por nacimiento*, y el mismo requisito se exige a los gobernadores de los estados.

En relación con los *partidos políticos*, la Constitución y la ley les otorgan una serie de prerrogativas y derechos que les permitan llevar a cabo sus actividades y participar en igualdad de condiciones en los procesos electorales, como lo son el *financiamiento público* y el *acceso gratuito a los medios electrónicos de comunicación*, como la radio y la televisión (artículo 41, fracciones II y III). Sin embargo, la formación de partidos políticos no es enteramente libre. La Constitución y la Ley General de Partidos Políticos exigen diversos requisitos para su constitución y registro ante las autoridades electorales, los que tienen el propósito de garantizar la seriedad de las opciones que ofrecen dichos partidos a los electores, la equidad en los procesos internos de selección de candidatos, así como la certeza del proceso electoral mismo. En lo particular, la Constitución exige que la afiliación a los partidos políticos sea de manera libre e individual por parte de los ciudadanos.

Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y los municipios, pero solamente pueden mantener su registro, con todos los derechos y prerrogativas que éste conlleva, si obtienen al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones federales en que participen (artículo 41, fracción I, último párrafo).

En el ordenamiento constitucional mexicano, los organismos electorales son de dos clases: los *organismos administrativos* (institutos electorales) y los *organismos jurisdiccionales* (tribunales electorales). Los primeros se encargan de organizar y vigilar los procesos electorales; los segundos, de resolver en definitiva las controversias que se susciten durante esos mis-

mos procesos, a petición de los ciudadanos o de los partidos políticos que se consideren afectados en sus derechos.

Conforme a la Constitución, la organización de las elecciones es una función del Estado que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales electorales (OPLE) (artículos 41, fracción V y 116, fracción IV, inciso c). El INE es un organismo público autónomo en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos. Su órgano superior de dirección es el Consejo General, integrado por diez consejeros electorales y un consejero presidente, nombrados por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, previa convocatoria pública y evaluación de los aspirantes. Los consejeros electorales duran nueve años en su encargo y no pueden ser reelectos.

El INE tiene atribuciones muy amplias respecto de los procesos electorales federales y locales, como la capacitación electoral, el padrón y la lista de electores, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos; es, además, autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión respecto de sus propias funciones y de los procesos electorales. Mediante convenio, el INE puede asumir la organización de los procesos electorales de las entidades federativas, así como, a petición de los partidos políticos, la elección de su dirigentes.

Cada entidad federativa cuenta con un OPLE. La Constitución dispone su integración: seis consejeros electorales y un consejero presidente. Son nombrados por un periodo de siete años por el Consejo General del INE, el que también los puede remover.

La máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99). A este tribunal le corresponde conocer y resolver en definitiva las controversias relacionadas con las elecciones federales, y en última instancia, también de las originadas en

las elecciones de las entidades federativas, a petición de los partidos políticos y los ciudadanos.

El tribunal está integrado por una sala superior y varias salas regionales. La sala superior está compuesta de siete magistrados electorales, quienes eligen a su presidente por un periodo de cuatro años. Los magistrados duran nueve años improrrogables y no pueden ser reelectos. Los magistrados de las salas regionales también duran en su cargo nueve años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores. Los magistrados electorales integrantes de la sala superior y las salas regionales son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, a propuesta (en terna o lista de tres nombres por cada vacante) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su sustitución es escalonada.



## “...DEMOCRÁTICA...”

## PREÁMBULO

**L**a *democracia* es uno de los conceptos más importantes para describir, explicar y justificar el funcionamiento de los Estados constitucionales en la actualidad. Aunque este concepto es muy antiguo, pues se remonta a la Grecia clásica, podría decirse que apenas pasada la Segunda Guerra Mundial es que el ideal democrático se convierte en un criterio generalizado para justificar el orden político de los países del mundo. El problema que surge inmediatamente es que se trata de una noción muy compleja, cargada de valoraciones y, por tanto, difícil de definir de manera clara. Precisamente porque la democracia ha adquirido tal centralidad en la vida política es que la mayoría de los países –si no todos ellos– se definen a sí mismos como democráticos, pero un estudio somero de sus sistemas políticos revela pronto que cada uno tiene un entendimiento diferente de lo que significa la democracia. Hasta los regímenes autoritarios o francamente dictatoriales se ostentan *democráticos*, como el de Corea del Norte, cuyo nombre oficial es República Popular Democrática de Corea. Por ello, en este capítulo no intentaremos hacer una explicación de los sentidos

del concepto y las formas de democracia, sino que utilizaremos las nociones democráticas más básicas en cuanto tienen relevancia para nuestra historia y nuestra tradición constitucionales. También tomaremos en cuenta que el concepto contemporáneo de democracia se ha vinculado indisolublemente con otros conceptos, como *derechos humanos*, *soberanía popular* o *Constitución*, por lo que es habitual hablar de “democracia constitucional” para hacer referencia a una forma de democracia que encuentra su fundamento, su justificación y su finalidad en un ordenamiento constitucional que posee ciertas características.

Hasta la Caída del Muro de Berlín en 1989, los “países socialistas” proclamaban ser representantes de un nuevo tipo de democracia, la *democracia popular*, centrada en la realización de los derechos económicos y sociales de los trabajadores, caracterizada por su énfasis en las elecciones, en los derechos individuales que las acompañan, y en la configuración de los gobiernos representativos, es decir, en los procedimientos formales de carácter político y en oposición a la *democracia burguesa*, representada por los “países occidentales”, principalmente Estados Unidos, Japón y las naciones de Europa occidental. Esta dicotomía se reflejaba inclusive en la existencia de dos pactos internacionales distintos para la protección de las diferentes clases de derechos humanos (aprobados ambos en 1966): uno relativo a los “derechos civiles y políticos” (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y otro referente a los “derechos económicos, sociales y culturales” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Con la desaparición de prácticamente todos los sistemas socialistas, esta distinción se ha hecho menos aguda y polémica, por lo que podríamos afirmar que, en la actualidad, todos los países reconocen que la democracia tiene un componente *político* –representado principalmente por elecciones auténticas y periódicas– y un componente *social*, que consiste en el mejoramiento constante de los niveles de bienestar económico

y social de la población. A su vez, el componente político de la democracia se desdobra en *democracia representativa* (en el capítulo anterior hemos desarrollado el concepto de *representación*) y *democracia directa*, que es aquel sistema de gobierno en el que los ciudadanos toman de manera inmediata las decisiones que les conciernen.

En nuestros días parece surgir una nueva dimensión de la democracia, entendida como *responsabilidad democrática* o *control democrático*; esto es, la idea de que si el gobierno representativo resulta indispensable en las complejas comunidades políticas de hoy, sus integrantes deben actuar de manera *transparente* frente a los ciudadanos y estar preparados, en todo momento, para *rendir cuentas* frente a ellos, es decir, justificar los resultados de su gestión. Aunque no era la visión propia de esa época, las diversas dimensiones de la idea contemporánea de democracia quizá podrían resumirse en la famosa fórmula que el presidente estadounidense Abraham Lincoln (1809-1865) pronunciara en su famoso discurso de Gettysburg en 1864: “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

## LA IDEA DEMOCRÁTICA EN LA HISTORIA

El vocablo *democracia* es de origen griego. Se compone de la raíz *demos*, que significa “pueblo”, y de *cratos*, que quiere decir “poder” o “gobierno”. Por tanto, *democracia* etimológicamente se aproxima a la noción de “gobierno del pueblo”.

Las ciudades-Estado griegas de los siglos V y IV a. n. e. fueron democracias, en el sentido de estar gobernadas por la asamblea de los ciudadanos, pero los cargos no eran otorgados por votación sino por sorteo y se renovaban anualmente; en aquella época se pensaba que este sistema era el que mejor preservaba la igualdad entre todos ellos, así como el que les otorgaba una verdadera oportunidad de participar en el gobierno. Por ello también asociamos democracia con *igualdad*, pues si

es el pueblo el titular del gobierno, no cabe hacer distinciones entre los individuos que lo conforman. Sin embargo, cabe agregar que los ciudadanos en sentido propio solamente eran una minoría de los habitantes de la comunidad política, pues se excluía a las mujeres, a los esclavos y a los extranjeros.

La teoría política en Grecia y en Roma se ocupó intensamente de las formas de gobierno. Los filósofos y estudiosos de entonces, como Platón, Aristóteles, Polibio y Cicerón, reconocían tres formas básicas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia. La *monarquía* era el gobierno de un solo individuo; la *aristocracia*, el de un grupo selecto de notables (los "mejores"), y la *democracia*, como hemos visto, el de todo el pueblo. Sin embargo, dichos autores reconocían que estas formas de gobierno eran inestables; es decir, que llevaban dentro de sí el germen de su transición a otras formas y, sobre todo, el de su deterioro y degeneración. Por eso, a cada una de las tres formas de gobierno correspondía un régimen degenerado: a la monarquía, la *tiranía*; a la aristocracia, la *oligarquía*; y a la democracia, la *demagogia*; es decir, el gobierno opresor y sin límites de la masa popular. Así, las formas de gobierno se sucedían unas a otras en un ciclo que parecía no tener fin.

En vista de lo anterior, algunos autores consideraban que el mejor gobierno, el más estable, era el que combinaba elementos de las tres formas apuntadas. Y el mejor ejemplo histórico de esta combinación lo encontraban en la Constitución de la Roma republicana (hasta el siglo I de nuestra era), en la cual el elemento monárquico estaba representado por los dos cónsules; el aristocrático, por el Senado, y el democrático, por los magistrados de la plebe y los comicios populares.

Después de la caída del Imperio romano de Occidente y de los largos siglos de gobierno monárquico en la Europa occidental, los ideales democráticos empezaron a revivir a fines de la Edad Media, en la teoría política gracias a las obras de autores como Marsilio de Padua (c. 1275-1343), y en la realidad a

través de las repúblicas del norte de Italia primero, y luego de otras naciones europeas, como los Países Bajos, después.

Pero el despertar y la difusión definitiva de la idea democrática se producen con la independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa, a fines del siglo XVIII. Recordemos que la Revolución Francesa –bajo el influjo de las ideas igualitarias de Jean-Jacques Rousseau y otros autores– abolió todas las distinciones de rango y de clase, subsistiendo solamente la categoría de “ciudadano” como único apelativo legítimo previo al nombre (así, antes de ser decapitado en 1793, el rey Luis XVI se había convertido simplemente en el “ciudadano Luis Capeto”). Por lo que se refiere a Estados Unidos, este país nació a la vida independiente como una democracia, en el sentido de que estableció desde el inicio –aunque con importantes matices (piénsese en la subsistencia de la esclavitud y en la exclusión política de las mujeres)– la idea de igualdad como fundamento del gobierno representativo.

En los años treinta del siglo XIX, el aristócrata francés Alexis de Tocqueville (1805-1859) viajó a Estados Unidos para estudiar el sistema penitenciario, pero en realidad su propósito era el de conocer y entender las instituciones políticas y sociales de la nueva nación. Fruto de esas reflexiones fue una de las obras clásicas de la ciencia política que lleva el título de *La democracia en América* (1835-1840). En ella, Tocqueville manifiesta y explica su convicción de que la igualdad es el hecho fundamental de las sociedades modernas y que, por tanto, la democracia es el destino inevitable de su devenir político. Esta predicción puede considerarse esencialmente atinada, porque, como hemos dicho antes, en la actualidad no hay sistema político que no se tilde a sí mismo de democrático y que no acepte, en principio, la igualdad fundamental entre todos los individuos.

El ejemplo histórico de Estados Unidos resultó de gran relevancia en el nacimiento de las repúblicas hispanoamericanas a principios del siglo XIX. Todas surgieron a la indepen-

dencia bajo la idea de la igualdad republicana y democrática, pues aún los grupos más conservadores deseaban dejar atrás el estricto régimen de privilegios, clases y castas que caracterizaba al gobierno colonial y, de manera especial, la distinción entre españoles peninsulares y españoles criollos, que privaba a estos últimos –injustamente a su modo de ver– de la plena participación en el gobierno de sus sociedades. Es en este contexto que también nuestro país surge a la vida independiente y en el cual debemos situar la creciente democratización de la sociedad mexicana, aunque el concepto de democracia no parezca haber tenido gran relevancia en los debates constituyentes iniciales.

#### LA DEMOCRACIA EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

Como hemos dicho, la preocupación por la democracia es en realidad característica del siglo XX, por lo que, sin estar excluida, no tuvo particular relevancia durante el siglo anterior, en el que la principal lucha política se dio por definir la forma de Estado y la forma de gobierno en el marco de un régimen constitucional.

Ni en la Constitución de Apatzingán de 1824 ni en la Constitución Federal de 1824 hay ninguna mención de la democracia, si bien el artículo 4o. de esta última configura un antecedente del actual artículo 40, al definir la forma de gobierno como la de una “república representativa popular federal”. Tampoco las constituciones centralistas de 1836 y 1843 contienen ninguna mención a la cuestión de la democracia.

La Constitución de 1857 contiene en su artículo 40 –directo antecedente del mismo numeral constitucional en vigor– la definición de la forma de gobierno como la de una “república representativa, *democrática*, federal”. Durante los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 se dieron numerosas menciones a la democracia y los principios demo-

cráticos: más de doscientas, de acuerdo con la crónica que redactó, como integrante del Congreso, el periodista y escritor Francisco Zarco. Dichas menciones se producen en conexión con algunos de los temas más trascendentes que se debatieron en el Congreso, como la igualdad, la supresión de los fueros, la desamortización de la propiedad territorial, la forma republicana de gobierno, el reconocimiento de la libertad de cultos, el voto, el sistema representativo y electoral, la supresión del Senado (que algunos diputados tacharon de antidemocrático, mientras que otros defendieron su carácter democrático, en la medida que se derivara del pueblo), entre otras. Quizá la mejor síntesis de la conexión que la mayoría de los constituyentes encontraba entre la democracia y la Constitución se encuentre en la frase que, de acuerdo con Zarco, pronunciara el diputado Arizcorreta en la sesión del 30 de julio de 1856: “El principio culminante, esencial, necesario de la Revolución de Ayutla es el de la democracia, el de la igualdad”.

La Constitución original de 1917 solamente contiene una única mención a la democracia, la misma del artículo 40, retomada del texto anterior de 1857. En el discurso con el que Venustiano Carranza presenta al Congreso Constituyente su proyecto de Constitución apenas hay dos menciones expresas de la democracia: en relación con las instituciones de Estados Unidos y respecto de la supresión de la vicepresidencia, cuya disfuncionalidad se achaca, entre otros factores, a la “falta de costumbres democráticas”. Sin embargo, el discurso todo de Carranza puede leerse como una crítica a la falta de democracia verdadera en el país, herencia del porfiriato que desencadena primero el movimiento revolucionario y obliga después a emprender una profunda reforma de las instituciones constitucionales.

Resulta interesante advertir que durante los debates del Congreso se hizo alusión frecuente a los vocablos *democracia*, *demócrata* y *democrático*: como calificativo de algunas figuras históricas, como las de Madero, Carranza o Calles; para hacer

referencia al espíritu de la Revolución (“somos revolucionarios demócratas”) y al de la enseñanza obligatoria laica (“gran escuela de la democracia”); para elogiar a algunas naciones ejemplares como las más democráticas del mundo (Estados Unidos, Francia, Suiza); como valor afín al de la igualdad (“dentro del espíritu democrático todos somos iguales”) y al republicanismo (“sería absurdo que en una república democrática se concedieran títulos de nobleza”); como característica de algunas instituciones, como el jurado popular o el federalismo (“la forma de gobierno más alta y [...] más democrática”), etcétera. Asimismo, se hace mención de algunos elementos y virtudes de los gobiernos democráticos, como la existencia de la oposición (“si no hay oposición, no hay democracia ni hay república”), de los partidos políticos (“los partidos se necesitan para que haya democracia”), de ciertas libertades, como las de enseñanza, imprenta y manifestación pública (“los gobiernos democráticos siempre tienen como base la opinión pública” y “las manifestaciones públicas han venido a ser como la revelación de la intensa vida democrática del pueblo”) o de la soberanía popular como su base esencial. Vemos, pues, que el siglo XX es el siglo de las preocupaciones democráticas, pero no haremos una reseña de cómo la cuestión democrática ha ido implantándose en el sentimiento constitucional, porque ello nos llevaría a explorar muchos otros temas, sino que, en el siguiente apartado, analizaremos las menciones expresas a este concepto en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### LA DEMOCRACIA EN EL TEXTO VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Durante los cien años de su vigencia, nuestra Constitución ha ido incorporando el concepto de democracia en varias de sus disposiciones, de las cuales haremos ahora un rápido repaso.

El artículo 3o. contiene la definición más amplia de la democracia que pueda hallarse en el texto constitucional, incorporada por reforma del año de 1946. De acuerdo con la fracción II, inciso a, la democracia debe ser un criterio orientador de la educación: “[...] considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Como puede verse, es una definición que no se limita a los aspectos jurídico-políticos y formales de la democracia, sino que es concebida como “un sistema de vida” que pretende lograr el constante mejoramiento del pueblo en un sentido amplio. Como criterio orientador de la educación, se pretende que el espíritu democrático sea inculcado en los futuros ciudadanos desde la escuela, pues solamente así puede convertirse en un “sistema de vida”: es decir, en elemento de la cultura democrática.

Vale la pena detenerse un poco más en este concepto de democracia, porque constituye la base de lo que más arriba hemos llamado *democracia social*, la cual pretende principalmente la realización de la igualdad social y económica entre los integrantes de un pueblo. Al consagrar por primera vez los *derechos de campesinos* (artículo 27) y *trabajadores* (artículo 123), puede decirse que nuestra Constitución inaugura el constitucionalismo social en el mundo. Y ese constitucionalismo se ha ampliado y perfeccionado con el reconocimiento de los derechos de otros grupos sociales en condiciones de desigualdad o vulnerabilidad, como los niños y adolescentes, las personas con discapacidad, los adultos mayores, los pueblos y comunidades indígenas, etcétera. Sin embargo, el constitucionalismo social no es igual a la democracia social, en tanto la democracia no se agota en el mero reconocimiento de ciertos derechos o en el otorgamiento de determinadas prestaciones, sino en la crea-

ción de tales condiciones que permitan a todas las personas el ejercicio pleno de sus derechos y su dignidad.

#### *Radiodifusión*

El artículo 6o., apartado B, fracción V de la Constitución ordena la creación de un organismo público descentralizado encargado de proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro y, para tal fin, deberá “dar espacio[...] a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la *vida democrática* de la sociedad” (énfasis añadido).

Esta referencia a la democracia nos recuerda que la libertad de opinión y expresión –y más recientemente– el derecho de acceso a la información, son un elemento central del sistema de gobierno democrático.

#### *Rectoría del Estado y planeación democrática*

El artículo 25 de la Constitución señala: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático”.

Así se atribuye al Estado –al gobierno federal– la responsabilidad de contribuir al fortalecimiento de la vida democrática a través de la definición y el impulso al desarrollo nacional. Como parte de las tareas que le corresponden respecto de este desarrollo, el artículo 26, apartado A, ordena la creación de un sistema de planeación democrática “que imprima solidez, dinamismo, competitividad y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

En este contexto, la democracia tiene dos funciones: por un lado, es un atributo del sistema de planeación, de la manera como se organiza y debe funcionar; por el otro, se trata de un proceso todavía no acabado que debe ayudar a transformar los ámbitos político, social y cultural de la nación.

La insistencia en el carácter democrático de la planeación (“La planeación será democrática y deliberativa”) se debe a que también puede ser entendida –como lo fue en los antiguos países socialistas– como un sistema obligatorio que se imponía, por las autoridades centrales, a todos los actores económicos y sociales. Si bien la Constitución dispone que el Plan Nacional de Desarrollo que debe elaborar el Ejecutivo sea obligatorio para la administración pública federal, respecto de los sectores social y privado de la economía solamente podría ser de carácter indicativo; es decir, orientador y no obligatorio. En todo caso, para lograr que los sectores social y privado participen en la consecución de los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus programas sectoriales, el gobierno tiene que lograr un acuerdo –la Ley de Planeación habla de “concertar acciones” (artículo 37)– con las organizaciones representativas respectivas. La planeación debe ser democrática en un segundo sentido: la Constitución prevé el establecimiento, por parte del mismo Ejecutivo, de procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

*Núcleos de población ejidales y comunales*

La siguiente referencia a la democracia se encuentra en el artículo 27, fracción VII, la cual se refiere a los núcleos de población de los ejidos y comunidades indígenas en relación con la tenencia de la tierra. El quinto párrafo de la citada fracción señala que la asamblea es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, mientras que el comisariado ejidal o de bienes comunales es el órgano, democráticamente electo, de representación y ejecución de las resoluciones de la asamblea.

Por tratarse de una forma muy importante de organización social para el cultivo y explotación colectivos de tierras, bosques y aguas, la Constitución considera que los órganos de ejidos y comunidades deben contar con legitimidad y respaldo democráticos.

*Forma de gobierno*

La Constitución contiene tres menciones a la democracia como atributo de la forma de gobierno, en los artículos 40, al que ya hemos hecho referencia; el 115, primer párrafo, y 122, apartado A, fracción I, en relación con el régimen interior de los estados y la Ciudad de México, respectivamente. Los estados y la Ciudad de México tienen entonces la obligación de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa, democrática, laica y popular (esta última característica solamente se atribuye a los estados).

*Partidos políticos*

La última mención que hace el texto constitucional a la democracia se relaciona con los partidos políticos, los cuales, de acuerdo con la fracción I del artículo 41 constitucional, tienen como fin “promover la participación del pueblo en la vida democrática”, al convertirse en vehículos para la postulación de candidatos y la realización de los programas de gobierno que proponen de acuerdo con su ideología particular.

*Perspectivas*

Ciertamente, las menciones expresas a la democracia en el texto constitucional no agotan su relevancia para la vida económica y social, por lo que encontraremos referencias expresas y también implícitas a las formas y los procedimientos democráticos en las leyes y los reglamentos de la más diversa naturaleza. El texto constitucional se encuentra abierto, en el sentido de que, cuando así se considere relevante, es posible incorporar en él nuevas referencias a la noción de democracia. Aunque no lo hemos hecho en este capítulo, también tendríamos que tomar en cuenta la aparición de este concepto en los instrumentos y en las organizaciones internacionales de los cuales nuestro país es

integrante, como por ejemplo, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, una organización intergubernamental de la cual México es miembro, cuya misión consiste en apoyar y fortalecer las instituciones y los procesos democráticos en todo el mundo, así como desarrollar democracias sostenibles, eficaces y legítimas.

## DEMOCRACIA DIRECTA

Como complemento del *sistema representativo*, que hemos desarrollado en un capítulo anterior, en este apartado haremos referencia a los mecanismos de la llamada *democracia directa*. En la teoría constitucional se mencionan habitualmente como procedimientos de democracia directa el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular o ciudadana. El *referéndum* consiste en la posibilidad de que la ciudadanía en su conjunto apruebe o rechace las leyes, lo que incluye a la misma Constitución y sus reformas. El *plebiscito* conlleva la aprobación o desaprobación ciudadana de actos de gobierno específicos, como puede ser la construcción de una carretera o un aeropuerto. Finalmente, la *iniciativa popular o ciudadana* permite que los ciudadanos introduzcan directamente en el Poder Legislativo propuestas de ley que deben ser discutidas por los representantes populares. Bien vistas las cosas, ninguno de estos mecanismos es realmente directo, si por tal se entiende la posibilidad de que los ciudadanos adopten decisiones de manera inmediata, sin la intervención de otras autoridades. Aún la llamada *participación ciudadana*, que admite que los ciudadanos tomen ciertas decisiones relacionadas con la vida cotidiana (por ejemplo, el empleo del presupuesto público), requiere el funcionamiento de un aparato de gobierno que proponga y prepare esas decisiones.

Salvo el referéndum en el Distrito Federal que incorporó la reforma política de 1977 y que eliminó la reforma electoral de 1986, sin haberse puesto nunca en práctica, nuestra Cons-

titución regula los mecanismos de democracia directa apenas en años muy recientes (2012), a través de las llamadas *consultas populares* y la *iniciativa legislativa ciudadana*.

La Constitución regula la participación en las consultas populares como derecho de los ciudadanos (artículo 35, fracción VIII). No se trata de una figura equivalente al referéndum y al plebiscito, porque los ciudadanos no aprueban ni desaprueban directamente una ley o acto de gobierno, sino que solamente se pronuncian sobre *temas de trascendencia nacional* (por ejemplo: ¿debe México incorporarse o no incorporarse a las misiones de paz de Naciones Unidas?) y los poderes Legislativo y Ejecutivo federales quedarán vinculados por el resultado; es decir, obligados a ponerlo en práctica en el ámbito de sus competencias, siempre que hayan participado en la consulta al menos el 40 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Pueden convocar a la consulta popular los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero también los mismos ciudadanos, en un número equivalente al menos al dos por ciento de la lista nominal de electores, lo que en la actualidad significa más de millón y medio de personas, una cifra que seguramente no es fácil de lograr. La Constitución excluye algunos temas de la consulta popular, como la restricción a los derechos humanos (esto significa, por poner un ejemplo, que no se podría someter a consulta popular el restablecimiento de la pena de muerte, suprimida definitivamente en 2005), la materia electoral o los ingresos y egresos públicos, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia verificar que la propuesta de consulta respete estas restricciones constitucionales.

Por lo que se refiere a la iniciativa ciudadana, la Constitución señala (artículo 71, fracción IV) que un número de al menos el 0.13 por ciento de la lista nominal de electores (en la actualidad, alrededor de ciento cinco mil ciudadanos) tiene facultad de presentar una iniciativa legislativa a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, y éstas tienen la obligación de examinarla y pronunciarse sobre ella.

En síntesis, estos mecanismos constituyen elementos complementarios entre sí y del régimen representativo que hemos delineado en el capítulo anterior, esto es, la democracia directa tiene riesgos y desventajas propios que impiden que pueda sustituir alguna vez el complejo sistema de instituciones y controles de la democracia constitucional.

## CONTROL DEMOCRÁTICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Nos falta hacer mención de la dimensión más reciente de la democracia, la cual podemos describir como “control democrático y rendición de cuentas”. En una democracia representativa, resulta indispensable que los ciudadanos puedan exigir a sus representantes el cumplimiento de sus responsabilidades. En nuestro ordenamiento constitucional podemos mencionar al menos el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el acceso a la información pública y la transparencia, y el sistema de rendición de cuentas. La *revocación de mandato*, que consiste en la remoción de un representante de su encargo mediante votación popular, también puede considerarse como un mecanismo de control democrático dentro de un sistema representativo, pero actualmente no se encuentra previsto en nuestra Constitución, aunque algunos estados, como Chihuahua, han comenzado a establecerlo. Por tanto, en lo que sigue explicaremos, de manera muy breve, los tres mecanismos mencionados.

En el capítulo anterior hemos hecho referencia a que los representantes populares tienen derechos, obligaciones y también responsabilidades previstos en la Constitución. Pero las responsabilidades comprenden en realidad a todos los *servidores públicos*, que son los funcionarios y empleados públicos, así como cualquier persona que desempeña un cargo o comisión en cualquiera de los tres poderes de la Unión y en los organismos autónomos (artículo 108 constitucional). Estos servidores

públicos pueden ser sujetos de responsabilidad política, penal, administrativa y civil.

La *responsabilidad política* puede exigirse, a través del *juicio político*, de algunos servidores públicos de elevada jerarquía cuando "en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho" (artículo 109, fracción I, de la Constitución). El juicio político consiste en un procedimiento por el cual la Cámara de Diputados ejerce acusación contra el servidor público imputado ante la Cámara de Senadores, la cual impone la sanción correspondiente, que consiste en destitución del cargo e inhabilitación; es decir, la prohibición de ocupar alguna función en el servicio público por un tiempo determinado (artículo 110). Durante la vigencia de la Constitución de 1917 no ha procedido ningún juicio político, aunque se han presentado al Congreso innumerables peticiones para su instauración.

La *responsabilidad penal* se exige cuando el servidor público ha cometido algún delito antes o durante el tiempo de su encargo. Para el caso de algunos servidores públicos de elevada jerarquía, como los senadores y diputados o los ministros de la Suprema Corte de Justicia, solamente puede ejercerse acción penal en su contra si la Cámara de Diputados resuelve que hay elementos para proceder, levantando la protección o fuero que tiene para no ser procesado durante el desempeño de sus funciones. En el caso del presidente de la República, durante su encargo solamente se le puede exigir responsabilidad penal por traición a la patria y la comisión de delitos graves del orden común. En este caso, la Cámara de Diputados actúa como órgano acusador y el Senado como jurado de sentencia (artículo 110).

La *responsabilidad administrativa* se genera por las faltas que cometa un servidor público en el ejercicio de su cargo y que no constituyan un ilícito civil o penal. Las leyes de responsabilidades de los servidores públicos contienen un catálogo de

faltas administrativas que éstos pueden cometer, así como las sanciones a que se hacen acreedores. Los órganos que imponen la sanción son habitualmente los llamados “órganos internos de control” (contralorías) de las dependencias y entidades administrativas.

Recientemente la Constitución ha creado un Sistema Nacional Anticorrupción que tiene el propósito de reforzar el esquema de responsabilidades penales y administrativas, mediante la coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno competentes “en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (artículo 113 constitucional).

La *responsabilidad civil* deriva de la comisión de hechos que causan daños y perjuicios de acuerdo con las leyes civiles, y que se reparan mediante una indemnización. Además de la responsabilidad civil que puedan tener los servidores públicos mismos, y para la cual no gozan de fuero ni de protección especial, el Estado mismo es civilmente responsable por las fallas en la prestación de los servicios públicos que le sean imputables y que causen daños y perjuicios a los ciudadanos, es decir, un menoscabo de su patrimonio y de sus ingresos (artículo 114 constitucional). Por poner un ejemplo cotidiano: el Estado (en el orden de gobierno que corresponda) tendría que pagar a una persona los daños que sufriera su vehículo por el mal estado del pavimento en la vía pública.

El *acceso a la información pública* y la *transparencia* son también medios indispensables del control democrático. Se fundan en la idea de que la información que generan y utilizan los servidores y los órganos públicos pertenecen en realidad a los ciudadanos, quienes pueden pedirla a las autoridades sin tener que justificar de ningún modo el interés o el derecho para hacerlo así. En principio, toda la información que manejen las autoridades debe ser pública (principio llamado de “máxima publicidad”) y solamente en casos excepcionales (por ejemplo,

cuando su revelación pueda causar daños a la seguridad nacional) puede reservarse por un tiempo limitado. La transparencia significa que el modo de actuación de la autoridad, sus procedimientos y trámites, deben estar sujetos a escrutinio y ser revisables tanto por los ciudadanos como por los órganos de control competentes. En los países angloamericanos, como Estados Unidos y Canadá, se utiliza una expresión muy gráfica para describir el derecho de la ciudadanía para revisar el uso de los recursos públicos: “*follow the dollar!*” (“¡hay que seguir al dólar!”).

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de acceso a la información pública y la transparencia, la Constitución y las leyes han creado unos órganos especializados que tienen la facultad de obligar a las autoridades públicas a entregar la información con que cuenten cuando por alguna razón la nieguen al ciudadano. En 2002 se expidió la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero sólo hasta 2007 se reformó la Constitución para consagrar en el máximo nivel jurídico el *derecho de acceso a la información* (artículo 6o.). En 2013 se reformó nuevamente para ampliar las facultades reglamentarias del Congreso en esta materia –las cuales se extienden ahora a la determinación de las bases a que se deben ajustar las entidades federativas–, así como para otorgar autonomía constitucional al actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). De acuerdo con el régimen vigente, no solamente son “sujetos obligados” las entidades gubernamentales en sentido propio, como el Poder Judicial o el Congreso, sino también toda persona física o toda corporación que reciba dinero del erario, como los partidos políticos o incluso los sindicatos.

Por último, la *rendición de cuentas* es un concepto de uso más reciente que implica el hecho de que todas las autoridades públicas, en la medida que manejan fondos y recursos públicos, tienen que informar y justificar el uso que les hayan

dado. También en este materia se han introducido cambios importantes en el texto constitucional. El órgano principalmente facultado para exigir cuentas a los poderes y autoridades públicos es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que es la que tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la Cuenta Pública que justifica el ejercicio de dicho presupuesto (artículo 74, fracciones II, IV y VI, de la Constitución). La Cámara realiza esta función a través de la Auditoría Superior de la Federación, la cual cuenta con facultades amplias para revisar el ejercicio de los recursos públicos, determinar si se han cumplido los objetivos de los programas respectivos, detectar irregularidades y hacer recomendaciones para su corrección, pero también iniciar procedimientos de responsabilidad por la comisión de actos de corrupción, e informar en todo tiempo de sus actividades de fiscalización a la Cámara de Diputados (artículo 79 constitucional).

En síntesis, conforme el sistema político mexicano se ha ido democratizando, en esa medida se han ido ampliando y perfeccionando los que hemos llamado “mecanismos y procedimientos del control democrático”, al menos en el orden formal representado por la Constitución y las leyes. Todavía hay mucho que hacer para que dicho control democrático sea plenamente efectivo y los ciudadanos puedan tener la certeza de que, como reza el artículo 39 constitucional: “Todo poder público dimana del pueblo y *se instituye para beneficio de éste*”.





“...LAICA...”

PREÁMBULO

**L**a *laicidad* de la República es un principio constitucional fundamental por el cual el Estado se comporta con neutralidad e imparcialidad respecto de las diversas iglesias, agrupaciones y confesiones religiosas, es decir, que no se identifica con ninguna de ellas ni les otorga privilegios particulares. Al mismo tiempo, el Estado se compromete a proteger la libertad de las personas para profesar y practicar el credo religioso de su preferencia, pero también para no profesar ninguna creencia religiosa, así como para ejercer, en ambos casos, el derecho de comportarse de acuerdo con los mandatos de sus convicciones éticas y de su conciencia.

El concepto de laicidad arriba expuesto constituye, por supuesto, una simplificación, porque las relaciones entre los Estados y las comunidades religiosas en los distintos países son mucho más complejas y variadas, al estar marcadas decisivamente por la cultura y la historia. Así, existen distintos grados de laicidad del Estado. En algunos países, el Estado sí confiere, por razones históricas y políticas, un particular reconocimiento o preferencia a ciertas confesiones religiosas

(por ejemplo, a la Iglesia católica, a través de un convenio, llamado "concordato", con el Vaticano; así como en España), pero dicho Estado reconoce y garantiza de todos modos la libertad de sus habitantes de profesar o no una creencia religiosa, lo que implica la existencia de un régimen básico de laicidad en la vida social. Pero también existen Estados en cuyas leyes prevalece un régimen más estricto de separación entre la esfera civil y el ámbito religioso. En algunos casos, como sucede en Estados Unidos, esta separación no impide que la religión pueda tener un papel público relevante; en otros, dicha separación se interpreta en el sentido de desalentar e incluso prohibir la presencia y la intervención de las comunidades religiosas en los asuntos públicos. Con independencia de estas variantes, en los sistemas constitucionales que pertenecen a la tradición europea y occidental, la laicidad es una consecuencia de la historia y de la consagración amplia de los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas.

No podemos dejar de mencionar, sin embargo, que existe una minoría de países —como Arabia Saudita o la República Islámica de Irán— en donde no sólo existe una religión oficial, sino que el Estado deriva directamente sus facultades de la ley religiosa (en este caso, el Corán) y se compromete a hacerla valer en la sociedad. En contrapartida, algunos otros Estados (principalmente los antiguos países socialistas), aunque reconocían la libertad religiosa, promovían una especie de "ateísmo oficial", que trataba de desalentar las creencias y prácticas religiosas, implicando un trato discriminatorio para las personas que las profesaran. En ninguno de ambos casos hay un verdadero régimen de respeto a la libertad religiosa y, por tanto, el Estado no es laico en un sentido propio.

En México, la relación del Estado con las iglesias y comunidades religiosas —particularmente con la Iglesia católica— ha sido históricamente muy conflictiva y compleja, y ha transitado por diversas reglamentaciones. Aunque la separación

entre la Iglesia y el Estado se instauró por las Leyes de Reforma, expedidas entre 1857 y 1861, el principio de la laicidad se introdujo expresamente en el artículo 40 de la Constitución hasta 2012, reforma a la que siguió una modificación al artículo 24 constitucional para consagrar plenamente, junto con la libertad religiosa, la libertad de conciencia y de convicciones éticas.

En este capítulo haremos una reseña histórica de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, revisando la trayectoria que esta cuestión ha tenido en nuestro país, desde la época colonial hasta nuestros días. La premisa de la que partimos es que el Estado no puede existir, constitucionalmente hablando, más que como institución laica, en la medida en que sus funciones son distintas a las de la religión como fenómeno social organizado.

Antes de hacer un repaso histórico general de la relación entre el orden político y las comunidades religiosas en la civilización occidental, conviene apuntar que la palabra “laico” (del latín *laicus*, y éste del griego *laikós*, que significa “lo relativo al pueblo”) ha sufrido un cambio de significado importante en el tiempo. Originalmente se denominaba “laicas” a las personas que no pertenecían al estado eclesiástico (sacerdotes, obispos); es decir, el término se refería a los fieles. De esta distinción derivó también el vocablo castellano “lego” o “lega”, para aludir a quienes carecían de la instrucción encaminada a la ordenación sacerdotal, pues el clero recibía una formación que no estaba al alcance de los “legos” ni destinada a ellos. En consecuencia, por extensión, se puede ser “lego” en materia jurídica, médica, filosófica, etcétera, cuando se carece de conocimientos especializados en esas disciplinas. Sin embargo, en el uso actual se ha agregado el significado que implica la independencia frente a las confesiones religiosas, y en ese sentido hablamos de “Estado laico” o de “enseñanza laica”.

LA SEPARACIÓN ENTRE EL ESTADO  
Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS  
COMO CARACTERÍSTICA  
DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

Uno de los hechos más sorprendentes de la historia de las relaciones entre el Estado y las iglesias es que el movimiento histórico de diferenciación y separación de ambas esferas la inició la Iglesia católica a fines del siglo XI de nuestra era. En efecto, hasta ese siglo, había una vinculación muy estrecha entre las autoridades políticas y las eclesiásticas. Por razones derivadas de la historia, los sacerdotes y sobre todo los obispos estaban integrados estrechamente en la organización política y económica de la sociedad medieval, de modo que un cargo religioso conllevaba una serie de responsabilidades que ahora llamaríamos de “gobierno” y no sólo las rigurosamente religiosas. Si bien se reconocía la autoridad religiosa del papa en Roma, se consideraba al emperador como verdadera cabeza y protector de la Iglesia. Sin embargo, no todos los sectores de la Iglesia estaban de acuerdo con este arreglo, pues consideraban que se desnaturalizaba la misión de ésta y se afectaba su independencia para llevarla a cabo.

En 1075, el papa Gregorio VII (*ca.* 1020-1085), quien pertenecía a los grupos reformistas, expide un documento que se conoce como *Dictado del papa (Dictatus papae)*, en el cual proclama no sólo la independencia de la Iglesia y del clero respecto del imperio, sino incluso la superioridad del papado, como poder espiritual, sobre los gobernantes llamados “temporales”. En particular, el papa reclamó la facultad de nombrar a los obispos sin la intervención de ningún otro poder o autoridad. Enrique IV (1050-1106), emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, reaccionó violentamente contra este intento de subvertir las bases del orden político medieval, dando origen a un conflicto que se conoce como “querrela de las investiduras” (1075-1122), el cual concluyó con un com-

promiso por el cual tanto el papa como el emperador ejercerían la facultad de “invertir” a los obispos (“doble investidura”).

De acuerdo con el gran jurista e historiador norteamericano Harold J. Berman (1918-2007), la “revolución papal” del siglo XI tuvo consecuencias muy profundas, que duran hasta nuestros días, pues desencadenó la transformación de la Iglesia católica romana en el primer Estado en sentido moderno, es decir, en una organización jerárquica delimitada y regida por un orden jurídico, que en el caso de la Iglesia se conoce como “derecho canónico”. Al mismo tiempo, el imperio y los reinos nacionales (como Francia e Inglaterra) que empezaron formarse en los siglos posteriores, hicieron lo mismo con sus propias estructuras de gobierno, reclamando una esfera propia de autoridad que ahora llamaríamos “secular”.

La llamada Reforma Protestante de comienzos del siglo XVI tuvo un impacto no menos profundo que la revolución papal en las relaciones entre el Estado y la Iglesia. El movimiento de reforma lo inició en 1517 el monje agustino alemán Martín Lutero (1483-1546), quien se propuso destruir los fundamentos teológicos del poder espiritual y temporal del papado. Para Lutero, la Iglesia era y debía ser un organismo puramente espiritual, conformado por la comunidad de los creyentes, el cual no tenía por qué ejercer ninguna clase de autoridad política, económica o religiosa, por lo que las funciones de este tipo que hasta estos momentos ejercía debían pasar a manos de los príncipes y los señores seculares; muchos de ellos, no siempre movidos por un verdadero celo religioso, vieron en las propuestas de Lutero la oportunidad de acrecentar su poder y, sobre todo, de apoderarse de los inmensos bienes que había acumulado la Iglesia, sobre todo a través de las órdenes religiosas. Algo similar ocurrió en Inglaterra cuando el rey Enrique VIII (1491-1547) desconoció al papa y se proclamó a sí mismo como cabeza de la Iglesia anglicana en su reino.

La Reforma Protestante dividió profundamente a Europa, donde la religión seguía siendo un pilar del orden político, eco-

nómico y social. La intolerancia religiosa resultante condujo a numerosas y crueles persecuciones entre católicos y protestantes, las llamadas “guerras de religión” que, sin embargo, no tuvieron una motivación puramente religiosa. La más prolongada de ellas, la Guerra de los Treinta Años, concluyó con la llamada Paz de Westfalia (1648), la cual es considerada por los historiadores como el evento que inició la consolidación de un orden político configurado por Estados soberanos que, entre otras facultades, tenían la decidir cuál sería el credo religioso oficial en sus territorios (bajo el lema “*cuius regio, eius religio*”, es decir, “de tal región, de tal religión”), así como la de tolerar o no a otras confesiones.

Las guerras de religión pusieron en evidencia que las diferencias religiosas no eran salvables mediante la argumentación teológica, y que mucho menos podían resolverse a través de una lucha armada que solamente podía causar dolor y destrucción. Por tanto, empezó a surgir la idea de que cada individuo tenía derecho a profesar el credo religioso que le dictara su conciencia y que el Estado no tenía poder ni autoridad para imponer una determinada confesión a sus súbditos. (Se ha considerado incluso que en esta idea de la libertad religiosa se encuentra la raíz y el origen de los actuales derechos humanos).

La tolerancia religiosa y, más tarde, la libertad religiosa, tardaron tiempo en imponerse. Durante el siglo XVI, las persecuciones en algunos de las naciones europeas obligaron a los miembros de sus minorías religiosas a emigrar. Así, por ejemplo, los grupos puritanos ingleses cruzaron el Atlántico para fundar nuevas colonias en el territorio de lo que actualmente es Estados Unidos. En Francia, la revocación del Edicto de Nantes (1685), por el cual el rey Enrique IV había otorgado en 1598 tolerancia a los protestantes franceses, conocidos como “hugonotes”, provocó una emigración masiva, sobre todo a los reinos protestantes alemanes, como el de Prusia.

Pero a fines del siglo XVIII, bajo la influencia filosófica de la Ilustración, ya había madurado la noción de la libertad religiosa, al punto de que las primeras constituciones revolucionarias,

como la de Estados Unidos de 1787 y la francesa de 1791, permitieron el ejercicio libre de la religión e incluso prohibieron la existencia de cualquier “religión oficial”.

En Estados Unidos, la libertad religiosa quedó prefigurada en las declaraciones de derechos y en las primeras constituciones de las trece colonias. Así, en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 12 de junio de 1776 se puede leer lo siguiente:

XVI. Que la religión, o los deberes que tenemos para con nuestro Creador, y la manera de cumplirlos, sólo pueden regirse por la razón y la convicción, no por la fuerza o la violencia; en consecuencia, todos los hombre tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, de acuerdo con el dictamen de su conciencia, y que es deber recíproco de todos el participar en la paciencia, el amor y la caridad cristiana para con el prójimo.

La Primera Enmienda a la Constitución Federal de Estados Unidos, que entró en vigor en 1791, prohíbe al Congreso dictar leyes que otorguen carácter oficial a alguna religión (*an establishment of religion*), así como proscribir su libre ejercicio. Aunque está claro que el propósito de esta disposición es la de instituir la separación entre el Estado y las confesiones religiosas, así como la libertad religiosa en sentido estricto, su alcance está sujeto a interpretación, la cual ha variado considerablemente en el tiempo. La Suprema Corte de Estados Unidos ha tenido que resolver numerosas controversias relacionadas con esta cláusula de la Primera Enmienda. No obstante, llama la atención que en la vida pública estadounidense hay numerosas y abiertas expresiones religiosas, lo que la práctica y la jurisprudencia constitucionales de ese país no han considerado necesariamente incompatibles con el principio de separación que establece su Constitución.

Por lo que toca a la Francia revolucionaria, el artículo 10o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadada-

no de 1789 reza así: "Nadie debe ser molestado por sus opiniones, inclusive las religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley".

Este artículo no establece inequívocamente la libertad de culto religioso como una libertad especial, sino que considera sencillamente que la religión es una cuestión de opinión; es decir, de ideas que pueden manifestarse libremente en tanto no afecten el orden público fundado en la ley. Pero en su título primero, la Constitución francesa de 1791 sí garantiza el derecho de todo hombre para "ejercer el culto religioso al que esté afiliado".

La radicalización de la Revolución Francesa, en el marco del régimen del Terror, trajo consigo el intento de destruir el poder económico y político de la Iglesia católica, así como de sus signos visibles, y promovió la sustitución del culto católico por un culto cívico fundado en la razón. En virtud de que el grupo político entonces dominante era conocido como "jacobino", hasta la fecha se asocia esta palabra con una actitud anticlerical e incluso abiertamente antirreligiosa.

Este episodio inaugura una etapa histórica en la que la relación entre el Estado y las iglesias está caracterizada por cierta tensión y un grado de competencia entre ambas instituciones, en la medida en que reclaman para sí una autoridad que puede entrar mutuamente en conflicto (piénsese en temas agudamente polémicos, como el del aborto o el de la eutanasia). Sin embargo, el conflicto es aparente. La soberanía significa, desde el punto de vista del orden jurídico-constitucional, que el Estado no reconoce ninguna autoridad –incluyendo las de carácter religioso– superior a él mismo como fuente del orden jurídico en su propio territorio. Desde esta perspectiva, el régimen jurídico de las relaciones entre el Estado y las comunidades religiosas es definido de manera unilateral por aquél, y sus variaciones entre países dependen de circunstancias históricas, culturales e institucionales que evolucionan en el tiempo. No obstante, la vinculación del Estado a los principios del consti-

tucionalismo y a los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos lo obligan a adoptar una actitud básica de tolerancia y neutralidad, dando origen a un orden en el cual puedan convivir pacífica y respetuosamente todas las convicciones éticas y religiosas. Ello incluye, excepcionalmente, la liberación de ciertas obligaciones legales (por ejemplo, cumplir con el servicio militar) por razones de naturaleza religiosa o de conciencia.

### LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA IGLESIA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

La relación histórica entre el Estado y la Iglesia (o las confesiones religiosas) en México ha sido siempre compleja y polémica. En este apartado intentaremos dar un panorama breve y superficial de la manera como se ha reflejado en las sucesivas constituciones y documentos jurídicos fundamentales de nuestro país a partir de su independencia de España. No obstante, antes de iniciar dicho repaso resulta indispensable decir algo sobre la situación de la Iglesia durante los tres siglos de dominio por el imperio español.

El régimen colonial en América estuvo caracterizado por la clara subordinación de la Iglesia a los intereses de la corona española. Sin duda la Iglesia gozaba de una posición privilegiada en la sociedad colonial. Además del monopolio estrictamente religioso, pues no había tolerancia de ningún otro culto e inclusive se perseguía la disidencia religiosa a través de la Inquisición o Santo Oficio, la Iglesia gozaba de fuero propio—es decir, contaba con tribunales para resolver las cuestiones jurídicas relacionadas con la vida eclesiástica—, disfrutaba de considerables riquezas y tenía el control de la educación. Pero a cambio de esta posición privilegiada, la Iglesia había aceptado la tutela y la protección de la corona española, cuyo dominio en el Nuevo Mundo quedaba legitimado en tanto apoyara y promoviera la evangelización y la conservación de la fe católica.

El dominio de la corona española sobre la Iglesia en sus dominios americanos se ejercía a través del llamado Real Patronato, que consistía en el conjunto de facultades que el papa había otorgado a los reyes españoles en relación con el gobierno de la Iglesia en sus territorios, a cambio de su protección y la promoción de la evangelización. Tales facultades implicaban principalmente la autorización real para la publicación y vigencia de las bulas papales en sus territorios (el llamado "pase real"), así como la propuesta al papa de la creación de diócesis y del nombramiento de los obispos. En la mayoría de los casos, sin embargo, la intervención del papa era meramente formal, por lo que el gobierno efectivo de la Iglesia quedaba en manos del soberano.

Las relaciones entre la Iglesia católica y la corona española empezaron a cambiar en las últimas décadas del siglo XVIII por influencia de las ideas de la Ilustración, y las medidas que se tomaron en consecuencia generaron descontento, sobre todo en el clero bajo, lo que influyó en la participación de éste en el movimiento de independencia de Nueva España. Las Cortes de Cádiz, influidas también por las ideas liberales, abolieron en 1813 la Inquisición española, que había sido el instrumento visible de la coacción estatal en materia religiosa. Aunque se restauró en 1814, se volvió a suprimir en 1820 y ya no volvió a reestablecerse.

Al independizarse México de España, se abrió la cuestión de si el nuevo Estado se subrogaba en los derechos de la corona española, es decir, si se convertía en titular del antiguo Real Patronato. Los primeros documentos constitucionales de la era independiente no modificaron en lo sustancial la situación en la materia. Sin embargo, ya empezaba el conflicto que no se resolvería sino hasta al fin de la Guerra de Reforma. Por un lado, la Iglesia pretendía que no se modificara la posición de monopolio religioso y privilegio de que había gozado durante la colonia, pero la separación de España la llevaba a reclamar también su independencia respecto del nuevo gobierno. Apo-

yaban esta pretensión los grupos que andando el tiempo se identificarían como conservadores, por considerar, también, que en un país con tanta diversidad de clases y razas, la religión católica era el único vínculo común de unidad e identidad de la nueva nación. Por el otro lado, los grupos de tendencia liberal consideraban que era llegado el momento de eliminar los fueros y privilegios de la Iglesia, pero sin alterar, al menos al inicio, el principio de la intolerancia religiosa.

Enseguida haremos un breve repaso de los principales documentos constitucionales del siglo XIX en cuanto se refieren a la cuestión religiosa y eclesiástica. Así podremos advertir que en ellos se produce una evolución paulatina hacia la separación entre la esfera civil y la eclesiástica, inclusive en las Constituciones centralistas, de corte conservador. En todo caso, queda de manifiesto en estos documentos cuán difícil y penoso fue el camino que tuvo que seguir nuestro país para dejar atrás el régimen colonial de simbiosis entre el poder civil y el eclesiástico, en ruta hacia un Estado secular plenamente moderno.

La Constitución de Apatzingán de 1814 ofrece un ejemplo del punto hasta el cual la vida política estaba próxima a las funciones de la Iglesia y la religión. El artículo 1o. de dicha Constitución proclama: “La religión católica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el Estado”. El artículo 40 garantiza la libertad de opinión y de imprenta, pero prohíbe que se ataque el dogma religioso. Las jornadas electorales van acompañadas de actos de culto religioso, como misas y *te deums* (artículos 64, 69, 76, 85). De acuerdo con el artículo 163, era obligación del supremo gobierno cuidar “de que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos que administren los sacramentos y el pasto espiritual de la doctrina”. El juramento que debían prestar los miembros de este Gobierno (artículo 155) se iniciaba con la siguiente pregunta: “¿Juráis defender a costa de vuestra sangre la religión católica, apostólica, romana?”

Conviene agregar que, en esa época, el juramento previo a la toma de posesión de un cargo público implicaba siempre

una invocación religiosa. Sin embargo, ya la Constitución de 1857 incluyó el juramento para los cargos de presidente de la República y ministro de la Suprema Corte de Justicia sin ninguna fórmula religiosa. Una vez que las Leyes de Reforma establecieron la separación plena entre el Estado y la Iglesia, se sustituyó el término de “juramento” por el de “protesta”, de modo que, hasta nuestros días, antes de tomar posesión de sus cargos, los funcionarios públicos deben “protestar” cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen (artículo 128 de la Constitución de 1917). Este uso del término “protesta” causa extrañeza fuera de México, pues si bien el diccionario incluye entre sus significados el de “aseverar algo con ahínco y firmeza”, como sucede en este caso, es más común el sentido de “objetar” u “oponerse a algo”. Por ello, en otros países se habla mejor de una “promesa”.

La Constitución Federal de 1824 reiteró en su artículo 3o. la intolerancia religiosa: “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”.

Esta Constitución adoptó la teoría de que la nación mexicana era ahora titular de los derechos que previamente correspondían a la corona española en relación con el Real Patronato. Así, en el artículo 50, fracción XII, se señala como facultad del Congreso General la de “dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación”. Por su parte, era atribución del presidente de la República, de acuerdo con la fracción XXI del artículo 110, “conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General” si contenían disposiciones generales, y con audiencia del Senado o del Consejo de Gobierno, en sus recesos, si se trataba de negocios particulares o gubernativos, o de la Corte Suprema de Justicia, si se habían expedido en ne-

gocios contenciosos. Dicho en palabras más sencillas: el presidente de la República podía reconocer o negar vigencia en el país a los documentos que expidiera el papa como cabeza suprema de la Iglesia católica.

Otras disposiciones relevantes de la Constitución de 1824 en la materia son el artículo 154, que dejaba subsistentes, sin ningún cambio, el fuero militar y el eclesiástico; es decir, la existencia de tribunales exclusivos para los integrantes del Ejército y de la Iglesia, y el 171, que prohibía la reforma de los artículos, tanto de esa Constitución como del Acta Constitutiva de la Federación, que establecían “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” (énfasis añadido).

Bajo la vigencia de la Constitución de 1824, entre los años de 1833 y 1834, el vicepresidente Valentín Gómez Farías, en funciones de presidente de la República por la ausencia del titular del Poder Ejecutivo, Antonio López de Santa Anna, promovió un primer intento de separación entre la Iglesia y el Estado que fracasó, pues la protesta de los sectores afectados provocó el regreso de Santa Anna, la derogación de las leyes correspondientes y el exilio del propio Gómez Farías.

Las constituciones y los documentos constitucionales posteriores, hasta antes de 1857, contuvieron disposiciones similares a las de 1824, tanto en lo que se refiere a la intolerancia religiosa como a la institución del patronato. Estos documentos contienen, sin embargo, algunas disposiciones de interés. Así, por ejemplo, a la facultad que tenía el presidente de la República de aprobar o suspender la vigencia de los documentos pontificios, el artículo 17, fracción XXIV, de la Cuarta Ley Constitucional de 1836 agregaba lo siguiente: “En cualquier caso de retención [es decir, de suspensión del documento pontificio] deberá dirigir al Sumo Pontífice, dentro de dos meses a lo más, exposición de los motivos, para que, instruido Su Santidad, resuelva lo que tuviere a bien”.

También se advierte en estos documentos el intento de ir introduciendo la incompatibilidad entre los cargos públicos y las funciones religiosas. Así, de acuerdo con el artículo 70. de la Tercera Ley Constitucional (como anteriormente ya lo disponía la Constitución de 1824), no podían ser electos diputados los arzobispos y obispos, así como otros funcionarios religiosos, en los departamentos a que se extendiera su jurisdicción o ministerio. De acuerdo con la Sexta Ley, para ser gobernador de un departamento se requería “pertenecer al estado secular” (artículo 60., fracción VI). Las Bases Orgánicas de 1843 continúan esta tendencia al establecer la pérdida de los derechos de ciudadano “por el estado religioso”, es decir, la pertenencia a una orden religiosa (artículo 22, fracción IV; el Acta de Reformas de 1847, en su artículo 30., solamente los suspende por el mismo motivo). Igualmente se prescribe que los arzobispos, obispos y demás funcionarios religiosos (gobernadores de mitra, provisoros, vicarios generales) no puedan ser electos diputados por ningún departamento (artículo 29). Entre los requisitos para ser presidente de la República se señala explícitamente el de “pertenecer al estado secular” (artículo 85, fracción II); es decir, que hasta ese momento un miembro del clero podía ocupar (teóricamente) la jefatura del Estado (recordemos que, durante la Colonia, varios virreyes eran miembros del clero).

Es, sin embargo, la Constitución de 1857 la que da pasos muchos más amplios y firmes en dirección a la configuración del Estado laico, pues fue producto de un Congreso Constituyente en el que dominaban las ideas liberales. En primer lugar, dicha Constitución ya no reiteró, como sus antecesoras, el principio de la intolerancia religiosa. No proclamó expresamente la libertad de cultos, porque la mayoría en el Congreso no aceptó esa propuesta. El proyecto de artículo 15 señalaba que no se expedirá en la República “ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso”, para añadir que

habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes prudentes y justas, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

Al no aprobarse este artículo, quedó implícita en el texto de la Constitución la libertad de culto; al mismo tiempo, no quedó vigente la propuesta de “proteger” el culto católico.

Se declaró también la libertad de la enseñanza (artículo 3o.), mientras que, de acuerdo con el artículo 56, para ser diputado se requería no pertenecer al estado eclesiástico (no había senadores). Entre las facultades y obligaciones del Congreso y las del presidente de la República ya no se encuentra ninguna que se refiera al ejercicio del patronato; solamente se señala, en el artículo 123, que corresponde “exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.

Con el antecedente de la llamada Ley Juárez, de 1855, que limitó el fuero eclesiástico, la Constitución reconoció el fuero de guerra solamente para delitos o faltas conectados estrictamente con la disciplina militar (artículo 13), mientras que con el de la Ley Lerdo, de 1856, que ordenó la desamortización de los bienes raíces de las corporaciones civiles y eclesiásticas, el segundo párrafo del artículo 27 atacó el problema secular de la acumulación de bienes por parte de la Iglesia en los siguientes términos: “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 de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.

Como bien se sabe, y a pesar de su carácter moderado, la Constitución de 1857 fue condenada por la Iglesia y los sectores conservadores. El mismo presidente Comonfort la desconoció a fines de ese año y el golpe del general Zuloaga obligó a Benito Juárez, convertido en presidente legítimo en virtud de su

cargo como presidente de la Suprema Corte de Justicia, a abandonar la capital del país. Comenzó la Guerra de Reforma que terminó en 1861 con la victoria armada del bando liberal.

Entre el triunfo de la Revolución de Ayutla y la conclusión de la Guerra de Reforma, el gobierno liberal expidió una serie de leyes y decretos que se conocen en conjunto como Leyes de Reforma, las cuales establecieron definitiva y estrictamente la separación entre el Estado y la Iglesia. De manera sintética, dichas leyes efectuaron los siguientes cambios:

- Proclamación de la libertad de cultos
- Desaparición del fuero eclesiástico
- Desamortización y, más tarde, nacionalización de los bienes raíces de la Iglesia
- Supresión de la coacción civil para el cumplimiento de los votos religiosos y el cobro de las contribuciones eclesiásticas
- Creación del Registro Civil
- Establecimiento del matrimonio como contrato civil
- Secularización de cementerios, hospitales y establecimientos de beneficencia
- Suspensión de festividades religiosas y prohibición a los funcionarios públicos de asistir con tal carácter a las ceremonias de culto
- Extinción de monasterios y conventos

En 1873, bajo el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada (1823-1889), estos principios se incorporaron a la Constitución de 1857. El artículo 5o. se reformó y adicionó para señalar lo siguiente:

[...] 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[...]

En relación con las Leyes de Reforma, resulta indispensable agregar que el emperador Maximiliano, quien era de convicciones liberales, se negó a derogarlas, lo que le acarreó un fuerte conflicto con el Vaticano. El *Estatuto provisional del Imperio Mexicano*, dictado por el emperador en abril de 1865, garantizaba la libertad de cultos en su artículo 58.

El largo gobierno del general Porfirio Díaz se caracterizó por un grado importante de laxitud en la aplicación de las Leyes de Reforma que, sin embargo, no fueron formalmente abrogadas. Se trató de una política deliberada de conciliación y acercamiento con los sectores conservadores que el partido liberal había derrotado por las armas, pero que provocó nuevos agravios y descontento entre los grupos que veían con recelo cómo la Iglesia católica recuperaba poder e influencia.

A la caída y asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, en febrero de 1913, el gobernador del estado de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoció al gobierno de Victoriano Huerta e inició la rebelión constitucionalista en su contra. Carranza y su facción acusaron a la Iglesia y al Partido Católico Nacional de haber promovido el derrocamiento del gobierno de Madero y de haber apoyado el golpe de Estado del general Huerta. Estas acusaciones del movimiento constitucionalista, y las acciones que emprendieron en consecuencia algunos de sus jefes, propiciaron un clima que se manifestó en diversos episodios de profanación, saqueo y destrucción de templos, así como de ejecución de sacerdotes y fieles católicos. Gracias al triunfo armado de la facción carrancista –la actitud de las facciones villista y zapatista no había sido militante contra la Iglesia o al menos había sido ambigua–, la tendencia anticlerical de la Revolución, combinada con un intenso nacionalismo, quedó jurídicamente plasmada en varias disposiciones de la Consti-

tución del 5 de febrero de 1917, las cuales fueron bastante más radicales que las Leyes de Reforma del siglo anterior.

Conviene señalar, no obstante lo arriba afirmado, que el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que envió Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro no contenía propuestas nuevas ni extremas en la materia, sino sólo algunos ajustes sobre la base de las Leyes de Reforma ya vigentes (por ejemplo, en materia de titularidad y propiedad de bienes raíces de las sociedades de beneficencia), por lo que las disposiciones finalmente aprobadas fueron producto de los cambios que introdujo el propio Congreso al proyecto, particularmente las contenidas en el artículo 130. Sin embargo, es preciso indicar que el Congreso tampoco aceptó algunas propuestas todavía más radicales que hicieron algunos diputados y a las que haremos somera referencia en el siguiente apartado.

#### LA SUPREMACÍA DEL ESTADO SOBRE LAS IGLESIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

De acuerdo con el dictamen sobre el artículo 130 que elaboró la comisión respectiva, el propósito de esa disposición ya no era, como lo pretendieron las Leyes de Reforma, “proclamar la simple independencia del Estado” respecto de la Iglesia, sino a “establecer marcadamente *la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos*, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública[...]” (énfasis añadido). Como justificación de los cambios propuestos al artículo respectivo (el 129) del proyecto de Carranza, la comisión alegó lo siguiente:

La comisión ha creído que el estado actual de la sociedad mexicana y la necesidad de defensa de ésta contra la intervención de las agrupaciones religiosas en el régimen político[...] impone la obligación de ampliar el punto de vista de las leyes en esta materia, y si el caso se presenta aun de desviarse, en ciertas medidas, de los principios en las leyes de Reforma[...]

El debate sobre las reglas y limitaciones que la Constitución debía imponer a las corporaciones religiosas se concentró en los artículos 3o., 24, 27 y 129 del proyecto.

Por lo que se refiere al artículo 3o., el proyecto de Carranza proclamaba la libertad de enseñanza, así como la laicidad de la educación que se impartiera en los establecimientos oficiales. El dictamen de la comisión propuso agregar mayores restricciones, encaminadas a proscribir la enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, fueran oficiales o particulares. Durante el debate afloraron, por boca de varios diputados, propuestas todavía más radicales, encaminadas a combatir al clero católico, al que el diputado Francisco J. Múgica (1884-1954) calificó como “el más funesto y el más perverso enemigo de la patria”, aunque reconoció a Jesucristo como “el primer demócrata que hubo en la ancestralidad de los tiempos”. Aunque, como señaló el diputado Palavicini, “todos combatimos al clero y deseamos combatirlo”, no todos los diputados estuvieron de acuerdo con la redacción que proponía la comisión, e hicieron diversas objeciones de tipo técnico a la introducción de tales restricciones en un artículo que, en primer término, proclamaba la libertad de la enseñanza. Al final se aceptaron los cambios al dictamen y el texto del artículo 3o. fue aprobado por casi dos tercios de los diputados constituyentes, quedando en los siguientes términos:

- 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.

Como puede observarse, el Constituyente dispuso que toda la enseñanza primaria, aún la impartida por los particulares, fuera laica. Adicionalmente, prohibió que dicha enseñanza fuera impartida en escuelas establecidas por alguna corporación religiosa o por los ministros de algún culto. Finalmente, sujetó la educación primaria impartida por particulares a la autorización y la vigilancia oficiales.

Por lo que se refiere al artículo 27, relativo a la propiedad, el proyecto de Venustiano Carranza agregaba al texto vigente de la Constitución de 1857, por considerar que la Iglesia católica había encontrado la manera de darle la vuelta a las Leyes de Reforma, la prohibición de que las instituciones de beneficencia pública o privada “para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, la dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos [...]”.

Esta prohibición quedó asentada, con alguna modificación, en la fracción III del artículo 27. Además, el Constituyente amplió las restricciones a la propiedad sobre bienes raíces de las corporaciones religiosas que provenían de la Constitución de 1857 y que retomaba el proyecto de Carranza, para convertirlas en prohibición absoluta, en los siguientes términos:

Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la

nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas rurales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación.

El artículo 24 del proyecto de Carranza, relativo a la libertad religiosa y que no tenía antecedente en la Constitución de 1857, estaba redactado en los siguientes términos:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade, y para practicar las ceremonias, devociones y actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley.

Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

Este texto se aprobó en su contenido, con ligeros cambios de redacción al párrafo segundo, por el Congreso Constituyente. El diputado Enrique Recio (1882-1927) propuso, en un voto particular sobre el proyecto, que se prohibiera la confesión auricular y que el ejercicio del sacerdocio se limitara a los ciudadanos mexicanos por nacimiento, los cuales debían estar casados civilmente si eran menores de cincuenta años de edad. Estos temas se retomarían en el debate del artículo 129 del proyecto, que se convertiría en el 130 del texto constitucional aprobado.

El artículo 129 del proyecto de Carranza retomó lo dispuesto en el artículo de la Constitución de 1857: “Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materias

de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.

A esto agregó los principios ya establecidos por las Leyes de Reforma e incorporados en la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

El Estado y la iglesia son independientes entre sí. El Estado no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna. 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 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.

El texto aprobado por el Constituyente fue mucho más extenso y explícito en las restricciones impuestas a las iglesias y a los ministros de culto, en consonancia con lo señalado por el dictamen ya citado. Las adiciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias
- Los ministros de culto son considerados como personas que ejercen una profesión y quedan sujetos a las leyes de la materia
- Las legislaturas de los estados quedan facultadas para determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de culto
- Los ministros de culto deben ser mexicanos por nacimiento
- Los ministros de culto no pueden hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno

- Los ministros de culto no pueden votar ni ser votados, ni pueden asociarse con fines políticos
- Para dedicar al culto religioso nuevos locales se requiere permiso de la Secretaría de Gobernación
- No se reconoce ninguna validez a los cursos o estudios hechos en establecimientos dedicados a la enseñanza profesional de ministros de culto
- Las publicaciones periódicas de carácter confesional no pueden comentar asuntos políticos ni informar sobre actos de las autoridades o de particulares relacionados con el funcionamiento de las instituciones
- Se prohíbe la formación de agrupaciones políticas cuyo título haga alusión o referencia a alguna confesión religiosa
- No pueden celebrarse en los templos reuniones de carácter político
- Los ministros de culto no pueden heredar un inmueble ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia
- Los ministros de culto tienen incapacidad legal para ser herederos por testamento de los ministros del mismo culto o de particulares con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado

Las anteriores disposiciones no fueron aceptadas por la Iglesia católica, pero ello no condujo, en esta ocasión, a un conflicto abierto como el de la Guerra de Reforma. Sin embargo, la expedición de las leyes reglamentarias durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles (1924-1928) sí provocó un conflicto armado que se conoce como Guerra Cristera (1926-1929).

El 2 de julio de 1926, en uso de facultades extraordinarias para legislar, el presidente Calles expidió una ley (conocida como Ley Calles) de reformas al Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, la cual adicionaba a este código un ca-

pítulo sobre delitos del fuero común y contra la Federación en materia de culto religioso y disciplina externa, el cual entraría en vigor el día 31 del mismo mes. Un grupo de obispos, el llamado Comité Episcopal, decidió el 24 de julio la suspensión del culto religioso en los templos católicos si la ley entraba en vigor, lo que efectivamente ocurrió. La suspensión del culto, la toma de los templos y su clausura por el gobierno, tienen por respuesta varios levantamientos armados en el país. La Liga Defensora de la Libertad Religiosa, formada algún tiempo antes, se pronuncia por la lucha armada –pero solamente unos cuantos obispos la apoyan abiertamente– y asume la coordinación militar de la insurrección.

La cruenta lucha armada dura casi tres años. Durante el conflicto se expide por el Congreso de la Unión, y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de enero de 1927, la Ley Reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución Federal. Durante la Presidencia de Emilio Portes Gil (1928-1930) se negocia, con la mediación del embajador norteamericano Dwight W. Morrow (1873-1931), un acuerdo entre el gobierno federal y la jerarquía eclesiástica para poner fin al conflicto armado. Como resultado de esos acuerdos, dados a conocer públicamente el 22 de junio de 1929, las leyes en la materia no se modificaban ni se derogaban, pero se suspendía su aplicación; la Iglesia se comprometía a reanudar el culto público, y se prometía amnistía a los rebeldes que depusieran y entregaran las armas.

El conflicto permaneció latente varios años más, con algunos nuevos brotes armados entre 1932 y 1936, motivados por nuevas disposiciones reglamentarias, como las que fijaban el número de sacerdotes que podían ejercer su ministerio en las entidades federativas en relación con la población. Así, por ejemplo, la Ley que Reglamenta el Séptimo Párrafo del Artículo 130 Constitucional en el Distrito y Territorios Federales, publicada el 30 de diciembre de 1930, fijaba el número máximo de ministros de culto en el Distrito Federal

y los territorios de la Baja California en uno por cincuenta mil habitantes, por cada secta o religión (artículo 1o.). Esto significa, proyectado a la población del país, que sólo podía haber 320 sacerdotes católicos en todo el territorio nacional (el censo de 1930 arrojó una población total de unos 16 millones de habitantes).

También fueron motivo de conflicto la reforma agraria y, sobre todo, la reforma al artículo 3o. constitucional, de diciembre de 1934, que introdujo la llamada “educación socialista”. El párrafo primero del nuevo texto disponía lo siguiente: “La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”.

Si bien se seguía reconociendo a los particulares la posibilidad de impartir educación en cualquiera de sus grados (primaria, secundaria y normal) mediante autorización oficial, se les imponía, entre otras, la obligación de ajustarse “sin excepción” al párrafo primero arriba citado. Además, las instituciones educativas particulares

estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias o secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente (fracción I).

La “educación socialista” tuvo corta duración. Por reforma publicada el 30 de diciembre de 1946 se suprimió este principio y se le dio una redacción a la parte inicial del artículo que se conserva, con modificaciones, hasta la fecha:

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 justicia:

I. 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, 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 de individuos [...]

En la fracción IV del precepto se mantuvo la prohibición de la última parte de la fracción I de 1934, arriba citada.

## LA SEPARACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE

A partir de los años cuarenta del siglo XX, las relaciones entre el Estado mexicano y la Iglesia católica entran en una etapa de

apaciguamiento y de acomodo mutuo, un *modus vivendi* caracterizado por la no aplicación de los aspectos más restrictivos de los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 constitucionales, a cambio de que la Iglesia abandonara su crítica y su oposición abiertas a dicho régimen jurídico. Este acomodo permitió, aunque no dejara de ser problemático desde el punto de vista de la ley todavía vigente, la primera visita y la actuación pública de un papa (Juan Pablo I) en tierras mexicanas en 1979.

Como parte de su proyecto de modernización, en 1991 el presidente Carlos Salinas de Gortari (gobernó de 1988 a 1994) promovió una reforma a los artículos constitucionales citados, levantando muchas de las restricciones y prohibiciones que había fijado el Constituyente de 1916-1917, como el reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias. Esta reforma constitucional, que se publicó el 28 de enero de 1992 y abrogó las leyes reglamentarias de 1926-1931, volvió en cierto modo a los principios de las Leyes de Reforma, si bien mantuvo varias de las reglas establecidas por el Congreso de Querétaro, como la prohibición de que los ministros de culto participen en política o de que se formen agrupaciones políticas cuya denominación contenga alguna referencia religiosa.

Las nuevas bases constitucionales fueron reglamentadas mediante la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada el 15 de julio de 1992. Dos reformas más, una al artículo 40 (de 2012) y otra al 24 (de 2013) completan el régimen constitucional sobre la laicidad y la libertad religiosa en México. Los artículos 24 y 130 quedaron redactados en los siguientes términos:

*Artículo 24.* 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

*Artículo 130.* 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)* Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

*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 ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

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 las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

En síntesis, el nuevo régimen constitucional de las relaciones entre el Estado y las iglesias, al tiempo que toma en cuenta la historia particular de nuestro país, se ajusta de manera adecuada a las circunstancias contemporáneas y a las obligaciones y los compromisos de carácter internacional que el Estado mexicano ha aceptado en materia de derechos humanos.





## “...FEDERAL...”

## PREÁMBULO

**E**l último elemento que caracteriza a la República conforme al artículo 40 de la Constitución mexicana es la forma de organización política –la forma de Estado– conocida como “federalismo”. Aunque hay un número relativamente importante de países en el mundo que se caracterizan como “federales” –en el continente americano lo son Canadá, Estados Unidos, México, Venezuela, Brasil y Argentina; en otros continentes podemos mencionar a Alemania, Austria, Suiza e India–, no existe una definición única de federalismo, ni una sola forma de organización federal. Sin embargo, en términos generales puede decirse que el federalismo consiste en una forma de descentralización por la cual el Estado cuenta con un gobierno nacional, así como con gobiernos locales que se rigen por una Constitución y por leyes propias. Por encima de ambos órdenes de gobierno existe una Constitución federal o nacional que establece los órganos centrales, las competencias que le corresponden a éstos y a los gobiernos locales, así como las relaciones que se establecen entre ellos. Dicho en otras palabras: una organización federal está compuesta por

entidades territoriales (estados, provincias) que gozan de un grado importante de autonomía que, en principio, el gobierno central o nacional no puede alterar por su propia autoridad, por lo que cualquier cambio a la distribución de poderes y competencias del Estado requiere siempre la participación de dichas entidades.

Existen muchas teorías y explicaciones de las ventajas del sistema federal. Aquí diremos sencillamente que es una forma de organización política que permite combinar, de manera variable y flexible, la unidad con la diversidad. Así, podemos observar que el federalismo permite acomodar y otorgar autonomía –es decir, la capacidad de gobernarse a sí mismas y darse sus propias reglas– a comunidades diversas por su historia, su lengua, su religión, su pertenencia étnica. Igualmente, el federalismo permite la experimentación con nuevas instituciones y con nuevas formas de organización económica y social, que luego pueden replicarse en otras entidades o en el plano nacional. Cierto es que en la actualidad la mayoría de los países –sean federales o no– trata de hacer frente a los desafíos que les plantean la modernidad y la globalización, así como de acomodar la unidad con la diversidad, mediante fórmulas políticas cercanas al federalismo, como el regionalismo (piénsese en las “comunidades autónomas” que existen en España). Del mismo modo, los países del mundo se están agrupando para formar organizaciones que también presentan muchos rasgos del federalismo, con diversos grados de unidad y de gobierno común. El ejemplo más acabado es, sin duda, el de la Unión Europea, aunque no constituye todavía una unión federal en sentido estricto.

Se ha dicho que nuestro federalismo no es sino resultado de una *imitación extralógica* (es decir, fuera de la lógica) del sistema de gobierno que creó en 1787 Estados Unidos después de su independencia, pues mientras que allá el sistema federal sirvió para lograr la unión paulatina de lo que eran, efectivamente, trece países distintos, en México habría teni-

do por resultado desunir lo que estaba unido. Sin duda esa afirmación es simplista, pues la unión que existía antes de la Independencia no era tan estrecha, ni existía un gobierno central fuerte en la Ciudad de México que dominara efectivamente todo el territorio del virreinato de Nueva España. Así, pues, la “unidad” de la colonia era más aparente que real. Además, las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII y la Constitución de Cádiz de 1812 habían creado una organización territorial que fortalecía la dependencia directa de las intendencias o provincias respecto del gobierno en Madrid; en los primeros años de vida independiente, esas entidades reclamarían un grado importante de autonomía respecto del nuevo gobierno central.

En México, el sistema federal responde también a la historia y a las circunstancias de un país que, al independizarse, contaba con un territorio muy extenso (más de cuatro millones de kilómetros cuadrados) y una población escasa y dispersa, con comunicaciones muy precarias, todo lo cual hacía muy difícil implantar un gobierno “nacional” capaz de controlar y resolver los problemas de todas y cada una de sus partes integrantes. En consecuencia, se adoptó el sistema federal porque era la fórmula que permitía mantener un principio de unidad, que en ese momento era muy tenue y que, de otro modo, se habría interrumpido en sus inicios. Se tomó el modelo del sistema federal de Estados Unidos porque era el más próximo y el más prestigiado en ese momento. Al mismo tiempo, era el sistema que permitía a cada una de las partes integrantes conservar un grado apreciable de independencia y dictar las leyes que fueran convenientes y adecuadas para sus circunstancias propias. El Congreso General Constituyente que promulgó la primera Constitución Federal (1824), lo expresó de manera elocuente y hasta colorida en el preámbulo, dirigido a los “habitantes de la Federación”:

La República federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones [del Congreso Constituyente]. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los tamaulipas y coahuilteños reducirán sus códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de Federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.

Apenas resulta necesario apuntar que la evolución del federalismo en México ha seguido una trayectoria muy distinta a la del régimen federal en Estados Unidos. Ya en la primera mitad del siglo XIX hacía notar Alexis de Tocqueville que el federalismo no había dado resultados en la nueva nación mexicana, porque nuestros constituyentes habían trasladado la letra, pero no el espíritu que animaba al sistema.

Algo de razón asistía a Tocqueville, porque si bien el federalismo prevaleció definitivamente –después de dos periodos

de experimento centralista, entre 1835 y 1847 y entre 1864 y 1867–, la necesidad de un gobierno central fuerte se impuso, sobre todo, en respuesta a los requerimientos del desarrollo económico. Fue el gobierno dictatorial de don Porfirio Díaz el que inició la centralización de facultades y poderes en la Federación, trasladando al Congreso de la Unión algunas importantes competencias legislativas que estaban en manos de los estados, como las materias de comercio y de minería, por considerarse que se trataba de un cambio indispensable para impulsar el desarrollo comercial e industrial del país. Esa centralización se interrumpió con la Revolución Mexicana, pero continuó a partir de la década de 1930. No es ninguna casualidad que el artículo de la Constitución de 1917 que más se ha reformado sea el 73, que contiene las facultades del Congreso de la Unión, pues constantemente se ha modificado para agregar nuevas facultades a los poderes federales. En la década de 1980 se inició una tímida descentralización, sobre todo a favor de los municipios, pero en el momento actual se advierte un proceso de reforzamiento de la autoridad legislativa central, sobre todo a través de las llamadas “facultades concurrentes”, que se explicarán más adelante.

El presente capítulo se propone explicar –de manera muy breve, pues el tema es de gran complejidad y alcance– el origen y el desarrollo del federalismo en nuestro país, su paulatina pero definitiva implantación en nuestro orden constitucional, y su situación actual.

#### LA IMPLANTACIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO: LAS CONSTITUCIONES FEDERALES DE 1824 Y 1857

Al consumarse la Independencia, no había gran claridad sobre cuáles serían las bases del orden constitucional que debía adoptar la nueva nación. Por un lado, persistía la idea de que México debía configurarse como un Imperio, cuya corona podía ofre-

cerse al mismo Fernando VII, rey de España, o a algún príncipe de la Casa de Borbón. Al final, el proyecto monárquico inicial resultó efímero, por el pronto fracaso del Imperio encabezado por Agustín de Iturbide como primer emperador (1822-1823). Por el otro, había una tendencia republicana que, con el tiempo, se expresaría en dos partidos distintos: el de los federalistas y el de los centralistas. Estos dos partidos o tendencias políticas lucharían encarnizadamente hasta el triunfo definitivo del federalismo a la Restauración de la República en 1867.

Ahora bien, para entender el surgimiento del federalismo en México hay que tomar en cuenta que la Constitución de Cádiz de 1812 había dividido el territorio del imperio español en provincias que eran independientes entre sí y que estaban sujetas solamente al gobierno central en Madrid. En estas provincias debía existir un órgano representativo, aunque no propiamente legislativo (el poder legislativo residía en las cortes) que se denominaba "diputación provincial". De acuerdo con dicha Constitución (artículos 324 a 337), las diputaciones provinciales se componían de siete individuos, electos por los electores de partido (una subdivisión territorial), más el intendente y el jefe superior, nombrado por el rey para ejercer el gobierno político de cada provincia. La diputación provincial se renovaba por mitad cada dos años y tenía diversas funciones, principalmente relacionadas con el manejo de los ingresos públicos y el desarrollo de la provincia respectiva. Así, le correspondía aprobar e intervenir en la distribución de las contribuciones a los pueblos, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, o bien, formar el censo y la estadística de la provincia.

Al restablecerse la Constitución de Cádiz en 1820, se inició la conformación de las diputaciones provinciales que correspondían al territorio mexicano, y dichas diputaciones empezaron a tener presencia y ejercer influencia en el escenario nacional. A la caída del emperador Iturbide, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, ante el cual las provincias hicieron saber su sentir, en el sentido de que, de no aprobarse un

régimen federal que reconociera su autonomía, dichas provincias se separarían de la recién independizada nación. Aunque en el Congreso no había unanimidad en este sentido, prevaleció la idea federalista, la cual se plasmó en un documento previo a la expedición de la Constitución. Dicho documento fue el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la cual se aprobó el 31 de enero de 1824. Vale la pena transcribir algunos de los artículos iniciales, porque constituyen precisamente el “acta de nacimiento” de nuestro régimen federal:

*Artículo 1o.* La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitánía general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de las provincias internas de oriente y occidente.

*Artículo 5o.* La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

*Artículo 6o.* Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la Constitución general.

*Artículo 7o.* Los estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente, compuesto de las provincias Coahuila, Nuevo León, y los Tejas; el interno del norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México, el de Michoacán, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro; el de San Luis Potosí, el del nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Jalisco) serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán á las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al estado de Yucatán.

*Artículo 80.* En la Constitución se podrá aumentar el número de los estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, reiteró estos principios, aunque el artículo 50. muestra mayor precisión en designar a los territorios y los estados que componían la Federación; a estos últimos se agrega el estado de Chiapas, un territorio sujeto al gobierno de la Capitanía General de Guatemala que resolvió su incorporación a la Federación Mexicana el 14 de septiembre de 1824 (cabe recordar que los países que actualmente conforman la América Central se independizaron junto con la Nueva España, pues proclamaron su independencia el 15 de septiembre de 1821). Se señaló también que una ley constitucional fijaría el carácter del territorio de Tlaxcala.

La Constitución de 1824 creó un sistema federal en el que los estados tenían una fuerte influencia en la conformación del gobierno nacional, principalmente por conducto del sistema electoral, que era de tipo indirecto. Los diputados se elegían cada dos años por los ciudadanos de los estados; a éstos les correspondía reglamentar las elecciones, así como las cualidades de los electores (artículo 90.). El Senado era en realidad una cámara de representación de los estados, pues sus legislaturas eran las que designaban a los dos senadores por cada uno de ellos (artículo 25).

El Congreso General tenía muy escasas facultades legislativas, como por ejemplo, la de dictar leyes uniformes en los estados sobre bancarrota (artículo 50, fracción XXVII) o la de establecer contribuciones para cubrir los gastos generales que fijaría el mismo Congreso (fracción VIII). El resto de sus atribuciones eran variadas; tenían que ver, por ejemplo, con las relaciones y la defensa de la nación hacia el exterior; la creación o la admisión de nuevos estados; la promoción de la ilustración y la prosperidad general, entre otras.

Aunque no había una disposición particular en tal sentido, se entendía que las facultades que no estaban concedidas expresamente a los poderes federales estaban reservadas a los estados. Por ello, al no contener la Constitución una declaración de derechos, salvo en relación con la administración de justicia, esa tarea le correspondía a los estados, los cuales empezaron a dictar sus propias constituciones a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1824.

La Constitución misma contenía apenas algunos artículos sobre el régimen interior de los estados. El artículo 157 preceptuaba que el gobierno de cada estado se dividiera para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo residiría en una legislatura compuesta del número de individuos que determinara la Constitución particular de cada estado, electos popularmente e inamovibles en el tiempo y modo que fijara la misma Constitución (artículo 158). En cuanto al poder ejecutivo, éste podía recaer en una o varias personas (ejecutivo colegiado), pero su ejercicio sería sólo por un tiempo determinado que fijaría la Constitución respectiva (artículo 159). El poder judicial sería ejercido por los tribunales que estableciera o designara la Constitución; las causas civiles y penales de que correspondiera conocer a dichos tribunales concluirían en ellos hasta la última instancia y la ejecución de la última sentencia (artículo 160).

Dos artículos de la Constitución de 1824 establecían algunas *obligaciones* y *restricciones* a los estados. Entre las primeras estaba la de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a la Constitución ni al Acta Constitutiva (artículo 161). Entre las segundas había algunas que eran de carácter absoluto, como la de entrar en transacción con alguna potencia extranjera o la de declarar la guerra; otras dependían del consentimiento del Congreso General, como la de tener tropa permanente o buques de guerra (artículo 162).

Finalmente, la Constitución de 1824 prohibió, en su artículo 171, que se reformara la forma de gobierno y la división

de poderes de la Federación y de los estados; es decir, el sistema federal no podía suprimirse por la vía de la reforma constitucional.

Las razones por las cuales la Constitución Federal de 1824 tuvo apenas unos pocos años de vigencia y se pasó luego a experimentar con un régimen unitario y centralista en 1836 tienen que ver con la rivalidad cada vez más acentuada entre federalistas y centralistas, a su vez una consecuencia de las fallas de la misma Constitución, que no favoreció la instauración de un gobierno central estable y legítimo, con recursos suficientes para desempeñar eficazmente sus tareas, todo lo cual contrastaba con las optimistas expectativas que se habían vinculado con su promulgación.

La Constitución centralista definida por las Siete Leyes Constitucionales de 1836 tampoco logró resolver los problemas más urgentes del país, de modo que unos pocos años después, en 1842, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, en cuyo seno se elaboraron tres proyectos, uno de corte centralista, otro federalista, al que se inclinaba el Congreso, y un tercero que se elaboró con elementos de los otros dos. Los partidarios del federalismo aceptaban que el sistema instaurado por la Constitución de 1824 requería una revisión, pero ninguno de los proyectos de 1842 fructificó, porque el Congreso fue desconocido y disuelto por las fuerzas contrarias al federalismo y a las reformas de tendencia liberal que había empezado a abordar el propio Congreso. En su lugar se promulgaron las llamadas Bases Orgánicas de 1843, todavía de carácter centralista.

La oportunidad de restaurar el sistema federal se ofreció durante la guerra con Estados Unidos, a consecuencia de un nuevo golpe militar, esta vez encabezado por el general Mariano Salas. El Congreso que abrió sesiones el 6 de diciembre tendría también funciones de constituyente. Sin embargo, la mayoría de la Comisión de Constitución opinó que debía restablecerse la Constitución de 1824, pero hasta que el Con-

greso pudiera realizar todas las reformas que requería este documento. Mariano Otero presentó un voto particular en el que alegaba la necesidad de proceder a realizar ya tales reformas. Finalmente, el Congreso adoptó como tales, con alguna modificación, el voto particular de Otero, que se convirtió en el Acta Constitutiva y de Reformas a la Constitución de 1824. Entre los cambios que introdujo dicha acta en relación con el sistema federal podemos mencionar la creación del estado de Guerrero, la elección de dos senadores por el Distrito Federal y su participación en la elección del presidente de la República (artículo 6o.); la ampliación del Senado con un número de senadores igual al de estados, designados a propuesta del mismo Senado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Cámara de Diputados, y la renovación del Senado por tercios cada dos años (artículos 8o. y 9o.).

Un cambio muy importante introducido por el acta, como ya se mencionó en el Capítulo Segundo, fue un sistema para que las leyes de los estados que atacaran a la Constitución y las leyes generales, pudieran ser declaradas nulas por el Congreso de la Unión (artículo 22). A su vez, las legislaturas podían declarar la inconstitucionalidad –y consecuentemente la nulidad– de una ley expedida por el Congreso de la Unión, mediante petición del presidente de la República, de acuerdo con sus ministros, de diez diputados, seis senadores o tres legislaturas locales, reclamo que se presentaba ante la Suprema Corte de Justicia, la cual debía publicar el resultado de la votación que realizarían las legislaturas el mismo día (artículo 23).

La Constitución de 1857 significó un paso importante en el intento de crear un gobierno nacional e integrado, a pesar de la existencia de un panorama regional muy disperso y fragmentado. Desde este punto de vista se deben entender las principales modificaciones y novedades que introdujeron los constituyentes de la época y que resumimos de manera muy breve:

La Constitución de 1857 contiene ya una declaración de derechos en el título primero, sección I (“De los derechos del

hombre”), y son los tribunales de la Federación –a través del juicio de amparo– los encargados de proteger estos derechos contra su violación por cualquier autoridad (artículo 101, fracción I). Igualmente preveía el texto constitucional que dichos tribunales conocieran de la invasión de esferas de competencia de los estados por la Federación y viceversa (artículo 101, fracciones II y III). Por último, las controversias entre estados y aquellas en que la Unión fuera parte eran del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia desde la primera (y única) instancia (artículo 98), así como de los conflictos de competencia entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de un estado, o entre los de un estado y los de otro (artículo 99). Como puede observarse, de este modo se convertían los tribunales del Poder Judicial de la Federación –y la Suprema Corte de Justicia en particular– en árbitros de los conflictos entre los órdenes de gobierno –lo que resulta indispensable en toda organización federal–, pero su arbitraje tendría que llevarse a cabo con fundamento en la Constitución y las leyes, no por conducto de criterios puramente políticos, como hasta entonces.

En comparación con la Constitución Federal de 1824, la Carta Magna de 1857 delimitó de manera mucho más precisa las competencias que correspondían a la Federación y las que tocaban a los estados. Se introdujo el principio general de que las facultades que no estuvieran concedidas a los funcionarios federales, se entendían reservadas a los estados (artículo 117). De este modo, la Constitución tenía que señalar las facultades que se otorgaban a los poderes federales, por ejemplo, las materias en las que el Congreso de la Unión podría expedir leyes: entre otras, las de naturalización, colonización y ciudadanía, vías generales de comunicación, postas y correos, aranceles sobre comercio exterior, casa de moneda, pesos y medidas, terrenos baldíos, además de las bases generales de la legislación mercantil. No obstante lo anterior, había algunas materias en que había concurrencia entre la Federación y los estados, es decir,

que ambos órdenes de gobierno podían legislar, por ejemplo, en asuntos fiscales y de justicia.

Por último, había algunos ámbitos en que los estados tenían prohibición absoluta, como las de acuñar moneda y emitir papel moneda o papel sellado (artículo 111, fracción III), o prohibición relativa, es decir, que para ocuparse de ellas requerían el consentimiento del Congreso de la Unión (por ejemplo, imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones; artículo 112, fracción I). Una disposición muy importante —el artículo 124— abolía, a partir del 1 de junio de 1858, las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República, esto es, los impuestos y cobros que establecían los estados por permitir la entrada y circulación, en su territorio, de mercancías originadas fuera de ellos (el Congreso de la Unión debía velar, además, porque en el comercio de estado a estado no se establecieran “restricciones onerosas”; artículo 72, fracción IX). Todas estas disposiciones tenían el propósito de fomentar y quitar obstáculos al surgimiento de un mercado nacional uniforme, indispensable para el desarrollo económico del país.

En el título relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos se dispuso que los gobernadores de los estados serían responsables por la infracción de la Constitución y las leyes federales (artículo 108).

En relación con las amenazas a la vida de los estados, tanto provenientes del exterior como suscitadas en el interior, la Federación se comprometía a proteger a los estados, en los siguientes términos (artículo 116): “Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida”.

Como parte de este proceso de fortalecimiento del gobierno nacional, el Constituyente de 1856 suprimió al Senado de la República, que en la Constitución de 1824 se había confi-

gurado como una cámara de representación de las legislaturas de los estados. Los argumentos en favor de esta supresión fueron diversos, pero sin duda pesó en el ánimo de los constituyentes la idea de que, al estar conformado el Congreso de la Unión por una sola cámara, la representación de los intereses nacionales sería uniforme y tendría más fuerza la tarea de legislar para lograr lo que algunos diputados llamaban la "reforma social". Sin embargo, esta supresión implicaba también un debilitamiento del Ejecutivo, por lo que los presidentes Juárez y Lerdo de Tejada lucharon por lograr el restablecimiento del Senado, lo que se logró en 1874, como veremos en el siguiente apartado.

En la Constitución de 1857 ya se reglamenta la situación del Distrito Federal como capital del país y sede de los poderes federales. Conforme a la fracción VI del artículo 72, el Congreso de la Unión tenía facultad para dictar las leyes que requiriera el "arreglo interior" del Distrito y los territorios federales (entonces, solamente lo era Baja California), así como para regular la elección popular de sus autoridades políticas, municipales y judiciales. El artículo 43 preveía, como parte integrante de la Federación, al Estado del Valle de México (eran en total 24 estados y un territorio), pero el artículo 46 precisaba lo siguiente: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar".

La Constitución de 1857 no señalaba, sin embargo, de qué manera y dónde se establecería un nuevo Distrito Federal, como capital y sede de los poderes federales, y ese supuesto ha resultado puramente hipotético hasta la fecha.

La Constitución de 1917 no introdujo ya grandes novedades en el diseño del sistema federal por comparación con la Ley Fundamental de 1857. Aquí mencionaremos rápidamente algunos cambios aprobados por el Congreso Constituyente de Querétaro.

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión no se incrementaron de forma importante respecto de lo aprobado en 1857 y posteriormente modificado durante el gobierno del general Díaz. Sí pueden mencionarse como adiciones a estas facultades, por ejemplo, la de establecer el Banco de Emisión Único (que se fundaría en 1925 como Banco de México), la de dictar leyes sobre salubridad general, o la de crear escuelas y otras instituciones culturales. La facultad de legislar sobre el Distrito y Territorios Federales se precisó y amplió mediante unas bases incluidas en la fracción VI del artículo 73. Se le otorgó al Congreso la atribución de dictar leyes sobre el trabajo, ajustándose a las bases fijadas por el artículo 123, pero esta facultad también se concedió a los estados.

Por el lado de las llamadas “controversias constitucionales”, se le confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de las controversias entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, así como de los conflictos entre la Federación y uno o más estados (artículo 105). En cuanto a la primera de estas facultades, la Constitución no la delimitó respecto de la atribución que se confirió al Senado para resolver las “cuestiones políticas” que surgieran entre los poderes de un estado (artículo 76, fracción VIII). En todo caso, ninguno de ambos supuestos fue frecuente durante el siglo XX, en contraste con lo ocurrido durante la segunda mitad del XIX.

Se incrementaron las prohibiciones absolutas a los estados (artículo 117) y se incluyó la responsabilidad de los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y las leyes federales (artículo 108).

Un cambio muy importante para el sistema federal, aunque sus frutos tardarían mucho en materializarse, se encuentra asentado en el artículo 115, el cual señaló que los estados tendrían como base de su división territorial y su organización política y administrativa al Municipio Libre, agregando las bases para la configuración de esta institución: cada municipio sería

administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado (esto era una reacción contra los llamados "jefes políticos" del porfiriato); el municipio estaría investido de personalidad jurídica y se le otorgaba la facultad de administrar libremente su hacienda, con base en las contribuciones que fijara la legislatura del estado para satisfacer sus necesidades (artículo 115). Esta disposición es significativa, porque por vez primera se intentó dar algunas garantías al municipio y no dejarlo totalmente a merced de las autoridades del estado, es decir, el gobernador y el Congreso local.

El mismo artículo introdujo algunas reglas y limitaciones en relación con los gobernadores y las legislaturas de los estados. Los gobernadores no podían durar más de cuatro años en su encargo y no podían ser reelectos; tenían que ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, nativos del estado o con vecindad en él no menor a cinco años. Por lo que se refiere a las legislaturas, el número de sus integrantes debía ser proporcional a la población, pero, en todo caso, no podía ser menor a quince diputados propietarios (artículo 115).

Por encima de todos estos cambios puntuales, el proyecto del Primer Jefe Venustiano Carranza y el texto aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro retomaron el objetivo planteado por el régimen porfirista: la necesidad de fortalecer a la Federación, y particularmente al Poder Ejecutivo federal, como palanca para impulsar el desarrollo del país. Aunque en ese momento no eran previsibles todas sus consecuencias, el artículo 27 de la Constitución, que consagraba la propiedad originaria de la nación sobre todas las tierras y aguas del territorio nacional, así como sobre el subsuelo, se convertiría, unos años más adelante, en un instrumento muy poderoso para el fortalecimiento del gobierno federal y para la concentración de facultades y recursos en la Federación, en detrimento de estados y municipios, hasta que, apenas en los

años ochenta del siglo XX, se inició un proceso gradual y más bien tímido de desconcentración.

## TRANSFORMACIONES DEL FEDERALISMO BAJO LAS CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1917

En este apartado haremos un repaso breve de las transformaciones del sistema federal bajo el imperio de las constituciones de 1857 y 1917. La razón principal para hacerlo de manera conjunta reside en la visible continuidad entre ambas leyes fundamentales en esta materia, así como en también en la continuidad esencial del proceso de centralización de facultades y recursos en la Federación que se inició en el porfiriato y que prosiguió después de la Revolución Mexicana, con algunos años de interrupción durante la lucha armada y los primeros años después de su conclusión.

La primera reforma importante para el sistema federal es el restablecimiento del Senado de la República en 1874. Sus integrantes —dos por cada estado y dos por el Distrito Federal— ya no eran designados por las legislaturas de los estados, sino producto de una elección popular, aunque indirecta en primer grado. Tocaba entonces a las legislaturas declarar a los senadores electos, si lo habían sido por mayoría absoluta, o elegir entre los que hubieran obtenido mayoría relativa.

Además de sus funciones como cámara colegisladora, al Senado se le otorgaron facultades exclusivas muy importantes como órgano garante de la Unión y de la vida interna de los estados. De acuerdo con el apartado B, fracción V, del artículo 72 de la Constitución de 1857, tocaba al Senado:

Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Ejecutivo federal

con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.

Y de acuerdo con la fracción VI del mismo apartado y artículo, era también facultad exclusiva del Senado:

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurra en este fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado. La ley reglamentará el ejercicio de esa facultad y el de la anterior.

Así, pues, en previsión de que algunos acontecimientos en los estados –como las rebeliones y los alzamientos militares, que fueron frecuentes durante el siglo XIX, o incluso las elecciones– podían acarrear serios conflictos entre sus poderes internos y hasta provocar que éstos dejaran de funcionar de manera regular, tocaba al Senado intervenir para contribuir al restablecimiento de la normalidad interna.

En el caso de la llamada “desaparición de poderes” (fracción V), se suponía que el Senado solamente constataba –declaraba– que los poderes Legislativo y Ejecutivo *ya* habían dejado de funcionar (desaparecido), pero la realidad es que dicha facultad se utilizó como instrumento de intervención del gobierno central para deshacerse de gobernadores o legislaturas que fueran incómodos por alguna razón o estuvieran en conflicto con la Federación. En otras palabras: era el Senado, principalmente bajo la influencia del presidente de la República, el que provocaba la citada “desaparición”.

La desaparición de poderes se utilizó en varias ocasiones durante la dictadura porfirista y al inicio de la Revolución, pero su uso fue bastante frecuente durante los primeros años de la

vigencia de la Constitución de 1917, por el estado de desorden que todavía privaba en muchas regiones del país. El ejemplo más prominente del uso de esta facultad se dio en el año de 1935, con la desaparición de poderes en siete estados, la que fue aprovechada por el presidente Cárdenas y sus partidarios en el Senado para lograr la destitución de varios gobernadores que eran aliados del general Calles.

A pesar de que la Constitución ordena que la ley debe reglamentar el uso de esta facultad, no fue posible expedir la ley reglamentaria correspondiente sino hasta 1978, durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982). Desde entonces no se ha vuelto a producir un caso de “desaparición de poderes”; el último fue en 1975, en el estado de Hidalgo.

Hemos mencionado ya que durante el porfiriato se inició el traslado de algunas facultades legislativas que estaban en manos de los estados a la Federación, con el propósito de que ésta, a través del Congreso de la Unión, pudiera expedir una legislación uniforme que fuera favorable al desarrollo económico del país. Este proceso continuó después de la Revolución Mexicana, al punto que ha sido el artículo 73 –que define las facultades del Congreso de la Unión– el artículo de la Constitución que más se ha reformado después de 1917.

Un ejemplo muy importante de centralización de facultades legislativas es el de la ley laboral. De acuerdo con la Constitución original de 1917, tanto la Federación como los estados podían dictar leyes sobre el trabajo, ajustándose a las bases señaladas por el artículo 123. Una reforma de 1929 a los artículos 73 y 123 otorgó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia de trabajo, con fundamento en la cual se expidió en 1931 la primera Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, no se suprimieron las juntas locales de conciliación y arbitraje –los tribunales del trabajo en los estados–, por lo que la Constitución tuvo que ir definiendo las ramas industriales y de servicios más importantes (por ejemplo, la industria

eléctrica), cuyos asuntos laborales serían del conocimiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Más recientemente se ha considerado necesario expedir una legislación única en materias que estaban reservadas tradicionalmente a las entidades federativas, como los procedimientos penales. La transición al nuevo sistema acusatorio de justicia penal, aprobada en 2008 y en vigor en toda la República desde el 18 de junio de 2016, hizo ver la conveniencia de tener una legislación procesal penal uniforme para todo el país, la cual se expidió a través del Código Nacional de Procedimientos Penales en 2014. Adicionalmente, se dio facultades al Congreso de la Unión para expedir una legislación única también en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias (como la mediación y la conciliación), la ejecución de penas y la justicia penal para adolescentes (artículo 73, fracción XXI, inciso c). Actualmente se discute si también sería oportuno tener una legislación uniforme para la justicia en materia familiar, por ejemplo.

Un problema importante que suscitó la organización federal de nuestro país fue el de las facultades para fijar impuestos y contribuciones para cubrir los presupuestos de egresos, tanto de la Federación como de las entidades federativas. La Suprema Corte de Justicia determinó hace muchos años que, salvo los impuestos prohibidos a los estados y los otorgados expresamente a la Federación, tanto ésta como los estados tenían facultades impositivas ilimitadas, las que podían ejercer en la medida en que lo requirieran los gastos públicos. Ello generó el problema conocido como de "doble tributación", es decir, que tanto la Federación como los estados podían crear impuestos sobre las mismas fuentes de riqueza, como el comercio. La solución se ha dado a través de la llamada "coordinación fiscal", que es un mecanismo por el cual los estados acuerdan renunciar al cobro de ciertos impuestos a cambio de que la Federación les conceda una participación en los que ella recauda. Además, la Constitución define algunos impuestos especiales

(como el impuesto sobre la energía eléctrica), en los que la Federación debe dar participación a las entidades federativas. El resultado ha sido un sistema en el que la mayor parte de la recaudado en el país lo es por el gobierno federal, mientras que las entidades federativas cobran un porcentaje variable, pero reducido, de lo que prevén anualmente en sus presupuestos de egresos; el resto de sus recursos proviene de las participaciones federales y de algunos otros ingresos que la Federación les transfiere por diversas causas. Por tanto, una mayor y mejor recaudación de los impuestos locales es una tarea pendiente del federalismo mexicano.

Otra institución que ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de nuestro sistema federal es el *juicio de amparo*. El amparo surgió como un procedimiento judicial sencillo y rápido para proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos contra cualquier acto o disposición de las autoridades públicas, y así se consagró definitivamente en la Constitución de 1857. Sin embargo, de inmediato surgió la cuestión de si ello comprendía también a los jueces y tribunales, es decir, de si los juzgadores podían violar garantías individuales. Considerando que el Poder Judicial contaba ya con procedimientos propios para revisar, en diversas instancias, la legalidad de sus sentencias y resoluciones, la Ley de Amparo de 1869 prohibió la interposición del amparo contra las resoluciones de los jueces. No obstante, la Suprema Corte de Justicia acabó aceptando –primero en materia penal y luego en los juicios civiles– que cuando los jueces aplicaban incorrectamente la ley, también estaban violando una garantía constitucional, por lo que podía recurrirse al juicio de amparo. La razón de fondo para aceptar esta interpretación era la precaria situación de la justicia en los estados, su falta de independencia y su carencia de recursos humanos y materiales, por lo que los abogados insistían en la necesidad que sus resoluciones pudieran ser revisadas por los tribunales de la Federación.

De este modo se centralizó en los tribunales federales –y particularmente en la Suprema Corte de Justicia– una propor-

ción significativa de los asuntos judiciales locales. A principios del siglo XX, don Emilio Rabasa, distinguido escritor, jurista y político porfiriano, habló de la "imposible tarea" de la Corte, de su incapacidad para ser la instancia última de revisión de todas las sentencias judiciales del país. Su diagnóstico se hizo realidad durante el siglo XX, por lo que muchas de las reformas que se hicieron a la organización y competencias del Poder Judicial de la Federación durante este periodo tuvieron como principal propósito combatir el problema del "rezago"; es decir, la acumulación creciente de juicios de amparo que los tribunales no alcanzaban a resolver rápidamente.

Periódicamente se ha cuestionado la centralización de la justicia y se ha intentado revertirla mediante propuestas e iniciativas de reforma constitucional, pero en cada ocasión se ha decidido mantener, por diversas razones, este estado de cosas. En su mensaje al Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza señaló que el uso del juicio de amparo para revisar las sentencias de los jueces no estaba de acuerdo con la naturaleza de la institución, pero que el pueblo mexicano ya estaba tan acostumbrado a este recurso para combatir las arbitrariedades de los jueces locales, que hubiera sido "impolítico" privarlo de él en ese momento. El Congreso Constituyente reabrió la cuestión de la autonomía de los poderes judiciales de los estados cuando se debatió el artículo 107, que reglamenta el funcionamiento del juicio de amparo, y votó abrumadoramente por mantener la situación vigente. En tiempos más cercanos, los poderes judiciales de los estados han demandado nuevamente un cambio en el régimen de centralización judicial, pero han sido sobre todo los abogados los que se han opuesto a cualquier cambio, por considerar que se necesita todavía la garantía de revisión de las sentencias locales por los tribunales de la Federación.

Con independencia de la opinión que se pueda tener sobre esta cuestión, lo cierto es que hay que reconocer que, a través del juicio de amparo y de la jurisprudencia obligatoria de los

tribunales federales, se ha logrado una cierta uniformidad en la interpretación y aplicación de las leyes en el país, lo que sin duda ha contribuido a lograr una sociedad más unida, a pesar de todas las diferencias que todavía la caracterizan.

Hemos comentado que el Congreso Constituyente de Querétaro incluyó en el texto constitucional, por primera vez, algunas garantías para la institución del municipio libre. Tales garantías, sin embargo, no fueron suficientes para asegurarle una verdadera autonomía frente a los poderes estatales, por lo que, en 1983 y en 1999, se realizaron dos profundas reformas al artículo 115 de la Constitución, para definir con precisión cuestiones tales como los servicios públicos cuya prestación correspondería a los ayuntamientos y las fuentes de ingresos exclusivas (por ejemplo, el impuesto a los inmuebles o impuesto predial) que los congresos locales tendrían que reconocerles.

Otra transformación importante que se ha producido en el régimen constitucional del federalismo en México, sobre todo en las décadas recientes, es la introducción de obligaciones específicas para los congresos locales de expedir ciertas leyes o de crear determinadas instituciones. Para darse cuenta del número y diversidad de tales obligaciones, en lo que sigue hacemos un listado de las principales que se encuentran en el texto constitucional vigente, en el orden que siguen los artículos:

Legislar sobre las características de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas (artículo 2o., apartado A, último párrafo).

Expedir leyes sobre las profesiones que requieren título (artículo 5o.).

Establecer jueces de control dentro de los respectivos poderes judiciales (artículo 16, párrafo 14).

Garantizar, a través de las leyes, la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones (artículo 17, párrafo 6o.).

Garantizar un servicio público de defensoría de calidad (artículo 17, párrafo 7o.).

Establecer un sistema integral de justicia para adolescentes, a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados (artículo 18, párrafos 4o. y 5o.).

Establecer en las leyes procedimientos para el fraccionamiento y la enajenación de las extensiones de terreno que excedan la pequeña propiedad (artículo 27, fracción XVII).

Establecer organismos de protección de los derechos humanos (artículo 102, apartado B).

Precisar en las constituciones locales el carácter de servidores públicos para los efectos de sus responsabilidades (artículo 108, fracción IV).

Establecer sistemas locales anticorrupción (artículo 113, último párrafo).

Expedir leyes sobre los municipios sujetándose a las bases del artículo 115.

Legislar sobre los poderes y organismos autónomos (institutos electorales, tribunales administrativos, organismos de transparencia), sujetándose a las bases que define la Constitución Federal (artículo 116).

Expedir leyes del trabajo burocrático, ajustándose a las bases del artículo 123 (artículo 116).

Dictar leyes para combatir el alcoholismo (artículo 117, último párrafo).

Entre las bases que la Constitución define para las entidades federativas ocupan un lugar particular las relativas al Distrito Federal, que recientemente se ha transformado en Ciudad de México (2016). El Distrito Federal se creó como capital y sede de los poderes federales en 1825, inspirándose en la ciudad de Washington, Distrito de Columbia (D.C.) que se estableció en Estados Unidos como capital y sede del gobierno federal de ese país, pero la Constitución Federal de 1824 no estableció ninguna disposición expresa al respecto.

La evolución del régimen constitucional del Distrito Federal fue muy gradual en dirección a su equiparación con los estados, aunque tal evolución no dejó de tener sus vaivenes.

Hemos visto que, entre otros pasos, se le reconoció como parte integrante de la Federación; que se le otorgó el derecho de elegir senadores; que se reguló la existencia de instituciones propias, con tribunales y ayuntamientos de elección popular, pero las facultades legislativas permanecieron en manos del Congreso de la Unión y el gobierno propiamente dicho siguió correspondiendo al presidente de la República. En 1928 se suprimieron los municipios, y el gobierno de la entidad más poblada y rica del país quedó a cargo exclusivamente de los poderes federales.

En la década de 1980 se reinició la evolución constitucional del Distrito Federal en dirección a una mayor autonomía de la entidad y mayor participación democrática de sus habitantes. Se estableció la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que a los pocos años se transformó en Asamblea Legislativa, y se instituyó la elección popular directa del jefe de Gobierno. Sin embargo, el Congreso de la Unión y el presidente de la República conservaron algunas facultades importantes respecto del Distrito Federal, como la aprobación de la deuda pública de su gobierno o del nombramiento del procurador General de Justicia y el secretario de Seguridad Pública.

La reforma más reciente, publicada el 29 de enero de 2016, transforma al Distrito Federal en Ciudad de México, bajo un régimen prácticamente igual al de los estados, lo que implica, por ejemplo, que pueda elaborar su propia Constitución y participar en el procedimiento de reforma a la Constitución General. No obstante, subsisten algunas reglas particulares que tienen que ver con el carácter de capital y sede de los poderes federales que conserva la Ciudad de México y, sobre todo, el artículo 122 constitucional establece bases bastante detalladas para la organización y funcionamiento de sus autoridades propias.

Una línea de evolución reciente del federalismo mexicano que es muy visible, pero cuyo destino último todavía no está claro, se refiere a la multiplicación de las *facultades concurrentes*. En el sistema federal original, el principio general era que

las facultades que no estaban otorgadas a los órganos federales se entendían reservadas a los estados. Hemos visto que hay otras reglas que modifican este principio, como la existencia de facultades prohibidas expresamente a los estados. En el caso de las facultades concurrentes, se otorga al Congreso de la Unión facultad para legislar en la materia respectiva, pero no sólo para definir los derechos y obligaciones de las autoridades federales, sino también para determinar los de las entidades federativas y, de manera particular, las bases, los mecanismos y los procedimientos para lograr la coordinación entre los órdenes de gobierno. Dicho en otros términos: es el Congreso de la Unión el que, por delegación de la Constitución, reglamenta las facultades y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno y no solamente a las autoridades federales.

Las materias concurrentes se han incrementado de manera espectacular en los últimos años. Incluyen la protección civil, la pesca y la acuicultura sustentables, el desarrollo urbano, la educación, la protección del medio ambiente, la seguridad pública, entre muchas otras. Resulta difícil encontrar un elemento común a todas ellas, pero quizá se pueda decir que se trata de campos complejos de la política pública en los que es conveniente que existan algunas reglas uniformes y una constante coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Como último punto de este apartado abordamos la evolución que han tenido las llamadas *controversias constitucionales*, que son procedimientos judiciales que corresponden exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la nación, para resolver los conflictos que puedan presentarse entre los poderes entre sí y con los organismos autónomos federales; entre los de las entidades federativas; entre éstas y sus municipios o la Federación, o entre diversas entidades federativas, cuando aleguen invasión de su esfera de competencias o el incumplimiento de la Constitución y las leyes relevantes.

Las controversias constitucionales tuvieron muy escasa importancia durante casi todo el siglo XX, particularmente du-

rante la época de dominio político absoluto del presidente de la República. Los conflictos que llegaban a suscitarse entre poderes o entre órdenes de gobierno se canalizaban y resolvían por vías políticas y no judiciales. A fines de 1994 se hizo una reforma muy importante a las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I) y desde entonces se han convertido en el principal instrumento para canalizar estos conflictos, particularmente cuando se plantean entre autoridades de elección popular bajo el control de distintos partidos políticos; las controversias se resuelven ahora con base en la Constitución y las leyes y no a través de criterios directamente políticos. De este modo, la Suprema Corte se convierte en el árbitro del sistema federal y en garante último de su buen funcionamiento.

#### RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA FEDERAL EN LA ACTUALIDAD

El repaso del establecimiento y el desarrollo del federalismo en México que hemos hecho en apartados anteriores permite apreciar que se ha convertido en un sistema muy complejo que se encuentra en proceso de constante cambio y redefinición. En el momento actual no hay claridad suficiente sobre la dirección que está tomando el sistema federal mexicano, pues hay indicios que parecen contradictorios. Por un lado, la pluralidad política ha contribuido a revitalizar la vida propia de estados y municipios, los que ejercen ahora un grado de autonomía que era impensable hace unas pocas décadas. Por el otro lado, la complejidad de los problemas sociales contemporáneos exige la existencia de reglas y mecanismos uniformes que propicien la coordinación y la comunicación entre las instancias de gobierno. A esto se agrega que, en las circunstancias actuales de México, la nueva autonomía de estados y municipios ha provocado algunos problemas nuevos o ha impedido solucionar los antiguos, como el endeudamiento público excesivo o la independencia plena de algunas autoridades, como las electorales.

En consecuencia, advertimos también signos de creciente centralización que parecen ir en contra de los ideales federalistas. No hay duda, sin embargo, de que el federalismo se ha asentado como realidad profunda del Estado mexicano, por lo que seguirá siendo parte del entramado institucional que define y sostiene su identidad política.



# LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN SU CENTENARIO

Cerramos esta sencilla introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con algunas reflexiones finales a propósito del centenario de su promulgación, que se cumple el 5 de febrero de 2017, mientras que el centenario de su entrada en vigor se celebra el 1 de mayo siguiente.

Lo primero que debe subrayarse es que resulta inusual que una Constitución cumpla cien años. Muy pocas constituciones en el mundo llegan a cumplir tal edad, así que la Constitución de Querétaro se encuentra ya entre las más longevas, y lo es más, si tomamos en cuenta que se basa en la Constitución de 1857, que cumpliría 160 años de vigencia el mismo 5 de febrero de 2017.

En 2009, los profesores estadounidenses Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton publicaron un magnífico estudio que trata de explicar los factores que contribuyen a la duración de las constituciones. Después de estudiar todos los documentos constitucionales que ha habido en el mundo desde 1789, concluyen que las constituciones tienen en promedio una vida de sólo veinte años, lo que resulta paradójico, si pensamos que se trata de instrumentos político-jurídicos a los

cuales sus creadores pretenden dar duración y estabilidad; al efecto recuerdan que Thomas Jefferson, tercer presidente de Estados Unidos (1801-1809), decía que ninguna generación tenía derecho a imponer sus leyes a la siguiente, lo que parecería cumplirse puntualmente en la vida promedio de las constituciones del mundo.

Pero, ¿cuáles son, según estos autores, los factores que explican la longevidad constitucional? Ellos mencionan tres: flexibilidad, inclusión y especificidad. La *flexibilidad* es la capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias, la cual logran las constituciones, en su mayoría, a través del procedimiento de reforma del texto constitucional, el cual no debe ser tan difícil que impida toda modificación (la interpretación es otra vía para lograr la adaptación de la Constitución a la cambiante vida social). La *inclusión* se refiere a la amplitud y el número de las fuerzas que participan en la elaboración y negociación política de la Constitución: a mayor número de participantes, mayores probabilidades de aceptación y legitimidad del texto constitucional. La *especificidad* está relacionada con el aspecto de la inclusión: un texto relativamente detallado permite incorporar los intereses y las demandas de los individuos y los grupos sociales, dando a la Constitución mayor apoyo en la opinión pública y mejor capacidad de regulación de la vida política y social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos satisface bastante bien estos tres criterios de longevidad. En primer lugar, ha demostrado una gran flexibilidad—hay quien piensa que incluso es excesiva—, lo que queda de manifiesto en las más de 700 modificaciones que ha sufrido su texto a partir de 1921. En las últimas décadas, los partidos políticos han ido elaborando compromisos frecuentes y puntuales que tienen el propósito de ir actualizando y adaptando la Constitución a la evolución del país. Sin duda, es positivo que estos acuerdos y negociaciones puedan incorporarse en la Constitución y las leyes; es decir, que encuentren un cauce institucional.

En segundo término, la inclusión también es una característica de nuestra Constitución que la diferencia de varias de las constituciones del siglo XIX, que fueron impuestas por unas facciones a otras, razón por la cual tuvieron una corta vida. Aunque es cierto que en el Congreso Constituyente de Querétaro sólo estuvo representada una de las facciones revolucionarias –la carrancista–, también es cierto que este grupo era plural y diverso. Los constituyentes supieron reflejar en el texto constitucional la amplitud de las demandas y expectativas políticas del momento, por lo que, de algún modo, representaron también a las facciones revolucionarias que habían perdido, en ese momento, la lucha armada (villistas y zapatistas). Más aún, en las décadas recientes, las reformas constitucionales de más importancia –aunque no todas– han contado con el consenso de las principales fuerzas políticas del país, lo que refuerza el carácter cada vez más incluyente de nuestra Constitución.

Por último, no hay duda de que la Constitución de 1917 cumple crecientemente con el criterio de la especificidad de su texto, el cual tiene en la actualidad una extensión más de tres veces mayor que el de su versión original (67 mil palabras frente a sólo 21 mil). No hay duda de que la actualización de la Constitución exige la incorporación de nuevas disposiciones, las cuales deben incluir las bases para la reglamentación adecuada de las nuevas instituciones. Pero muchas de las reformas constitucionales han tenido el único propósito de desarrollar y tratar de hacer efectivos los principios que ya estaban en la Constitución, como lo señaló el mismo Primer Jefe, Venustiano Carranza, al presentar su proyecto de Constitución al Congreso reunido en Querétaro.

Un buen ejemplo de lo anterior es el sistema electoral. La Constitución de 1917 ya incluía el principio de la democracia y de las elecciones periódicas como base y fundamento del gobierno popular representativo. Sin embargo, fueron necesarios muchos cambios a la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y a los principios electorales, como los de mayoría

relativa y representación proporcional, para lograr elecciones auténticas y una representación nacional crecientemente legítima. Pero lo más importante ha sido la construcción de las nuevas instituciones electorales autónomas, como los institutos y tribunales electorales, que son las que realmente garantizan los derechos político-electorales de votar y ser votado cuyo titular es el ciudadano.

La pregunta central que se desprende de todo lo anterior, sin embargo, es la siguiente: ¿ha sido nuestra Constitución una buena Constitución? ¿Le ha servido bien al país? ¿Cuál es su lugar en la cultura constitucional presente y futura?

Antes de ofrecer algunos elementos de respuesta a estas preguntas, resulta indispensable tener en cuenta las transformaciones generales del país en estos cien años, es decir, establecer el contraste entre el México de 1917 y el México de 2017.

Hace cien años México era un país muy pobre, con malas comunicaciones y escasamente poblado, pues la población apenas superaba los 10 millones de habitantes, de los cuales casi el ochenta por ciento vivía en el campo y de las labores agrícolas. Sus niveles de educación y salud eran muy precarios, con una mayoría analfabeta y una esperanza de vida al nacer que no rebasaba los cuarenta años. Cien años después, la población supera los 120 millones de habitantes, de los cuales casi el ochenta por ciento habita en zonas urbanas, con una esperanza de vida al nacer que alcanza más de setenta años y con niveles crecientes de educación y salud. La economía mexicana ya no es principalmente agrícola, sino industrial y, sobre todo, de servicios; está abierta al mundo, con el cual tiene intercambios cada vez más intensos a través de diversos y cada vez más desarrollados sistemas de comunicación. Todas estas transformaciones han sido acompañadas y encauzadas por la Constitución de 1917. Ciertamente, no se han resuelto muchos de los problemas del país, como la ancestral desigualdad y la pobreza de la mayor parte de la población, pero no hay duda de que la Constitución –aun con su imperfecto cumplimiento– ha sen-

tado las bases jurídicas e institucionales que permiten la transformación pacífica de la sociedad mexicana.

No podemos olvidar, a pesar de lo anterior, que la Constitución de 1917 fue utilizada para reforzar un sistema de gobierno autoritario, apoyado en las enormes facultades del presidente de la República y en reglas electorales que no favorecían el pluralismo ni la competencia política. Aun así, la misma Constitución contaba con los elementos suficientes para que, sin rupturas ni transformaciones radicales, pudiera iniciarse una evolución hacia un sistema político más abierto y democrático. Ese es un “mérito” de la Constitución, si así puede decirse, y la razón por la cual cabe considerar que la etapa histórica que se abrió con ella en 1917 no ha concluido, sino que habrá de continuar por un tiempo más.

¿Hasta qué punto ha penetrado en la conciencia popular la Constitución de 1917? ¿Cuál es el estado de la cultura constitucional, es decir, de las percepciones, actitudes y opiniones de la gente hacia la Constitución?

Durante el siglo XX hubo numerosos ejemplos de individuos, grupos y movimientos sociales que articularon sus expectativas y demandas de cambio alrededor de la Constitución. Así, por ejemplo, algunos de los movimientos de inconformidad que surgieron en los años sesenta —como el de los médicos o el de los estudiantes durante el famoso 68— solamente reclamaban libertad para ejercer los derechos que ya les reconocía la Constitución, como los de tránsito y asamblea, o el mismo derecho al voto. Y este reclamo resultó, a la postre, irresistible para un régimen político que fundaba públicamente su autoridad y su legitimidad en esa misma Constitución. Esa fue la llave que permitió abrir la puerta del cambio institucional, ordenado y pacífico, a través de la propia Constitución. No por casualidad que alguien comentó que, en nuestro país, lo más revolucionario que podía hacerse era aplicar la Constitución.

En años más recientes se han realizado investigaciones sobre la cultura constitucional mexicana a través de encues-

tas nacionales de opinión. Esas encuestas demuestran que los ciudadanos tienen poca *información* sobre la Constitución: la mayoría declara que no la conoce y no sabe cuál fue su año de aprobación, tampoco identifica el movimiento social que le dio origen ni sus aportaciones más importantes al constitucionalismo mundial, como los derechos de obreros y campesinos.

Pero otras preguntas en las mismas encuestas demuestran que sí tienen *conocimiento*, aunque sea aproximado, sobre las bases de la organización constitucional mexicana según la definición del artículo 40: que se trata de una república representativa, democrática, laica y federal. También perciben con bastante claridad cuál es el estado de respeto que guardan los derechos y libertades que consagra la Constitución, así como las funciones principales que realizan los poderes y los organismos públicos que establece la propia Constitución. ¿Qué es lo que hace falta, entonces, para que la cultura constitucional sea más profunda?

Es necesario que la sociedad mexicana se apropie aún más de su Constitución, que se identifique con ella y que se sienta autorizada a opinar y debatir sobre sus contenidos y sobre su cumplimiento. Como hemos apuntado en el Capítulo Segundo, la Constitución es un patrimonio cultural que pertenece a quienes viven bajo su amparo, que de este modo se convierten también en sus intérpretes (por eso, el distinguido constitucionalista alemán Peter Häberle habla de la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”). No obstante, un sector importante de los ciudadanos opina que las personas que no saben de leyes no deben opinar sobre los cambios constitucionales. Es evidente que esas personas no sienten suya a la Constitución.

La mayoría de los mexicanos piensa que la Constitución que tenemos ya no es adecuada para las necesidades del país. Piensan, probablemente, que si no se resuelven los problemas más graves del país, es que de algún modo la Constitución no contribuye a tal fin. Se trata de un juicio, no obstante,

que se funda en un cultura constitucional que todavía no es plenamente democrática, porque está muy alejada del ciudadano, sujeto y fin del orden constitucional. Esa será la tarea que deberemos abordar al inicio del segundo siglo de vida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución que, con sus virtudes y defectos, es el producto de la historia y las aspiraciones vivas del pueblo mexicano, cuya voluntad representa.





“ES VOLUNTAD  
DEL PUEBLO MEXICANO...”

Fue editado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS  
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO.

Se terminó de imprimir en digital en 2017,  
en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso,  
S. A. de C. V. (IEPSA). San Lorenzo núm. 244,  
Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa,  
C. P. 09830, Ciudad de México.



La obra del jurista Fix-Fierro nos permite conocer y comprender la norma suprema de convivencia de los mexicanos. Hace efectivos los tres ejes rectores que los Poderes de la Unión establecieron en el Acuerdo por el que se creó el Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: recordar la trascendencia histórica del texto constitucional y su contribución al desarrollo político, económico y social del país; difundir su contenido y concientizar sobre la necesidad del cumplimiento cabal de sus postulados, y reflexionar sobre los mejores mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales en ella consagrados.

En la conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el INEHRM se congratula en presentar “*Es voluntad del pueblo mexicano...*”, de Héctor Fix-Fierro, obra que contribuye a la cultura constitucional de la ciudadanía. Como señala el jurista: “la Constitución es un patrimonio común de toda la sociedad mexicana, de modo que todos sus integrantes tienen el derecho, y la obligación, de conocerla y utilizarla para lograr los fines que ella misma reconoce y promueve”.

**CULTURA**  
SECRETARÍA DE CULTURA

