

Las reformas a la Constitución de 1917

José María SOBERANES DÍEZ



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

80
años

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 893

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada



JOSÉ MARÍA SOBERANES DÍEZ

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2020

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 28 de mayo de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-3106-6

Para mi papá

CONTENIDO

Introducción	XXIII
--------------------	-------

PRIMERA PARTE

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS PERSONAS

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHOS HUMANOS	3
I. Normas generales.	3
1. Bases generales de los derechos	3
2. Suspensión de derechos	4
II. Derechos de igualdad	5
III. Derechos de libertad.	6
IV. Derechos personales.	8
V. Derechos procesales y procedimentales	9
1. Derechos de las personas imputadas	10
2. Derechos de las personas sentenciadas	11
3. Derechos de las víctimas	11
VI. Derechos políticos	11
Suspensión de derechos políticos	12
VII. Derechos económicos, sociales y culturales	13

CAPÍTULO SEGUNDO

OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES

A LOS PARTICULARES	17
--------------------------	----

I. De los mexicanos	17
---------------------------	----

II. De los ciudadanos mexicanos.	18
---------------------------------------	----

CAPÍTULO TERCERO	
NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA	19
I. Nacionalidad mexicana	19
1. Nacionalidad por nacimiento	19
2. Nacionalidad por naturalización	20
3. Pérdida de la nacionalidad.	20
4. Doble nacionalidad	21
II. Extranjeros	21
III. Cargos y funciones reservados para mexicanos	21
IV. Ciudadanía mexicana.	22

SEGUNDA PARTE

TERRITORIO Y FORMA DE ESTADO

CAPÍTULO PRIMERO	
TERRITORIO	27
CAPÍTULO SEGUNDO	
FORMA DE ESTADO	29
CAPÍTULO TERCERO	
FEDERALISMO.	31
I. Integración de la Federación	31
II. Principios fundamentales	32
III. Distribución competencial	33
1. Las facultades federales	33
2. Aplicación de leyes por autoridades de otro orden	37
3. Materias concurrentes	38
4. Materias nacionales	40
IV. Bases para evitar conflictos federalistas	41
1. Bases para evitar conflictos entre entidades federativas.	41
2. Zonas conurbadas	42

3. Bienes del dominio público y federalismo	43
V. Federalismo e ingresos públicos	43

TERCERA PARTE

PODERES Y ÓRGANOS FEDERALES

CAPÍTULO PRIMERO

DIVISIÓN DE PODERES	49
-------------------------------	----

CAPÍTULO SEGUNDO

PODER LEGISLATIVO FEDERAL	51
I. Integración	51
1. Integración de las cámaras.	52
A. Diputados	52
B. Senadores.	54
2. Legislaturas	54
3. Requisitos de elegibilidad de los legisladores federales	55
4. Proceso electoral de los legisladores federales	56
5. Vacancias legislativas	58
II. Estatus de los legisladores federales	59
III. Funcionamiento	60
IV. Procedimiento legislativo	61
1. Iniciativa.	61
2. Discusión y aprobación	61
3. Comunicación al Ejecutivo y sanción	63
V. Facultades.	64
1. Facultades del Congreso de la Unión	64
2. Facultades de cada cámara	68
A. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	69
B. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores	72
3. Facultades de la Comisión Permanente	74

CAPÍTULO TERCERO

PODER EJECUTIVO FEDERAL	77
I. Depositario	77
II. Elección.	78
Requisitos de elegibilidad	78
III. Periodo del mandato	79
IV. Ausencia, licencia, falta, renuncia y revocación del mandato . . .	80
V. Gobierno de coalición	82
VI. Informe de labores	83
VII. Facultades y obligaciones	83
1. Normativas	83
2. Ejecutivas	84
3. Políticas	85
4. Económicas	85
5. Seguridad y defensa nacional	86
6. De jefe de Estado	87
7. Nombramientos	87
8. Remociones.	90
VIII. Administración pública federal.	91
1. La consejería jurídica del gobierno.	92
2. Relaciones de la administración pública con el Legislativo . . .	92

CAPÍTULO CUARTO

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.	95
I. Depositarios.	95
II. Estatus general de los juzgadores federales	96
III. Sistema de fuentes del Poder Judicial	96
IV. Presupuesto del Poder Judicial	97
V. Competencias generales del Poder Judicial de la Federación	97
VI. Suprema Corte de Justicia de la Nación	100
1. Integración y funcionamiento.	100
2. Designación de los ministros.	100

3. Estatus de los ministros	102
4. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	103
5. Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	104
VII. Jueces de distrito, tribunales de circuito y plenos de circuito	105
VIII. Tribunal Electoral.	107
1. Integración y funcionamiento.	107
2. Sistema de fuentes	107
3. Nombramiento	108
4. Estatus de los magistrados electorales.	108
5. Administración	108
6. Competencias	109
IX. Consejo de la Judicatura Federal	110
1. Integración y funcionamiento.	111
2. Estatus de los consejeros	111
3. Facultades	112
CAPÍTULO QUINTO	
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.	113
I. Organismo garante del acceso a la información pública y protección de datos personales	113
Dirección.	114
II. Organismo coordinador del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	115
III. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.	116
IV. Banco central	116
V. Comisión Federal de Competencia Económica	117
VI. Instituto Federal de Telecomunicaciones	118
VII. Disposiciones comunes a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones	119
1. Órgano de gobierno	120
2. Designación de los comisionados	120
3. Reglas de funcionamiento.	121

VIII. Instituto Nacional Electoral	122
1. Facultades	122
2. Órganos del Instituto	124
3. Estatus de los consejeros y del secretario ejecutivo	126
4. Funcionamiento	126
IX. Fiscalía General de la República.	127
1. Dirección	127
2. Funciones	128
X. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	129
1. Dirección	129
2. Funciones	130
CAPÍTULO SEXTO	
OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES PREVISTOS	
EN LA CONSTITUCIÓN	131
I. Organismo coordinador del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación	131
1. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, su antecedente.	131
2. El organismo descentralizado	132
A. Facultades.	133
B. Dirección	133
II. Organismos de radiodifusión estatal	134
III. Guardia Nacional	134
IV. Organismos de administración y procuración de justicia agrarias	135
V. Consejo de Salubridad General	135
VI. Auditoría Superior de la Federación	136
VII. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	137
VIII. Organismo federal de conciliación laboral.	138

CUARTA PARTE

LOS ÁMBITOS LOCAL Y MUNICIPAL

CAPÍTULO PRIMERO

ENTIDADES FEDERATIVAS.	143
I. Órganos de los estados	143
1. Gobernadores	143
2. Legislaturas estatales	144
3. Poderes judiciales locales	145
4. Tribunales contenciosos	145
5. Órganos electorales estatales	146
6. Otros órganos estatales.	147
II. Órganos de la Ciudad de México	148
1. Función ejecutiva	149
A. Remoción	150
B. Facultades	150
2. Función legislativa	151
A. Integración	151
B. Funcionamiento.	152
C. Facultades	153
3. Función judicial	155
A. Designación.	155
B. Requisitos.	155
C. Periodo	156
D. Estatus de los juzgadores.	156
E. Consejo de la Judicatura	156
4. Ministerio Público	157
5. Tribunal de Justicia Administrativa	157
6. Otros órganos.	158
III. Prohibiciones	158

CAPÍTULO SEGUNDO

MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES.	161
I. Municipios	161
1. Gobierno municipal.	161
2. Hacienda municipal.	163
3. Sistema de fuentes	164
4. Servicios públicos	165
5. Facultades municipales.	166
6. Conurbación	167
II. Demarcaciones territoriales	167

QUINTA PARTE

NORMAS PRECEPTIVAS Y PROGRAMÁTICAS

CAPÍTULO PRIMERO

PRINCIPIOS PROCESALES	171
I. Principios generales	171
II. Principios del proceso penal.	172
1. Investigación y persecución	173
2. Juzgador	173
3. Desarrollo del proceso	174
4. Sentencia	175
III. Justicia para adolescentes	175
IV. Sistema penitenciario	176
V. Extinción de dominio.	177
VI. Justicia laboral	178

CAPÍTULO SEGUNDO

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD.	181
I. Bienes del dominio de la nación.	181
1. Minerales, mantos y yacimientos	181
2. Agua	182

3. Templos	183
4. Explotación de bienes nacionales.	183
A. Hidrocarburos	184
B. Energía eléctrica	184
C. Minerales radiactivos	184
5. Reservas nacionales	185
II. Propiedad privada	185
1. Modalidades a la propiedad privada	185
2. Expropiación	185
3. Confiscación.	186
4. Patrimonio de familia.	187
III. Capacidad para adquirir	187
1. Por nacionalidad	187
2. Asociaciones religiosas	187
3. Instituciones de beneficencia	188
4. Sociedades mercantiles.	188
5. Bancos	189
6. Núcleos de población ejidal y comunal	189
7. Entidades públicas	190
8. Estados extranjeros.	190
IV. Régimen agrario.	190
1. El régimen original.	190
A. Dotación	191
B. Aspectos procedimentales de la dotación	191
2. El régimen tras la reforma de 1992	192
3. Nulidades	193
CAPÍTULO TERCERO	
PRINCIPIOS Y BASES ELECTORALES	195
I. Principios generales	195
II. Campañas.	196
III. Medios de impugnación.	196

IV. Partidos políticos	197
1. Bases generales.	197
2. Financiamiento	198
A. Financiamiento de actividades ordinarias.	199
B. Financiamiento de actividades tendientes a la obtención del voto	199
C. Financiamiento de actividades específicas	200
3. Derecho de uso de los medios de comunicación	200
Derecho de uso de los medios de comunicación en elecciones locales.	202
V. Bases para elecciones locales	202
1. Elecciones locales en general	202
2. Autoridades electorales locales.	203
3. Partidos políticos locales.	203
CAPÍTULO CUARTO	
RÉGIMEN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS	205
I. Ingresos públicos	205
1. Contribuciones.	205
2. Empréstitos.	206
A. Federales	206
B. Locales	207
3. Leyes de ingresos	208
A. Ciudad de México.	209
B. Municipios.	209
II. Presupuestos de egresos	209
1. Presupuesto de egresos de la Federación	209
2. Presupuesto de egresos de las entidades federativas.	210
3. Presupuesto de egresos de los municipios y de las demarcaciones territoriales.	211
4. Bases de los presupuestos de egresos	211
III. Gasto público	213
1. Principios generales del gasto público	213

2. Principios de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y prestación de servicios	214
IV. Evaluación de uso de recursos públicos	214
1. Evaluación de uso de recursos en el ámbito federal.	214
A. Bases generales	215
B. Sujetos de fiscalización	216
C. Periodos de fiscalización	216
D. Procedimiento de fiscalización	217
2. Evaluación de uso de recursos en el ámbito local	218
 CAPÍTULO QUINTO	
JUSTICIA CONSTITUCIONAL	221
I. Juicio de amparo.	221
1. Procedencia	221
2. Procedencia contra resoluciones judiciales	222
3. Procedencia del amparo contra autoridades no judiciales.	223
4. Competencia	224
A. Competencia para conocer del amparo contra resoluciones que pongan fin a un proceso.	224
B. Competencia para conocer del amparo contra el resto de actos.	225
5. Partes	225
6. Procedimiento	226
7. Suspensión	227
8. Sentencia	228
9. Recurso de revisión	228
A. En amparo indirecto	228
B. En amparo directo.	230
10. Contradicción de tesis	230
11. Declaratoria general de inconstitucionalidad	231
12. Responsabilidades	231
II. Controversia constitucional	232
III. Acción de inconstitucionalidad	233

CAPÍTULO SEXTO	
RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES .	235
I. Aspectos generales	235
II. Responsabilidad política.	236
III. Responsabilidad penal	238
Declaratoria de procedencia	240
IV. Responsabilidad administrativa	241
CAPÍTULO SÉPTIMO	
PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ECONÓMICA.	245
I. Rectoría del Estado	245
II. Economía mixta.	246
1. Sector público	246
2. Sector social	247
3. Sector privado	247
III. Sistema de planeación del desarrollo nacional.	248
Plan nacional de desarrollo	248
IV. Servicios públicos	249
V. Monopolios.	249
VI. Precios máximos y subsidios.	250
VII. Unidad de Medida y Actualización	251
CAPÍTULO OCTAVO	
INVOLABILIDAD Y REFORMA CONSTITUCIONAL	253
I. Reforma constitucional	253
II. Inviolabilidad constitucional	253
CAPÍTULO NOVENO	
DIVERSOS PRINCIPIOS Y BASES CONSTITUCIONALES	255
I. En materia de indígenas y afroamericanos.	255
II. En materia educativa	257
1. Niveles obligatorios.	257
2. Laicidad y gratuidad de la educación.	258
3. Educación impartida por particulares	258

4. Fines y criterios de la educación	259
5. Autonomía universitaria	260
6. Planes y programas de estudio	260
7. Pertinencia de la educación	261
8. Docentes	261
III. En materia contractual y de estado civil	262
IV. En materia de información pública	262
V. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones	264
VI. En materia de relaciones exteriores	264
VII. En materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.	265
VIII. En materia de paridad de género	266
IX. En materia de faltas administrativas	266
X. En materia de seguridad pública	266
Sistema Nacional de Seguridad Pública	267
XI. En materia de consulta popular	267
XII. En materia del Registro Nacional de Ciudadanos	269
XIII. En materia de relaciones con Iglesias, agrupaciones religiosas y ministros de culto	269
1. Templos	270
2. Ministros de culto	271
XIV. En materia de obligaciones generales de los servidores públicos .	272
XV. En materia de autoridad militar	272
XVI. En materia del trabajo	272
1. Salario mínimo	272
2. Principios de las negociaciones colectivas de trabajo	273
3. Principios de la participación de los trabajadores en las utilidades.	273
4. Vivienda para los trabajadores	274
5. Colocación de trabajadores	274
6. Principios de los contratos de trabajo.	274
7. Relaciones laborales especiales entre el Estado y sus trabajadores	275

INTRODUCCIÓN

Estamos a punto de cumplir cien años de la primera reforma a la Constitución de 1917. Apenas habían transcurrido cuatro años de su promulgación, cuando el presidente Álvaro Obregón propuso modificar el texto aprobado en Querétaro para federalizar la educación, visto el grave problema de analfabetismo que laceraba al pueblo mexicano. El 8 de julio de 1921 se concretó esa reforma con la publicación del decreto respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*.

Hace unos años el profesor José Luis Soberanes Fernández concluía su historia constitucional de México, que recientemente ha sido compilada (*Una historia constitucional de México*, UNAM-IIJ, 2019). La Constitución que- retana como punto final de ese trabajo. Pero los cambios constitucionales no cesaron el 5 de febrero de 1917. Por el contrario, los años posteriores han sido fecundos en modificaciones constitucionales. Al decreto promulgado por Obregón le han seguido otros 241, a los que hay que sumar trece fes de erratas y dos aclaraciones. Doscientas cincuenta y seis versiones distintas de Constitución en cien años.

Ese panorama es el que inspiró este trabajo, que pretende analizar los cambios a las distintas instituciones constitucionales, entendiendo instituciones en sentido amplio, como elementos estructurales del ordenamiento jurídico, y no restringido a órganos.

Hasta el momento se han compilado las reformas constitucionales en diversas publicaciones. En algunas ocasiones se muestra el texto original seguido de los decretos de reforma. En otras, se presentan las diversas versiones que ha tenido un mismo artículo constitucional. Pero ello no permite tener una comprensión del cambio. Por ejemplo, bajo el último esquema hay que leer dos veces los cien párrafos del artículo 73 para darnos cuenta de que se añadieron tres palabras (“extinción de dominio”), para agregar una facultad legislativa del Congreso. O también puede suceder que nos quedemos con una visión aislada con la lectura de un artículo en particular pues, por ejemplo, podríamos pensar que la prohibición de esclavitud se estableció en 2001 viendo solo el artículo 1o., y no comparándolo con el artículo 2o.

Así pues, este trabajo pretende analizar la evolución de las instituciones constitucionales, y no de sus artículos, entre 1917 y la fecha en que esto se escribe.

Para eso, el texto se ordena en cinco grandes apartados: el régimen constitucional de las personas (que abarca los derechos humanos, y las normas sobre nacionalidad y ciudadanía), la forma de Estado, los órganos federales, el ámbito local, y el conjunto de normas preceptivas y programáticas que no se circunscriben a un solo nivel de gobierno, como son las destinadas al uso de recursos públicos, o a principios procesales.

1. *Las etapas de las reformas constitucionales*

Hace unos años publiqué *Análisis formal de las reformas constitucionales*, en el que di a conocer diversos datos cuantitativos sobre éstas. Pude advertir que hasta 1977 se habían realizado 178 cambios a artículos en concreto, considerando que cada vez que un precepto tiene una nueva redacción, por mínima que sea, es un cambio. Tras ese año, la cifra se triplicó. Analizando el contenido material de las modificaciones, me di cuenta de que es posible hablar de dos etapas en las reformas.

En sesenta años posteriores a la promulgación de la Constitución que-ретana, las reformas se hacían con respeto a la Revolución mexicana. Claro, algunas de ellas desconocieron algunos postulados fundamentales, como la de 1927, que permitió volver a elegir como presidente a quien ya hubiera ocupado el cargo. Pero en el discurso todas las reformas eran revolucionarias. En los procesos legislativos se hacía mención al movimiento que legitimaba al partido hegemónico. Es común encontrar frases como “Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social” (Exposición de motivos de la reforma del 5 de diciembre de 1960).

Frente a esa primera etapa, reformas a las que podemos dar el calificativo de revolucionarias, por el discurso que las acompaña, en 1977 inició una segunda etapa de modificaciones. Habrá quien las denomine “tecnócratas” o “neoliberales”, pero no necesariamente comparten los presupuestos de estas posturas. Quizá haya que alejarse de ellas en el tiempo para poderlas calificar correctamente.

Hoy poco encontramos del texto original, pues sólo veintidós artículos han permanecido intocados. Pero también casi nada reconocemos del texto vigente hace cuarenta años. La reforma política de 1977 supuso un antes y

un después. Aunque ya existían diputados de partido desde 1963, la introducción de la representación proporcional a los sesenta años de la entrada en vigor del texto queretano le dio a la oposición la posibilidad de negociar diversos cambios. Cuando Jesús Reyes Heróles afirmó en el LXI aniversario de la Constitución que esa reforma “alcanzará efectos multiplicadores en lo económico y en lo social y tendrá su paso”, fue profeta.

A esa modificación le han seguido cambios en casi todos los ámbitos constitucionales: en materia de derechos humanos, pues ha cambiado su denominación, y se han ampliado los económicos, sociales y culturales; se establecieron los principios del régimen económico; se crearon bases e instituciones electorales; se cambió la composición y funciones del Legislativo; se redujeron los poderes del Ejecutivo; se estableció un nuevo ordenamiento del Poder Judicial, incluyendo cambios en las garantías constitucionales; se han creado órganos autónomos; se cambió el régimen agrario, que era un pilar de la Revolución; las normas educativas han sido modificadas, y el federalismo tiene una nueva cara con la federalización de materias y el establecimiento de concurrencias (54 modificaciones desde 1977, frente a las veintiocho previas), así como con el nuevo estatus de la Ciudad de México.

2. *El proceso de reforma constitucional en México*

Frente a quienes buscaban que las Constituciones fueran perpetuas, triunfó la idea democrática de que los textos fundamentales pueden ser revisados, como lo expresó el artículo 28 de la Constitución francesa de 1793, que indica que “una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”.

Años antes, en Estados Unidos, ante la propuesta de Jefferson de revisar el texto constitucional cada diecinueve años, triunfó la postura de Madison, de permitir las reformas, pero con un procedimiento complicado. Desde entonces, las Constituciones han podido ser reformadas mediante mecanismos más dificultados respecto a las leyes ordinarias.

De ahí deriva el concepto de rigidez de Bryce, aplicable a casi todas las Constituciones, aunque quizá hoy deba ser revisado a la luz de la posibilidad política de modificar las leyes supremas en relación con las leyes, pues en México, por ejemplo, ha sido más fácil alcanzar consensos para reformas constitucionales que para expedir leyes.

Siguiendo el ejemplo norteamericano, las Constituciones mexicanas del siglo XIX establecieron mecanismos para ser reformadas, aunque no se siguieron, pues se prefirió adoptar nuevos textos hasta que se asentó la Cons-

titudin de 1857. Hablo de asentar, pues en sus primeros años de vigencia se pretendió modificarla por otras vías distintas al procedimiento constitucional. Ignacio Comonfort lo intentó por medio de un golpe de Estado. Benito Juárez, mediante una consulta popular, a la que convocó junto a las elecciones de 1867, aunque ya entonces había sufrido tres reformas el texto el comento.

Pero ya asentado el texto liberal sí fue objeto de reformas. Durante la presidencia de Juárez se modificó mediante el procedimiento establecido en el artículo 127 de ese texto en otras tres ocasiones. Durante el mandato de Lerdo de Tejada, en dos en ocasiones. Siete durante la presidencia de Manuel González. Dieciséis veces durante el régimen porfirista. Y durante el periodo del presidente Madero, una ocasión. Treinta y dos reformas se realizaron al texto de 1857, en total.

El constituyente de Querétaro replicó el mecanismo de reforma de su predecesora, que es escuetamente regulado y ha sido completado vía costumbre constitucional.

El texto no indica quién puede presentar iniciativas de reforma constitucional. Se ha entendido que están legitimados los mismos sujetos que pueden iniciar leyes ordinarias. Salvo la reforma al artículo 32, del 15 de diciembre de 1934, que fue presentada por la Liga de Empleados de Veracruz, todos los cambios se han iniciado por los sujetos legitimados por el artículo 71. Aún no se ha realizado ningún cambio iniciado por ciudadanos, aunque ya se han presentado iniciativas populares.

La Constitución manda que las reformas sean, en primer lugar, acordadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión. Podría desprenderse que la reforma debe ser acordada en una sesión de Congreso General, pues no habla de un acuerdo sucesivo, quizá porque el texto deriva de 1857, cuando el Legislativo era monocameral. Sin embargo, por vía de la costumbre se entiende que se acuerda la reforma mediante la aprobación sucesiva en cada una de las cámaras del Congreso.

Siendo sucesiva su aprobación, surge la pregunta de cuál debe ser la cámara de origen. La Constitución no indica nada respecto a las reformas constitucionales. pero sí respecto a las leyes ordinarias, al disponer que los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o sobre el reclutamiento de tropas deben discutirse primero en la Cámara de Diputados (artículo 72, apartado H). Ante eso tenemos dos posibilidades interpretativas. La primera es que no resulta aplicable esa regla a las reformas constitucionales. Así lo entendió el Senado al aprobar la iniciativa sobre empréstitos, el 16 de abril de 2013. Sin embargo, también puede interpretarse en el

sentido de que sí es aplicable esta regla. Así lo entendió la Cámara de Diputados al rechazar tramitar la minuta enviada por el Senado antes referida. Finalmente, la iniciativa se volvió a presentar ante la Cámara de Diputados, donde fue aprobada y posteriormente enviada al Senado.

Por la sucesión de votaciones se ha entendido que operan las reglas relativas a las modificaciones, adiciones o desecamientos totales o parciales por la revisora, que prevé el artículo 72 constitucional para las leyes ordinarias.

También se ha entendido que en cada cámara del Congreso las iniciativas sigan el trámite de las leyes ordinarias, por lo que se turnan a una o varias comisiones, en donde son dictaminadas, siendo la resolución de las comisiones la que se vota en el pleno.

Tras el acuerdo del Congreso de la Unión, la Constitución dispone la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. Antes de la reforma de 2016, únicamente eran aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales. La mayoría se definía en atención al número de estados, que ha variado entre 28, 29 o 31, en los últimos cien años. Entre 1974 y 2015, siendo 31 los estados, pudo presentarse el debate sobre la mayoría, pues existen dos formas de entenderlo. La primera, considerar que es más de la mitad, con lo cual se requería del voto de por lo menos dieciséis legislaturas. La segunda, considerar que es la mitad más uno, con lo cual se requería el voto de cuando menos diecisiete legislaturas. En este periodo sólo se aprobaron nueve reformas con dieciséis votos de legislaturas locales. Tras la reforma de 2016, que le concedió voto a la legislatura de la Ciudad de México, el debate sobre la mayoría ya no tiene cabida, pues ambas formas de contabilizarlo coinciden.

El cómputo de los votos lo realiza el Congreso de la Unión, y desde 1966 también puede hacerlo la Comisión Permanente. Estos órganos también efectúan “la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”. Parecería que con esta declaración la reforma está hecha, de forma que no pasa al Ejecutivo. Sin embargo, se ha entendido que ello se refiere a que no puede ser objeto de observaciones por parte del presidente, es decir, éste no puede vetar una reforma. Ello no excluye que se le remita para que el presidente, como jefe de Estado, promulgue y publique la reforma. Así acontecía desde la Constitución de 1857, como puede verse en el *Diario Oficial* de los Estados Unidos Mexicanos; y así ha sucedido con todas las reformas a la Constitución de 1917.

Mixcoac, enero de 2020

PRIMERA PARTE
RÉGIMEN CONSTITUCIONAL
DE LAS PERSONAS

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHOS HUMANOS

El texto original contempló treinta y seis derechos humanos, llamados en ese momento “ganarías individuales”, la mayoría expresados en forma negativa, es decir, no proclamando un derecho, sino prohibiendo las consecuencias de su violación. Por ejemplo, no se “otorgaba” la libertad de expresión, sino que se prohibía que la manifestación de las ideas fuera objeto de inquisición. Con el paso de los años, algunos de esos derechos se han modalizado. También se han aumentado derechos. Y alguno se ha suprimido.

I. NORMAS GENERALES

1. *Bases generales de los derechos*

En el texto original se indicaba que los individuos eran los titulares de las garantías individuales, que eran otorgadas por la Constitución. En la reforma del 10 de junio de 2011 se dispuso que serían las personas las titulares de los derechos humanos, siendo la Constitución y los tratados los instrumentos que las reconocerían.¹

En la misma reforma de 2011 se estableció que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarían de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, se dispuso que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tenían la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que por ello el Estado debía prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

¹ Artículo 1o.

En cuanto a las restricciones, desde el texto original se ha dispuesto que el ejercicio de los derechos sólo podría restringirse en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece.

2. *Suspensión de derechos*

Desde su redacción original se ha previsto que pueden suspenderse o restringirse los derechos en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.²

Para ello, preveía que el presidente debía acordar la suspensión con el consejo de ministros. En la reforma del 29 de abril de 1981 se sustituyó el consejo de ministros por los secretarios de Estado, los titulares de los departamentos administrativos y el procurador general de la República. En la reforma del 2 de agosto de 2007 se suprimieron los departamentos administrativos. En la reforma del 10 de febrero de 2014 se eliminó la participación de los secretarios de Estado y del procurador. Tras el acuerdo ejecutivo, desde el texto original se ha previsto que el Congreso de la Unión (o la Comisión Permanente) apruebe la suspensión.

La suspensión está sujeta a diversas limitantes. En cuanto al ámbito espacial, en la redacción original se estipuló que la suspensión podía ser en todo el territorio nacional o sólo en una parte. Por lo que respecta al ámbito temporal, el texto original preveía que la suspensión debía ser por un tiempo limitado, y en la reforma del 10 de junio 2011 se permitió que el Congreso de la Unión levantara la suspensión antes del tiempo estipulado en el decreto suspensivo, al disponer que el Ejecutivo no podría vetar esta decisión. En cuanto al ámbito personal, desde la redacción original se ha previsto que no puede referirse a una sola persona.

A estas limitantes se sumó un catálogo de derechos que no pueden ser suspendidos, en la reforma de 2011: la no discriminación, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, la protección a la familia, el nombre, la nacionalidad, los derechos de la niñez, los derechos políticos, las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna, el principio de legalidad y retroactividad, la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

² Artículo 29.

En esa misma reforma se dispuso que la suspensión debía fundarse y motivarse, y debía ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Desde el texto original se ha previsto que el Congreso de la Unión debe conceder al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para hacer frente a la situación. Por ello, en caso de no estar reunido el Congreso, debe convocársele para ese efecto.

En la reforma de 2011 se dispuso que estas medidas quedarían sin efecto en el momento en el que se concluya la suspensión, y que debían ser revisadas de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II. DERECHOS DE IGUALDAD

El texto original protegió la igualdad ante la ley al prohibir los títulos de nobleza, las prerrogativas y los honores hereditarios,³ así como las leyes privativas y por tribunales especiales.⁴ Únicamente se permitió la subsistencia del fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, y se indicó que los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrían extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Estas disposiciones no han sido reformadas.

También en la redacción original se previó la igualdad retributiva, al indicar que para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.⁵ En la reforma del 5 de diciembre de 1960 este derecho también alcanzó a los trabajadores al servicio del Estado.⁶

En la reforma del 31 de diciembre de 1974 se dispuso que el varón y la mujer son iguales ante la ley.⁷ En la reforma del 6 de junio de 2019 se expresó este derecho como: “la mujer y el hombre son iguales ante la ley”.

La cláusula antidiscriminatoria se añadió en la reforma del 14 de agosto de 2001,⁸ al prohibir discriminar por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o

³ Artículo 12.

⁴ Artículo 13.

⁵ Artículo 123, fracción VII. Hoy es esa misma fracción, pero del apartado A.

⁶ Artículo 123, apartado B, fracción V.

⁷ Artículo 4o.

⁸ Artículo 1o.

menoscabar los derechos y libertades de las personas. El 4 de diciembre de 2006 se cambió el término “capacidades diferentes” por el de “discapacidades”, que actualmente tiene. Y en la reforma del 10 de junio de 2011, en vez de “preferencias” se habló de “preferencias sexuales”.

III. DERECHOS DE LIBERTAD

El texto original reconoció algunos derechos de libertad que no han sido modificados: la prohibición de esclavitud,⁹ la libertad de expresión,¹⁰ la libertad de asociación y de reunión.¹¹

También reconoció otros derechos que sí han sido motivo de reformas. En primer lugar, la libertad de difusión, que en el texto original hacía referencia a escribir y publicar opiniones, pero el 11 de junio de 2013 se amplió a la difusión de ideas, opiniones e informaciones en cualquier medio.

En segundo lugar, la libertad de posesión de armas,¹² que desde el 22 de octubre de 1971 se expresa como el “derecho” de posesión de armas.

En tercer lugar, la libertad de tránsito y residencia,¹³ que el texto original reconocía a los hombres; pero la reforma del 10 de junio de 2011 lo hizo para las personas. En cuanto a esta libertad, desde el texto original se establece que los extranjeros pueden ser expulsados del territorio nacional; pero en la reforma de 2011 se dispuso expresamente que debía respetárseles la audiencia previa.

En el texto original se reconocía la libertad de las personas para profesar la creencia religiosa que le agradara,¹⁴ así como para practicar las devociones, ceremonias o actos del culto público respectivo siempre que no constituyeran delitos o faltas penados por la ley. En la reforma del 19 de julio de 2013 se amplió esta libertad para incluir las convicciones éticas y de conciencia.¹⁵

También el texto original contemplaba la libertad personal.¹⁶ Por una parte, al prohibir la prisión por deudas meramente civiles.¹⁷ Por otra, al prohi-

⁹ Artículo 2o. Desde el 14 de agosto de 2001 se encuentra en el Artículo 1o.

¹⁰ Artículo 6o.

¹¹ Artículo 9o.

¹² Artículo 10.

¹³ Artículo 11.

¹⁴ Artículo 24.

¹⁵ Sobre este derecho hay que ver también el desarrollo de las relaciones del Estado y con las iglesias, que se trata en el capítulo relativo a principios constitucionales.

¹⁶ Artículo 14.

¹⁷ Artículo 17.

bir que se privara a las personas de la libertad sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Además de la sentencia, el texto original permitía restringir la libertad personal mediante una orden de aprehensión,¹⁸ que podría librarse si se acreditaba la integración del tipo y la presunta responsabilidad. Sin embargo, el 8 de marzo de 1999 se modificó, para exigir que se acreditara el cuerpo del delito, y el 18 de junio de 2008, por exigir el de obrar datos que establezcan que se ha cometido ese hecho.

Como excepciones a la orden de aprehensión, el texto original previó los casos de urgencia y flagrancia. En la reforma del 3 de septiembre de 1993 se limitó temporalmente estas detenciones, al establecer que ningún indiciado puede ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas sin ponerse a disposición de un juez, aunque el plazo se duplica en los casos de delincuencia organizada. En 2008 se estableció la obligación de registrar estas detenciones.

Otro límite a la libertad personal es la prisión preventiva. El texto original la permitió en caso de que se atribuyera la comisión de un delito que mereciera pena corporal.¹⁹ En la reforma del 18 de junio de 2008 se sustituyó esta expresión por “pena privativa de libertad”, y se indicó que podría ser decretada cuando otras medidas cautelares no fueran suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

También se dispuso que la prisión preventiva procedería oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos, como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. El 14 de junio de 2011 se incluyó la trata de personas en el catálogo de delitos. Y el 19 de abril de 2019 se añadieron los delitos de robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en

¹⁸ Artículo 16.

¹⁹ Artículo 19.

materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

Otra limitante a la libertad personal se introdujo en la reforma del 18 de junio de 2008, al permitir el arraigo,²⁰ a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando existiera riesgo fundado de que el inculcado se sustrajera a la acción de la justicia.

A estos derechos de libertad que se encontraban en el texto original se han añadido el derecho a decidir el número de hijos,²¹ y la libertad de trabajo,²² incorporados el 31 de diciembre de 1974, y la libertad creativa, incorporada el 30 de abril de 2009.²³

IV. DERECHOS PERSONALES

El texto original contemplaba el derecho a la vida, al prohibir que se privara de ésta salvo que fuera como una pena y mediara un juicio.²⁴ Se indicaba que la pena de muerte únicamente podría imponerse por traición a la patria en guerra extranjera, al parricidio, al homicidio con alevosía, premeditación y ventaja, al incendio, al plagio, al salteo de caminos, a la piratería y a los delitos graves del orden militar; y se proscribía para los delitos políticos.²⁵ En la reforma del 9 de diciembre de 2005 quedó prohibida esta pena.

El texto original también contempló el derecho a la integridad personal al prohibir la mutilación, la infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.²⁶

Ese derecho también se contempló al mandar que los malos tratamientos en las aprehensiones y en las prisiones deberían ser corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades;²⁷ y que estaría prohibido todo medio tendiente a obligar al inculcado a declarar en su contra o a incomunicarlo.²⁸ En

²⁰ Artículo 16.

²¹ Artículo 4o.

²² Artículo 5o.

²³ Artículo 4o.

²⁴ Artículo 14.

²⁵ Artículo 22.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Artículo 19.

²⁸ Artículo 20.

la reforma del 3 de septiembre de 1993 se prohibió expresamente la tortura; y desde el 18 de junio de 2008 se prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura.

Posteriormente, se han incorporado otros derechos personales. El 13 de noviembre de 2007, el derecho de réplica; el 10 de junio de 2011, el derecho de asilo y refugio, el 15 de agosto de 2016 se dispuso que se satisficiera de conformidad con los tratados internacionales; y el 17 de junio de 2014, el derecho a la identidad y al registro.

Dentro de los derechos de privacidad que contempló el texto original se encuentra la inviolabilidad del domicilio,²⁹ que ha permanecido sin reformas. El texto original también contempló la inviolabilidad de las comunicaciones, al disponer que la correspondencia que circulara cubierta por las estafetas estaría libre de registro;³⁰ sin embargo, esta redacción se modificó el 3 de febrero de 1993, para disponer que la correspondencia era inviolable. En la reforma del 18 de julio de 2008 se transformó la inviolabilidad de la correspondencia en inviolabilidad de las comunicaciones privadas. El 1o. de junio de 2009 se agregó el derecho de protección de datos personales.

V. DERECHOS PROCESALES Y PROCEDIMENTALES

Los derechos procesales y procedimentales que contempló el texto original, y que no han sido modificados, son el derecho de petición,³¹ el derecho al debido proceso,³² y el derecho a la legalidad, expresado como el mandato de fundamentación y motivación,³³ la prohibición de retroactividad en perjuicio,³⁴ y la prohibición de tribunales posteriores.³⁵

Después, en la reforma del 17 de marzo de 1987 se incorporó el derecho a la tutela judicial efectiva,³⁶ al que se le dio una expresión específica para los indígenas en la reforma del 14 de agosto de 2001.³⁷

²⁹ Artículo 16.

³⁰ Artículo 25. El 3 de febrero de 1983 pasó al artículo 16.

³¹ Artículo 8o.

³² Artículo 16.

³³ *Idem*.

³⁴ Artículo 14.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Artículo 17.

³⁷ Artículo 2o.

El derecho a la información se incorporó en la reforma del 6 de diciembre de 1977.³⁸ Posteriormente, se incorporaron principios que regulan el tratamiento de la información pública, que se abordan en el apartado de principios.

1. *Derechos de las personas imputadas*

El texto original estableció nueve derechos de las personas imputadas penalmente.³⁹

En primer lugar, que tenían derecho a ser puestas en libertad bajo el pago de una fianza de hasta diez mil pesos. En la reforma del 2 de diciembre de 1948 se determinó que el monto de la fianza lo fijara el juez.

En segundo lugar, que no podía compelerse a los acusados a declarar en su contra. En la reforma del 18 de junio de 2008 se estableció que las personas imputadas tienen derecho a declarar o a guardar silencio.

En tercer lugar, el derecho a ser careados con los testigos que depusieran en su contra, quienes tenían que declarar en su presencia, a fin de que respondieran las preguntas de la defensa. En la reforma del 3 de septiembre de 1983 se eliminó la obligación de declarar en presencia del imputado. En la reforma del 21 de septiembre 2000 se dispuso que no debían carearse los menores de edad y las víctimas de violación o secuestro.

En cuarto lugar, el derecho a que se le recibieran sus pruebas.

En quinto lugar, el derecho a que se le facilitaran los elementos para su defensa.

En sexto lugar, el derecho a ser juzgado por un juez o por un jurado de ciudadanos. En la reforma del 18 de junio de 2008 se limitó el juicio a un juez o tribunal.

En séptimo lugar, el derecho a ser juzgado dentro de cuatro meses si el delito no excedía de dos años de prisión, o de un año si la pena excedía de ese plazo. En la reforma del 3 de septiembre de 1993 se permitió ampliar el plazo a solicitud del inculcado, para una mejor defensa.

En octavo lugar, el derecho a ser oído en su defensa por sí, por persona de su confianza o por un abogado. A partir de la reforma del 18 de junio de 2008 sólo se permite que sea defendido por un abogado.

Y en noveno lugar, el derecho a que no se prolongara la prisión por impago de honorarios.

³⁸ Artículo 6o.

³⁹ Artículo 20.

A estos derechos se le agregó el derecho de las personas indígenas a ser asistidas por un intérprete, en la reforma del 14 de agosto de 2001,⁴⁰ y el derecho a que se le presuma su inocencia, que se incorporó en la reforma del 18 de junio de 2008.

2. *Derechos de las personas sentenciadas*

Como derecho de las personas sentenciadas, el texto original contempló el de no volver a ser juzgado por el mismo delito.⁴¹ Este derecho no ha sufrido reformas.

3. *Derechos de las víctimas*

En la reforma del 21 de septiembre de 2000 se establecieron cinco derechos de las víctimas:⁴² recibir asesoría jurídica, coadyuvar con el Ministerio Público, recibir atención médica y psicológica, a que se le repare el daño, y a las medidas de seguridad y auxilio.

En la reforma del 18 de junio de 2008 se añadió el derecho a recurrir las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento o suspensión del procedimiento, y el derecho al resguardo de su identidad en los casos de violación, secuestro, delincuencia organizada, o cuando a juicio del juzgador fuera necesario. En la reforma del 10 de junio de 2011 se añadieron a esta lista los casos de trata de personas.

VI. DERECHOS POLÍTICOS

El texto original contempló el derecho al voto activo,⁴³ aunque se lo negaba a los ministros de culto,⁴⁴ hasta que el 28 de enero de 1992 se les permitió votar. En la reforma del 14 de agosto de 2001 se reconoció de forma expresa para los indígenas,⁴⁵ y en la reforma del 22 de mayo de 2015 se adicionó la prohibición de que las prácticas comunitarias limitaran el derecho en la elección de autoridades municipales.

⁴⁰ Artículo 2o.

⁴¹ Artículo 23.

⁴² Artículo 20.

⁴³ Artículo 35.

⁴⁴ Artículo 130.

⁴⁵ Artículo 2o.

También, la redacción original contempló el derecho al voto pasivo,⁴⁶ con la misma limitante para los ministros de culto público,⁴⁷ que no ha sido eliminada. En la reforma del 9 de agosto de 2012 se dispuso que podía ser a través de los partidos o por medio de candidaturas independientes. El 14 de agosto de 2001 se reconoció el derecho de forma expresa para los indígenas,⁴⁸ y en la reforma del 22 de mayo de 2015 se adicionó la prohibición de que las prácticas comunitarias limitaran este derecho en la elección de autoridades municipales.

Un tercer derecho contemplado en el texto original es el de asociación política. El 6 de abril de 1990 se precisó que debía ser “libre y pacíficamente”, y en la reforma del 22 de agosto de 1996 se estableció que era “individualmente”. Desde el texto original se encuentra la restricción a los ministros de culto para asociarse en esta materia, así como la restricción para formar agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa.⁴⁹

El 9 de agosto de 2012 se incorporó el derecho de acceso a empleos públicos,⁵⁰ aunque desde el 14 de agosto de 2001 ya se contemplaba para los indígenas.⁵¹

También, el 9 de agosto de 2012 se incorporaron los derechos a iniciar leyes y a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.⁵² En la reforma del 20 de diciembre de 2019 se sumó el derecho a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia regional y a participar en los procesos de revocación de mandato.

Suspensión de derechos políticos

Desde el texto original se establecen seis causas por las que se suspenden los derechos políticos, que no han sido objeto de reformas; la falta de cumplimiento injustificada de las obligaciones ciudadanas, que da lugar a la suspensión por un año; el estar sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal; durante la extinción de una pena corporal; por vagancia o ebriedad consuetudinaria declarada; por estar prófugo de la justicia, y por sentencia que imponga la suspensión.

⁴⁶ Artículo 35.

⁴⁷ Artículo 130.

⁴⁸ Artículo 2o.

⁴⁹ Artículo 130.

⁵⁰ Artículo 35.

⁵¹ Artículo 2o.

⁵² Artículo 35.

VII. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El texto original contempló los derechos a condiciones laborales equitativas y satisfactorias, que se traduce en siete derechos en particular.⁵³

En primer lugar, el derecho a una jornada razonable. Se estipuló en ocho horas diarias, por regla general, con dos excepciones: para el trabajo nocturno, una jornada máxima de siete horas diarias, y para los menores de dieciséis años, de seis horas. El 5 de diciembre de 1960 se reconoció también para los burócratas, y se fijó en ocho horas para el trabajo diurno, y siete para el nocturno. En la reforma del 31 de diciembre de 1974 se dispuso que los menores no podrían realizar labores después de las diez de la noche, y que se prohibían los trabajos nocturnos que fueran insalubres, peligrosos o industriales.

En segundo lugar, el derecho al descanso: por cada seis días de trabajo se tiene derecho a uno de descanso, que sería remunerado. El 5 de diciembre de 1960 se reconoció también para los burócratas, a quienes también se les reconoció el derecho a vacaciones anuales.

En tercer lugar, el derecho a una remuneración justa, traducido en la existencia de un salario mínimo, cuya forma de determinación se explica en la última parte de este trabajo. Para los burócratas se reconoció el 5 de diciembre de 1960, y el 24 de agosto de 2008 se vinculó con el artículo 127, relativo a los topes salariales.

El cuarto lugar, la prohibición del trabajo infantil, y las condiciones del trabajo juvenil. Originalmente se permitía el trabajo a los jóvenes entre doce y dieciséis años. En la reforma del 17 de junio de 2014 se proscribió el trabajo de los menores de dieciséis años.

En quinto lugar, el derecho a condiciones especiales para las trabajadoras embarazadas. Originalmente se estableció un descanso desde los tres meses anteriores al parto y un mes después de éste. En la reforma del 31 de diciembre de 1974 se estableció el descanso de un mes antes del parto y dos después de éste, y se les eximió de trabajos que significaran un peligro para su salud durante todo el embarazo. Para las burócratas, este derecho se introdujo en la reforma del 5 de diciembre de 1960, y en la reforma del 31 de diciembre de 1974 se precisó su temporalidad, como sucede para el resto de trabajadoras.

En sexto lugar, el derecho a la seguridad e higiene. El 31 de diciembre de 1974 se incluyó la protección al producto de la concepción y la obligación de establecer sanciones por su incumplimiento.

⁵³ Artículo 123.

En séptimo lugar, el derecho a la estabilidad en el empleo. En la reforma del 21 de noviembre de 1962 se permitió que la ley definiera en qué casos se podía sustituir la reinstalación por una indemnización en caso de despido injustificado. Respecto a los burócratas, este derecho se introdujo en la reforma del 5 de diciembre de 1960.

El derecho a condiciones laborales equitativas y satisfactorias ha sido adicionado con otro derecho en particular, aunque referido sólo a los burócratas: el derecho al ascenso, introducido en la reforma del 5 de diciembre de 1970. El 31 de diciembre de 1974 se precisó la preferencia a quien fuera la fuente de ingresos de una familia.

También el texto original contempló los derechos sindicales: la libertad sindical y el derecho de paro y de huelga. Estos derechos se reconocieron a los burócratas el 5 de diciembre de 1960.

Los demás derechos económicos, sociales y culturales se han ido reconociendo posteriormente.

El 6 de septiembre de 1929, el derecho a la seguridad social. El 31 de diciembre de 1974 se precisaron los conceptos comprendidos en la seguridad social, y el 5 de diciembre de 1960 se reconoció para los burócratas.

El 9 de enero de 1978, el derecho a la capacitación para el trabajo.

El 19 de diciembre de 1978, el derecho al trabajo, aunque el 8 de julio de 2008 se modificó su fraseo.

El 3 de febrero de 1983, el derecho a la salud.⁵⁴ De forma especial para los indígenas se reconoció el 14 de agosto de 2001.⁵⁵

El 7 de febrero de 1983, el derecho a la vivienda.⁵⁶ De forma especial para los indígenas, se reconoció el 14 de agosto de 2001.⁵⁷

El 5 de marzo de 1993, el derecho a la educación.⁵⁸ Aunque había referencias constitucionales a la educación desde el texto original, de las que nos ocupamos en el apartado de principios, no se proclamó como derecho humano hasta esa fecha. De forma especial para los indígenas, se reconoció el 14 de agosto de 2001.⁵⁹

El 28 de junio de 1999, el derecho al medio ambiente sano,⁶⁰ y en la reforma del 8 de febrero de 2012 se adicionó que debían generar responsabilidad los daños al medio ambiente.

⁵⁴ Artículo 4o.

⁵⁵ Artículo 2o.

⁵⁶ Artículo 4o.

⁵⁷ Artículo 2o.

⁵⁸ Artículo 3o.

⁵⁹ Artículo 2o.

⁶⁰ Artículo 4o.

El 7 de abril de 2000 se dispuso que los niños y las niñas tenían derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, y se indicó que los ascendientes, tutores y custodios debían preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos, y que el Estado otorgaría facilidades a los particulares para que coadyuvaran a este cumplimiento. En la reforma del 12 de octubre de 2012 se determinó que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velaría y cumpliría con el principio del interés superior de la niñez, siendo el principio que debía guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

El 30 de abril de 2009, el derecho al acceso a la cultura. El 12 de octubre de 2011, el derecho al deporte. El 8 de febrero de 2012, el derecho de acceso al agua. El 11 de junio de 2013, el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. El 13 de octubre de 2013, el derecho a la alimentación. Y el 15 de mayo de 2015, el derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica.⁶¹

⁶¹ Este último en el artículo 3o.

CAPÍTULO SEGUNDO

OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES A LOS PARTICULARES

I. DE LOS MEXICANOS

En su redacción original, la Constitución estableció cuatro obligaciones a los mexicanos.⁶²

La primera, hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años concurrieran a las escuelas públicas o privadas para recibir educación primaria y militar. El 3 de marzo de 1993 se desvinculó de la edad y se aumentó la secundaria. El 12 de noviembre de 2002 se aumentó la educación preescolar. El 9 de febrero de 2012 se aumentó la educación media superior. El 15 de mayo de 2019, la obligación se expresó como ser responsables de que sus hijas, hijos o pupilos concurren a las escuelas para recibir la educación obligatoria.

La segunda obligación fue asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en el que residan para recibir instrucción cívica y militar.

La tercera fue alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley. El 12 de marzo de 2019 la obligación se hizo respecto a los cuerpos de reserva, en lugar de la Guardia Nacional.

La cuarta y última fue contribuir a los gastos públicos de la Federación, y del estado y del municipio en el que residieran, de la forma proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. El 25 de octubre de 1993 se agregó al Distrito Federal como sujeto pasivo de las contribuciones, y cambió su denominación a Ciudad de México en la reforma del 29 de enero de 2016.

⁶² Artículo 31.

II. DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

El texto original contempló seis obligaciones para los ciudadanos mexicanos.⁶³

La primera, inscribirse en el catastro de la municipalidad, y manifestar la propiedad, la industria, profesión o trabajo de que subsistiera.

La segunda, inscribirse en los padrones electorales, en los términos que señalaran las leyes. El 6 de abril de 1990, esta obligación pasó a ser la de inscribirse en el registro nacional de ciudadanos.

La tercera, alistarse en la Guardia Nacional. El 26 de marzo de 2019 pasó a formar parte de los cuerpos de reserva.

La cuarta obligación fue votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondiera al ciudadano. El 22 de agosto de 1996 se eliminó la necesidad de que el voto fuera en el distrito electoral correspondiente. Y el 9 de agosto de 2012 se añadió la obligación de votar en las consultas populares.

La quinta, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados. El 19 de enero de 2019, en lugar de hablar de estados se refirió a las entidades federativas.

La sexta, desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida el ciudadano, así como las funciones electorales y de jurado.

⁶³ Artículo 36.

CAPÍTULO TERCERO

NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

Hasta el día en que esto se escribe se han publicado diez decretos que reforman el régimen constitucional de nacionalidad y de ciudadanía. Estos decretos son de fechas 18 de enero de 1934, 15 de diciembre de 1934, 10 de febrero de 1944, 17 de octubre de 1953, 22 de diciembre de 1969, 26 de diciembre de 1969, 31 de diciembre de 1974, 20 de marzo de 1977, 20 de diciembre de 1997 y 30 de septiembre de 2013. En lo sucesivo nos referiremos a los decretos por el año de su publicación, salvo en los años en que exista más de uno.

I. NACIONALIDAD MEXICANA

Desde el texto original se ha previsto que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.⁶⁴

1. *Nacionalidad por nacimiento*

El texto original le otorgaba la nacionalidad mexicana por nacimiento, en primer lugar, a los hijos de padres mexicanos, siempre que éstos fueran mexicanos por nacimiento. En enero 1934 se modificó esta norma, para indicar que serían mexicanos por nacimiento los nacidos en el extranjero hijos de padre mexicano y madre extranjera; o de madre mexicana y padre desconocido. El 26 de diciembre de 1969 se reformó para señalar que serían mexicanos los hijos de padres mexicanos, de padre mexicano, o madre mexicana. En diciembre 1997 se dispuso que tendrían esta cualidad los que nacieran en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

El texto original también le otorgaba la nacionalidad mexicana por nacimiento a los nacidos en la República mexicana de padres extranjeros,

⁶⁴ Artículo 30.

siempre y cuando en el año posterior a alcanzar la mayoría de edad manifestaran que optaban por esta nacionalidad y comprobaran haber residido en el país los últimos seis años. En la reforma de enero de 1934 se modificó la norma para otorgar esta condición a los nacidos en territorio de la República, sin importar la nacionalidad de sus padres.

En la reforma de enero de 1934 se le reconoció la nacionalidad por nacimiento a los nacidos a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, fueran de guerra o mercantes. En la reforma de diciembre de 1997 también se le dio la nacionalidad por nacimiento a los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización.

2. *Nacionalidad por naturalización*

El texto original permitía naturalizarse como mexicanos a los nacidos en el territorio nacional si optaban por la nacionalidad sin haber residido los últimos seis años en el país. Además, el texto original permitía naturalizarse a quienes hubieran vivido en el país cinco años y tuvieran un modo honesto de vivir. Finalmente, el texto original permitía naturalizarse a los “indiolatinos” que se avecindaran en México y manifestaran su deseo de ser mexicanos.

En la reforma del 26 de diciembre de 1969 se eliminaron esas tres opciones, y se sustituyeron por dos: la primera, los extranjeros que obtuvieran carta de naturalización; y la mujer mexicana que contrajera matrimonio con varón mexicano y estableciera su domicilio en el territorio nacional. En la reforma de 1974 se permitió también que la mujer que contrajera matrimonio transmitiera la nacionalidad al cónyuge. Y para el supuesto de matrimonio, en diciembre de 1997 se exigió, además, cumplir con los requisitos legales.

3. *Pérdida de la nacionalidad*

En la reforma de enero de 1934 se establecieron como causas de pérdida de la nacionalidad: la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera; aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; residir cinco años en el extranjero siendo mexicano por naturalización, y hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, o por obtener y usar un pasaporte extranjero.⁶⁵

⁶⁵ Artículo 37.

En diciembre de 1997 se determinó que las causas anteriores harían perder la nacionalidad mexicana por naturalización, pues los mexicanos por nacimiento no podrían ser privados de su nacionalidad. Además, se eliminó la causa de pérdida consistente en obtener y usar un pasaporte extranjero.

4. *Doble nacionalidad*

A partir de diciembre de 1997 se mandó al legislador, regular el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad, y mandó establecer normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.⁶⁶

II. EXTRANJEROS

Desde el texto original se consideran personas extranjeras todas las que no posean la calidad de mexicanas por nacimiento o por naturalización, y se les ha reconocido la titularidad de derechos humanos.⁶⁷

III. CARGOS Y FUNCIONES RESERVADOS PARA MEXICANOS

Desde su redacción original, la Constitución prevé que los mexicanos deben ser preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.⁶⁸ También ha indicado que en tiempo de paz ningún extranjero puede servir en el ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

El texto original estableció que para pertenecer a la marina nacional de guerra y desempeñar cualquier cargo en ella se requería ser mexicano. En la reforma de 1944 se extendió esta exigencia a los integrantes del ejército y de la fuerza aérea.

⁶⁶ Artículo 32.

⁶⁷ Artículo 33. Originalmente se hablaba de extranjeros y de garantías. En la reforma del 10 de junio de 2011 se habló de personas extranjeras y de derechos humanos.

⁶⁸ Artículo 32.

El texto original exigió la nacionalidad mexicana para los capitanes, pilotos, patronos y primeros maquinistas de los buques mercantiles mexicanos, y para las dos terceras partes de la tripulación. La reforma de diciembre 1934 extendió esa exigencia a todo el personal que tripulara cualquier embarcación que se amparara con la bandera mercante mexicana, y a quienes se desempeñaran como capitán de puerto, algún servicio de practicante o agentes aduanales. La reforma de 1944 extendió la exigencia a los tripulantes de aeronaves y comandantes de aeródromos, así como a los mecánicos, y eliminó la necesidad de que las dos terceras partes de la tripulación fueran mexicanos. En la reforma de marzo de 1997 eliminó la exigencia de que los agentes aduanales fueran mexicanos.

En esa última reforma se dispuso que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales se requiriera ser mexicano por nacimiento por mandato constitucional o por una ley federal se reservaba a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

IV. CIUDADANÍA MEXICANA

El texto original otorgaba la ciudadanía mexicana a los mexicanos que tuvieran un modo honesto de vivir y dieciocho años, siendo casados, o veintiuno siendo solteros.⁶⁹ En 1953 se permitió que las mujeres fueran ciudadanas. Y en la reforma del 22 de diciembre de 1969, la edad se fijó en dieciocho años, con independencia del estado civil de la persona.

Originalmente se preveía que la ciudadanía mexicana se perdía por naturalizarse extranjero; por servir a otro país o admitir de él condecoraciones sin permiso del Congreso, a excepción de los títulos literarios, científicos o humanitarios, o por comprometerse con los ministros de culto a desobedecer la Constitución y las leyes.⁷⁰

En la reforma de enero de 1934 se estableció que la ciudadanía se perdería por aceptar o usar títulos nobiliarios que no implicaran sumisión a gobierno; por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso; por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso; por admitir del gobierno de otro país, títulos o funciones sin previa licencia del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios; por ayudar, en contra de la

⁶⁹ Artículo 34.

⁷⁰ Artículo 37.

nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y en los demás casos que previeran las leyes.

En la reforma de marzo de 1977 se eliminó la referencia a la no sumisión a gobiernos extranjeros en los títulos nobiliarios, y se añadió el prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso.

En la reforma de 2013 se determinó que los permisos exigidos no se solicitarían ante el Congreso de la Unión, sino ante el Poder Ejecutivo, y que el presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrían libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras.

SEGUNDA PARTE
TERRITORIO Y FORMA DE ESTADO

CAPÍTULO PRIMERO

TERRITORIO

El texto original precisaba que el territorio nacional lo integraba, en primer lugar, el de las partes integrantes de la Federación,⁷¹ y disponía que los estados y los territorios conservarían la extensión y territorios que habían tenido, siempre que no hubiera dificultad al respecto,⁷² y que los estados arreglarían sus límites de acuerdo con los mecanismos previstos por la Constitución.⁷³ El 17 de marzo de 1987 se determinó que los estados podían arreglar sus diferencias limítrofes mediante convenios, pero que éstos deberían ser aprobados por el Senado. En la reforma del 8 de diciembre de 2005 se precisó que, a falta de acuerdo, los conflictos serían resueltos por el Senado; la Suprema Corte podía conocer en controversia constitucional los conflictos derivados de la ejecución. El 15 de octubre de 2012 se dispuso que de no llegar a un acuerdo amistoso los estados, resolvería la Suprema Corte.

También, el texto original se ocupó del territorio de algunas entidades en particular: el estado de Nayarit tendría la extensión del territorio de Tepic,⁷⁴ y el Distrito Federal conservaría sus límites.⁷⁵ En la reforma del 7 de febrero de 1931 se precisó la división entre los territorios de las dos Baja Californias. Esta norma se derogó el 16 de enero de 1952. En la reforma del 19 de diciembre de 1931 se amplió el territorio de Yucatán, y en la del 22 de marzo de 1934 se precisó parte del territorio de Yucatán y de Campeche. Estas dos últimas disposiciones se derogaron en la reforma del 16 de enero de 1935.

En segundo lugar, el texto original también consideró parte del territorio nacional el de las islas adyacentes, y el de las islas de Guadalupe y las

⁷¹ Artículo 42.

⁷² Artículo 45.

⁷³ Artículo 46.

⁷⁴ Artículo 47.

⁷⁵ Artículo 44. Esa disposición habla de la Ciudad de México, en lugar del Distrito Federal desde el 29 de enero de 2016.

de Revillagigedo y La Pasión.⁷⁶ Esta última isla salió del listado en la reforma del 18 de enero de 1934.

En la reforma del 20 de enero de 1960 se estableció que formaban parte del territorio nacional los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores, y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades establecidas por el propio derecho internacional.

En el texto original se había previsto que las islas que pertenecieran al territorio nacional dependerían del gobierno federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta entonces hubieran ejercido jurisdicción los estados.⁷⁷ A las islas se sumaron los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la reforma del 20 de enero de 1960.

El 6 de febrero de 1976 se dispuso que la nación ejercería en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinaran las leyes. Se dispuso que esta zona económica se extendería a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial; pero que en caso de que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.⁷⁸

⁷⁶ Artículo 42.

⁷⁷ Artículo 48.

⁷⁸ Artículo 27.

CAPÍTULO SEGUNDO

FORMA DE ESTADO

Desde su redacción original, la Constitución ha señalado que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.⁷⁹

El texto original determinó que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal. En la reforma del 30 de noviembre de 2012 se añadió la laicidad como forma de Estado.

Disponía el texto original que la República se componía de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.⁸⁰ En la reforma del 29 de enero de 2016 se añadió que también se componía por la Ciudad de México. Desde el texto original se ha indicado que las entidades están unidas en una Federación establecida según los principios de esa ley fundamental.

Originalmente se disponía que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los estados en lo que tocaba a sus regímenes interiores.⁸¹ El 29 de enero de 2016 se incluyó a la Ciudad de México. Dice desde el texto original que los regímenes interiores son establecidos por las Constituciones locales, que en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.

En el texto original se estipulaba que el Distrito Federal se compondría del territorio que tenía en ese momento, y que si los poderes de la Unión se trasladaran a otro lugar se denominaría Estado del Valle de México.⁸² En la reforma del 25 de octubre de 1993 se precisó que la Ciudad de México era un Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados

⁷⁹ Artículo 39.

⁸⁰ Artículo 40.

⁸¹ Artículo 41.

⁸² Artículo 44

Unidos Mexicanos, dejando a salvo lo antes dispuesto. En la reforma del 29 de enero de 2016 se determinó que la Ciudad de México era entidad federativa, y que en caso de traslado de los poderes de la Unión se erigiría en el estado denominado Ciudad de México.

En la reforma del 14 de agosto de 2001 se estipuló que la nación mexicana es única e indivisible.⁸³

⁸³ Artículo 2o.

CAPÍTULO TERCERO

FEDERALISMO

Tras los años centralistas del siglo XIX, la decisión de conformar una Federación no ha sido alterada. Así lo recogieron los constituyentes reunidos en Querétaro entre diciembre de 1916 y febrero de 1917.

En materia de federalismo, básicamente los cambios en los cien años posteriores se han referido a la modificación de las materias que corresponden a cada orden de gobierno. La mayoría, para aumentar las atribuciones de la Federación. En los primeros setenta años se hicieron treinta y dos cambios. En los siguientes treinta se hicieron cuarenta y siete. Es decir, de tener un promedio 0.4 modificaciones por año en la materia, estamos con un promedio que lo triplica, con 1.5 cambios anuales.

Ello puede deberse a la aparición de nuevas realidades, que exigen una regulación uniforme (tecnologías de la información, por ejemplo), o bien a la necesidad de controlar todo desde el centro, pues la explosión de las reformas coincide con la alternancia política a nivel local. Quizá antes existía una uniformidad fáctica, y ahora se requiere lograr la uniformidad con la atracción de facultades hacia los poderes federales. Como sea, lo cierto es que existe una tendencia a centralizar por medio de la absorción de facultades.

I. INTEGRACIÓN DE LA FEDERACIÓN

La decisión de adoptar el federalismo como forma de Estado supone la existencia de un orden federal y diversos órdenes locales, que se corresponden a cada una de las entidades que conforman la Federación.

En el texto original se distinguían tres clases de entidades federativas: el Distrito Federal, que era la naturaleza que se le dio a la Ciudad de México; los territorios federales, que eran extensiones geográficas en las que los poderes de la Unión se encargaban del gobierno local, y los estados.

En 1917 había dos territorios federales: Baja California y Quintana Roo,⁸⁴ una vez que el territorio de Tepic se erigió en el estado de Nayarit.⁸⁵ Asimismo, había 28 estados: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En 2011 se le cambió el nombre a Coahuila, para ser llamado Coahuila de Zaragoza.⁸⁶

A principios de 1931⁸⁷ se dividió el territorio de Baja California en dos: en el del Norte de Baja California y en el del Sur de Baja California, y a finales de ese año⁸⁸ se erigió a Quintana Roo como estado; no obstante, cuatro años después se le volvió a considerar territorio.⁸⁹

En 1952⁹⁰ se le dio el carácter de estado al Territorio de Baja California Norte, que se denominó Baja California, y en 1974⁹¹ se erigieron como estados los territorios de Baja California Sur y, nuevamente, Quintana Roo, con lo que desaparecieron los territorios federales.

Finalmente, en 2016⁹² se eliminó la condición de Distrito Federal que tenía la Ciudad de México, por lo que se integró el nombre de la capital —y no su naturaleza— al listado de entidades federativas.

II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El texto original de 1917 estableció el federalismo como forma de Estado en su artículo 40, al retomar literalmente el mismo precepto de la Constitución de 1857, y las ideas del numeral 4 de la Constitución de 1824.

Con relación a la forma de Estado federal, únicamente se ha modificado en una ocasión, para determinar que además de integrarse por estados, lo hace por una Ciudad de México.⁹³

Además de establecer la cláusula federal, se reconoce el principio de fidelidad federal, es decir, normas que mandatan establecer una relación de

⁸⁴ Artículo 43.

⁸⁵ Artículo 47.

⁸⁶ Reforma del 13 de abril de 2011.

⁸⁷ Reforma del 7 de febrero de 1931.

⁸⁸ Reforma del 19 de septiembre de 1931.

⁸⁹ Reforma del 16 de enero de 1935.

⁹⁰ Reforma del 16 enero de 1952.

⁹¹ Reforma del 8 de octubre de 1974.

⁹² Reforma del 29 de enero de 2016.

⁹³ 29 de enero de 2016.

ayuda mutua y colaboración eficaz entre la Federación y las entidades federativas, en acatamiento a la Constitución de la Unión.

El respeto a la Constitución federal por parte de las entidades ha sido parte del artículo 40 constitucional desde el texto original de 1917. Ha sido reformado únicamente para contemplar a la Ciudad de México como entidad federativa con Constitución propia.⁹⁴

La protección a las entidades federativas en contra de invasión exterior, o en contra de trastornos interiores ha sido una norma presente desde el texto original, en donde se regulaba en el artículo 122. En 1993, con motivo del reconocimiento de una autonomía política a la Ciudad de México, esa norma se trasladó al artículo 119,⁹⁵ en donde ha permanecido con un pequeño cambio de redacción para hablar de “entidades federativas” y no de “estados”, como lo decía originalmente.⁹⁶

Por otra parte, la obligación de los Ejecutivos locales de publicar y hacer cumplir las leyes federales ha estado vigente desde 1917, con un cambio de redacción en 2016.⁹⁷

III. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

1. *Las facultades federales*

Bajo la lógica de la concentración de colonias, la enmienda X de la Constitución norteamericana de 1791 entendía que los estados conservaban las facultades que como entes soberanos habían tenido, salvo las que cedían expresamente a la Federación. Así pues, la Constitución debía enumerar las facultades federales, y dejaba el resto a los estados.

El texto original de 1917 utilizó ese mismo principio, como ya lo disponía la Constitución de 1857. Ese principio se contempla en el artículo 124, y sólo ha sufrido una reforma, al cambiar la palabra “estados” por “entidades federativas”, con la desaparición del Distrito Federal.⁹⁸ Así pues, la regla general es que la Constitución enlista las facultades que corresponden a la Federación.

⁹⁴ Reforma del 29 de enero de 2016.

⁹⁵ Reforma del 25 de octubre de 1993.

⁹⁶ Reforma del 29 de enero de 2016.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ 29 de enero de 2016.

De la Constitución de 1857 repitió textualmente las facultades relativas a la admisión de nuevos estados o territorios a la Unión federal;⁹⁹ erigir los territorios en estados;¹⁰⁰ arreglar definitivamente los límites de los estados;¹⁰¹ cambiar la residencia de los poderes federales;¹⁰² contratación de empréstitos;¹⁰³ establecimiento de aranceles al comercio exterior e impedir restricciones al comercio interior;¹⁰⁴ crear y suprimir empleos públicos de la Federación;¹⁰⁵ patentes de corso y leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra;¹⁰⁶ ciudadanía, naturalización, colonización;¹⁰⁷ vías generales de comunicación, y sobre postas y correos y aguas federales;¹⁰⁸ casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas;¹⁰⁹ ocupación y enajenación de terrenos baldíos;¹¹⁰ amnistías sobre delitos federales,¹¹¹ así como la cláusula genérica, que permite legislar al Congreso para hacer efectivas las facultades explícitas.¹¹²

Por otra parte, modificó un poco la redacción y el alcance respecto a su regulación en el texto de 1857, retomó las facultades en materia de formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes;¹¹³ legislar en lo relativo al Distrito Federal, a los territorios;¹¹⁴ a la minería, a las instituciones de crédito y al Banco Emisor Único,¹¹⁵ así como imponer contribuciones.¹¹⁶

La mayoría de estas facultades que ya se encontraban son las típicas de la Federación en el federalismo clásico norteamericano, de donde se retoman once facultades textuales.

⁹⁹ Artículo 73, fracción I.

¹⁰⁰ Artículo 73, fracción II.

¹⁰¹ Artículo 73, fracción IV.

¹⁰² Artículo 73, fracción V.

¹⁰³ Artículo 73, fracción VIII.

¹⁰⁴ Artículo 73, fracción IX.

¹⁰⁵ Artículo 73, fracción XI.

¹⁰⁶ Artículo 73, fracción XIII.

¹⁰⁷ Artículo 73, fracción XVI.

¹⁰⁸ Artículo 73, fracción XVII.

¹⁰⁹ Artículo 73, fracción XVIII.

¹¹⁰ Artículo 73, fracción XIX.

¹¹¹ Artículo 73, fracción XXII.

¹¹² Artículo 73, fracción XXX.

¹¹³ Artículo 73, fracción III.

¹¹⁴ Artículo 73, fracción VI.

¹¹⁵ Artículo 73, fracción X.

¹¹⁶ Artículo 73, fracción VII.

En el texto original, asimismo, se establecieron como nuevas facultades federales declarar la guerra;¹¹⁷ levantar y sostener el ejército y la armada;¹¹⁸ organización de la Guardia Nacional;¹¹⁹ emigración e inmigración y salubridad general,¹²⁰ organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular;¹²¹ delitos federales;¹²² así como para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general.¹²³

Algunas de las facultades han sido modificadas en cuanto a la autoridad que puede ejercerlas,¹²⁴ otras han sufrido precisiones posteriores, como el establecimiento de la fuerza aérea como institución armada de la Unión,¹²⁵ o la puntualización de que se determina el valor relativo de la moneda extranjera, y no simplemente su valor.¹²⁶ Otras más han sido modificadas en cuanto a su identificación, como la cláusula genérica que permite dictar leyes que sean necesarias para hacer efectivas el resto de facultades.¹²⁷

La eliminación de facultades federales ha sido un tema raro. Únicamente hay tres casos. Se han eliminado la facultad para conceder patentes de curso,¹²⁸ así como para dictar toda la legislación común en los territorios federales¹²⁹ y en el Distrito Federal.¹³⁰

Lo más común ha sido aumentar materias. La primera que se le añadió a la Federación fue la educativa, lo que se hizo en la primera reforma constitucional, aprobada sólo cuatro años después de la expedición de la

¹¹⁷ Artículo 73, fracción XII.

¹¹⁸ Artículo 73, fracción XIV.

¹¹⁹ Artículo 73, fracción XV.

¹²⁰ Artículo 73, fracción XVI.

¹²¹ Artículo 73, fracción XX.

¹²² Artículo 73, fracción XXI.

¹²³ Artículo 73, fracción XXVII.

¹²⁴ Por ejemplo, la resolución de conflictos por límites territoriales entre estados. O el cambio de del Banco Emisor Único por Banco Central.

¹²⁵ 10 de febrero de 1944.

¹²⁶ 17 de noviembre de 1982.

¹²⁷ El 15 de septiembre de 2017 pasó de ser la fracción XXX a la fracción XXXI del artículo 73.

¹²⁸ 21 de octubre de 1966.

¹²⁹ 8 de octubre de 1974.

¹³⁰ El 22 de agosto de 1996 se le dejaron algunas facultades legislativas, que fueron eliminadas el 29 de enero de 2016.

Constitución.¹³¹ La federalización de la educación fue matizada unos años después, al hacerla concurrente.

Trece años tuvieron que transcurrir para que se federalizara otra materia, que fue la de extranjeros.¹³² En los siguientes cincuenta años se federalizaron nueve materias más: la cinematográfica,¹³³ el establecimiento de contribuciones que corresponderían de forma exclusiva a la Federación,¹³⁴ los juegos con apuestas y sorteos,¹³⁵ el impuesto especial sobre la cerveza,¹³⁶ la bandera y el himno,¹³⁷ la energía eléctrica y nuclear,¹³⁸ la planeación nacional para el desarrollo económico y social,¹³⁹ los procesos contenciosos administrativos contra autoridades federales.¹⁴⁰

En los treinta años posteriores se federalizaron otras nueve materias: la entidad de fiscalización,¹⁴¹ la seguridad nacional,¹⁴² la información estadística y geográfica,¹⁴³ sustancias químicas, explosivos y pirotecnia,¹⁴⁴ la delincuencia organizada,¹⁴⁵ la protección de datos personales y los derechos de autor,¹⁴⁶ iniciativa ciudadana y consulta popular,¹⁴⁷ el servicio profesional docente,¹⁴⁸ tecnologías de la información, radiodifusión y telecomunicaciones.¹⁴⁹

¹³¹ Artículo 73, fracción XXV. Reforma del 8 de julio de 1921.

¹³² Artículo 73, fracción XXI. Reforma del 18 de enero de 1934.

¹³³ Artículo 73, fracción X. Reforma del 24 de octubre de 1942.

¹³⁴ Artículo 73, fracción XXIX. Reforma del 24 de octubre de 1942.

¹³⁵ Artículo 73, fracción X. Reforma del 29 de diciembre de 1947.

¹³⁶ Artículo 73, fracción XXIX. Reforma del 10 de febrero de 1940.

¹³⁷ Artículo 73, fracción XXIX-B. Reforma del 24 de octubre de 1967.

¹³⁸ Artículo 73, fracción X. Reforma del 6 de febrero de 1975.

¹³⁹ Artículo 73, fracción XXIX-D. Reforma del 3 de febrero de 1983.

¹⁴⁰ Artículo 73, fracción XXIX-H. Reforma del Incorporados 10 de agosto de 1987, y redefinidos en la reforma de 27 de mayo de 2013.

¹⁴¹ Como entidad superior de fiscalización el 30 de julio de 1999, y como Auditoría Superior de la Federación del 27 de mayo de 2015.

¹⁴² Artículo 73, fracción XXIX-M. Reforma del 5 de abril de 2004.

¹⁴³ Artículo 73, fracción XXIX-D. Reforma del 7 de octubre de 2006.

¹⁴⁴ Artículo 73, fracción X. Reforma del 20 de julio 2007.

¹⁴⁵ Artículo 73, fracción XIX, inciso b). Reforma del 18 de junio de 2008.

¹⁴⁶ Artículo 73, fracción XXV. Reforma del 30 de abril de 2009.

¹⁴⁷ Artículo 73, fracción XXIX-Q. Reforma del 9 de agosto de 2012.

¹⁴⁸ Artículo 73, fracción XXV. Reforma del 26 de febrero de 2013. Aunque se pensó como facultad concurrente, la Corte interpretó que se trata de una materia exclusiva de la Federación.

¹⁴⁹ Artículo 73, fracción XVI. Reforma del 11 de junio de 2013.

2. *Aplicación de leyes por autoridades de otro orden*

En la concepción federalista norteamericana, la atribución de una materia a un orden de gobierno supone que la autoridad legislativa de ese orden es el encargado de emitir las leyes relativas, y las autoridades administrativas y jurisdiccionales son las que la aplican.

El texto original de 1917 se apartó de esta concepción dual al permitir que los jueces locales resolvieran los procesos civiles y mercantiles federales, a elección del actor, cuando sólo se afectaran intereses particulares. Esta posibilidad, con algunos cambios, se ha mantenido.¹⁵⁰

Con ello, se inició una nueva etapa en el federalismo, pues se permitió que una autoridad de un orden distinto al que tiene la facultad legislativa sea la que aplique la ley. Esta posibilidad fue recogida en otras Constituciones de corte federal, como la alemana de 1919 o la austriaca de 1920.

También en el texto original se permitió a las autoridades locales, en concreto, a autoridades jurisdiccionales locales, aplicar las normas federales sobre juicio de amparo, tanto en el conocimiento del asunto como en la recepción de la demanda y la suspensión provisional. Con algunas puntualizaciones derivadas de posteriores reformas, esa regla sigue en vigor.¹⁵¹

Once años después de esta innovación, se dispuso que las autoridades locales serían las encargadas de aplicar las leyes del trabajo, salvo en determinadas industrias, que se reservarían a las autoridades federales.¹⁵²

En 2005 se añadió una nueva posibilidad de aplicación de leyes federales por autoridades locales, al disponer que pueden conocer de delitos federales cuyo objeto verse sobre materias concurrentes.¹⁵³

¹⁵⁰ Artículo 104, fracción I. El 18 de enero de 1934 eliminó el recurso de súplica contemplado en el texto original. En reforma del 30 de diciembre de 1946 se facultó al Congreso para crear un recurso, y el 10 de agosto de 1987 se eliminó esta facultad legislativa.

¹⁵¹ Originalmente esta regla se encontraba en la fracción IX del artículo 107. En la reforma del 19 de febrero de 1951 pasó a ser la fracción XII, precisándose que sólo podrían impugnarse ante el superior del tribunal que las cometiera, las violaciones en materia penal al artículo 16. Posteriormente, ha sufrido reformas menores el 25 de octubre de 1967 y el 31 de diciembre de 1994.

¹⁵² Reforma a la fracción X del artículo 73, del 6 de septiembre de 1929. Las industrias que se reservaron a la Federación fueron los ferrocarriles y todo el transporte de concesión federal, la minería, los hidrocarburos, y los trabajos ejecutados en zonas marítimas. A estas se les añadieron otras en las reformas del 27 de abril de 1933 y 18 de enero de 1934. En la reforma del 18 de noviembre de 1942 la lista se trasladó a la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, en donde se añadieron más industrias. Otras industrias se incorporaron en las reformas del 21 de noviembre de 1962, 6 de febrero de 1975 y 9 de enero de 1978. El 24 de febrero de 2017 se publicó la última reforma, en la que hace la reserva federal distinguiendo entre industrias, empresas y materias.

¹⁵³ Artículo 73, fracción XXI. Reforma del 28 de noviembre de 2005.

En sentido inverso, es decir, que una autoridad federal aplique una ley local, se han incorporado dos posibilidades: que las autoridades federales puedan conocer sobre delitos del fuero común cuando se relacionen con delitos federales,¹⁵⁴ y que las autoridades federales también puedan hacerlo respecto de los delitos contra periodistas o que afecten la libertad de expresión.¹⁵⁵

Adicionalmente, no por mandato constitucional, sino por virtud de un convenio, las entidades federativas pueden convenir con la Federación la asunción de funciones federales cuando el desarrollo social y económico lo hagan necesario, desde 1983.¹⁵⁶

Asimismo, si bien el principio general es que los sentenciados por delitos federales extingan las penas en establecimientos penales federales, y los condenados por delitos locales lo hagan en centros locales, la Constitución permite la celebración de convenios para que los sentenciados extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.¹⁵⁷

Por último, en 2014 se permitió que el Instituto Nacional Electoral delegue algunas de sus facultades en los organismos locales,¹⁵⁸ y que éste pueda asumir la organización de elecciones locales.¹⁵⁹

3. *Materias concurrentes*

En el texto original se determinó que la educación sería un servicio público a cargo de los estados. Ante el fracaso educativo, fue necesario federalizar la materia en la primera reforma constitucional, en 1921. Con motivo de la reforma que estableció la educación socialista, se estableció una fórmula innovadora, que buscaba una posición intermedia entre la opción local y la federal: determinar que la educación correspondía a la Federación, a los estados y a los municipios.¹⁶⁰

¹⁵⁴ Artículo 73, fracción XXI. Reforma del 3 de julio de 1996.

¹⁵⁵ Artículo 73, fracción XXI, 25 de junio de 2012.

¹⁵⁶ Reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115; en la reforma del 17 de marzo de 1987 esta norma pasó a formar parte del artículo 116 constitucional.

¹⁵⁷ Artículo 18. El 23 de febrero de 1965 se permitió que los sentenciados por delitos locales compurgaran las penas en establecimientos federales. Y el 18 de junio de 2008 se permitió que también los sentenciados por delitos federales lo hicieran en centros locales.

¹⁵⁸ Así lo dispone el artículo 41, fracción V, apartado C, inciso b), tras la reforma del 10 de febrero de 2014.

¹⁵⁹ Así lo dispone el artículo 41, fracción V, apartado B, tras la reforma del 10 de febrero de 2014.

¹⁶⁰ Artículo 73, fracción XXI. Reforma del 13 de diciembre de 1934.

Con ello se inauguró una nueva posibilidad del federalismo en México. Son las materias concurrentes, que corresponden a más de un orden de gobierno, en las que una ley del Congreso es la que especifica qué aspecto de cada materia corresponde a cada orden.

Tuvieron que pasar más de treinta años para que se le diera ese carácter a otra materia, que fue la de asentamientos humanos.¹⁶¹ Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se añadieron otras dos materias: la salud¹⁶² y la protección al medio ambiente.¹⁶³ El presidente Zedillo les dio ese carácter a otras tres materias: seguridad pública,¹⁶⁴ deporte¹⁶⁵ y protección civil.¹⁶⁶

En el siglo XXI ha sido constante darles ese carácter a las materias, con el ánimo de unificar la manera en que se regulan diversos aspectos. Catorce materias han sido declaradas concurrentes: turismo;¹⁶⁷ pesca;¹⁶⁸ sociedades cooperativas;¹⁶⁹ contabilidad gubernamental;¹⁷⁰ cultura;¹⁷¹ cultura física;¹⁷² derechos de niños, niñas y adolescentes;¹⁷³ registros públicos inmobiliarios y de personas morales;¹⁷⁴ transparencia y acceso a la información;¹⁷⁵ archivos públicos;¹⁷⁶ partidos políticos, órganos electorales y procesos electorales;¹⁷⁷ responsabilidad hacendaria;¹⁷⁸ responsabilidades administrativas;¹⁷⁹ derechos de víctimas,¹⁸⁰ así como métodos alternativos de solución de controversias, registros civiles, mejora regulatoria y justicia cívica e itinerante.¹⁸¹

¹⁶¹ Artículo 73, fracción XXIX-C. Reforma del 6 de febrero de 1975.

¹⁶² Artículo 40, párrafo tercero actual. Reforma del 3 de febrero de 1983.

¹⁶³ Artículo 73, fracción XXIX-G. Reforma del 10 de agosto de 1987.

¹⁶⁴ Artículo 73, fracción XXIII. Reforma del 31 de diciembre de 1994.

¹⁶⁵ Artículo 73, fracción XXIX-J. Reforma del 28 de junio de 1999.

¹⁶⁶ Artículo 73, fracción XXIX-I. Reforma del 8 de junio de 1999.

¹⁶⁷ Artículo 73, fracción XXIX-K. Reforma del 9 de septiembre de 2003.

¹⁶⁸ Artículo 73, fracción XXIX-L. Reforma del 27 de septiembre de 2004.

¹⁶⁹ Artículo 73, fracción XXIX-N. Reforma del 15 de agosto de 2007.

¹⁷⁰ Artículo 73, fracción XXVIII. Reforma del 7 de mayo de 2008.

¹⁷¹ Artículo 73, fracción XXIX-Ñ. Reforma del 20 de abril 2009.

¹⁷² Artículo 73, fracción XXIX-J. Reforma del 12 de octubre de 2011.

¹⁷³ Artículo 73, fracción XXIX-P. Reforma del 12 de octubre de 2012.

¹⁷⁴ Artículo 73, fracción XXIX-R. Reforma del 27 de diciembre de 2013.

¹⁷⁵ Artículo 73, fracción XXIX-S. Reforma del 7 de febrero de 2014.

¹⁷⁶ Artículo 73, fracción XXIX-T. Reforma del 7 de febrero de 2014.

¹⁷⁷ Artículo 73, fracción XXIX-U. Reforma del 10 de febrero de 2014.

¹⁷⁸ Artículo 73, fracción XXIX-W. Reforma del 26 de mayo de 2015.

¹⁷⁹ Artículo 73, fracción XXIX-V. Reforma del 27 de mayo de 2015.

¹⁸⁰ Artículo 73, fracción XXIX-X. Reforma del 25 de julio de 2016.

¹⁸¹ Artículo 73, fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z. Reforma del 5 de febrero de 2017.

El principio general que establece la Constitución es que a las autoridades federales les corresponde legislar y conocer de los delitos contra la Federación, y a las autoridades locales, el resto. Sin embargo, a través de las reformas a la fracción XXI del artículo 73 constitucional se ha determinado que algunos delitos son concurrentes, por lo que corresponde distribuir de forma específica las competencias a las leyes generales. Estos delitos son: secuestro,¹⁸² trata de personas,¹⁸³ delitos electorales,¹⁸⁴ y tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹⁸⁵

Durante noventa y siete años rigió el principio de que las elecciones federales eran competencia de la Federación, y las locales, de las entidades federativas. Sin embargo, en 2014¹⁸⁶ se estableció que la materia electoral era concurrente. Esta concurrencia debe ser objeto de un comentario especial, pues, a diferencia de lo que ocurre en el resto de materias concurrentes, la Constitución hace una primera distribución competencial, al determinar las atribuciones de la autoridad electoral federal en elecciones federales y locales; las atribuciones de la autoridad electoral federal en elecciones federales, y las atribuciones de las autoridades electorales locales.

4. *Materias nacionales*

En el siglo XX, además de mantener el federalismo dual clásico para determinadas materias, se permitió que en determinadas materias las autoridades aplicaran legislación de otro orden, y se crearon las materias concurrentes, que corresponden a más de un orden de gobierno atendiendo a la puntualización que haga en Congreso de la Unión en leyes generales.

La innovación federalista del siglo XXI, en específico, de su segunda década, ha sido distinguir entre el aspecto sustantivo y el adjetivo de una materia. En el aspecto sustantivo se ha mantenido la distribución competencial tradicional entre las autoridades federales y las locales tanto desde el punto de vista legislativo como en lo referente a su aplicación. Sin embargo, en el aspecto adjetivo se ha establecido una legislación única que rige tanto a los procesos federales como a los locales.

¹⁸² Incorporado el 4 de mayo de 2009.

¹⁸³ Incorporado el 14 de julio de 2011.

¹⁸⁴ Incluidos el 10 de febrero de 2014.

¹⁸⁵ Incluidos el 10 de julio de 2015.

¹⁸⁶ Reforma a los artículos 41 y 33, fracción XXIX-U del 10 de febrero de 2014.

Así, en materias procesal penal¹⁸⁷ y procesal civil y familiar¹⁸⁸ existe un ámbito federal y otro local. Cada ámbito cuenta con su legislación sustantiva propia y sus autoridades propias. Pero las normas adjetivas que rigen a esos medios de solución de litigios son dictadas por el Congreso de la Unión.

Estas normas se distinguen de las que tienen vocación de ser aplicadas por otro orden, porque aquí no hay un único ámbito sustantivo, sino dos; la novedad es que las normas adjetivas que se utilizan en los dos ámbitos son las mismas que dicta el Congreso Federal. También se distinguen de las concurrentes porque las normas no distribuyen competencias, sino que fijan las reglas adjetivas que cada ámbito competencial debe seguir. Por ello, estas normas no tienen el adjetivo “general” o “federal” en su nombre, sino el de “nacional”.

IV. BASES PARA EVITAR CONFLICTOS FEDERALISTAS

1. *Bases para evitar conflictos entre entidades federativas*

La existencia de diversas entidades federativas con competencia, cada una, para regular diversos aspectos, puede dar lugar a conflictos sobre las normas que deben regir a los bienes y a las personas. Las normas de una entidad sobre los bienes inmuebles de una persona que habita en otra entidad, o las que regulen el título profesional o el estado civil de una persona que mude su residencia, pueden dar lugar a conflictos.

Por ello, siguiendo las normas establecidas en la Constitución norteamericana de 1787, y la Constitución mexicana de 1857, el texto original dispuso en el artículo 121 una serie de reglas, que pueden ser precisadas por leyes del Congreso, que buscan evitar y solucionar estos conflictos. Estas reglas, que sólo han sido modificadas para que la Ciudad de México tenga cabida,¹⁸⁹ son sustancialmente:

- a) Con relación a los actos públicos, registros y procedimientos, en cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los de todas las otras.
- b) Por lo que respecta a las leyes, las de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio.

¹⁸⁷ 8 de octubre de 2013.

¹⁸⁸ 15 de septiembre de 2017.

¹⁸⁹ Reforma del 29 de enero de 2016.

- c) Con relación a los bienes, se regirán por la ley del lugar de su ubicación.
- d) Por lo que respecta a las sentencias, hay que distinguir entre las que se refieran a derechos reales y derechos personales. Las que se refieran a derechos reales sobre bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa sólo tendrán fuerza ejecutoria en ésta cuando así lo dispongan sus propias leyes. Las que se refieran a derechos personales sólo serán ejecutadas en otra entidad federativa cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció.
- e) Con relación a los actos del estado civil, tendrán validez en las otras entidades.
- f) Por lo que respecta a los títulos profesionales, los expedidos por una entidad federativa serán respetados en las otras. Lo mismo que los que se expidan por los establecimientos educativos federales, que surtirán sus efectos en toda la República (artículo 73, XXV).

2. *Zonas conurbadas*

El crecimiento de las poblaciones provocó que se formaran espacios con una continuidad demográfica, pero cuyo territorio pertenecía a dos entidades federativas. Por ello, en la década de los setenta del siglo XX fue necesario regular esta situación en la Constitución.

En 1976¹⁹⁰ se dispuso en la fracción V del artículo 115, que una ley federal regularía la forma en que las entidades federativas y los municipios planearían y regularían el desarrollo de los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades. Con un cambio de ubicación de la norma,¹⁹¹ ésta sigue en vigor.

Por lo que hace a la Ciudad de México, en la reforma que le dio autonomía política en 1993¹⁹² se dispuso que la ciudad celebraría convenios con las entidades vecinas para crear comisiones metropolitanas sobre transporte, equilibrio ecológico, agua potable, recolección de desechos y seguridad pública.¹⁹³ En la reforma de 2016 se estableció que el Congreso de la Unión

¹⁹⁰ Reforma del 6 de febrero de 1976.

¹⁹¹ Desde el 3 de febrero de 1983. El 23 de diciembre de 1999 se volvió a publicar íntegra la norma.

¹⁹² Reforma del 25 de octubre de 1993.

¹⁹³ Fracción IX del artículo 122. En la reforma del 22 de agosto de 1996 esa norma pasó a ser el apartado G del artículo 122.

dictaría normas sobre la planeación común y la prestación de servicios públicos en la zona conurbada, y que en esa ley se crearía un Consejo de Desarrollo Metropolitano, que sustituiría a las comisiones metropolitanas.¹⁹⁴

3. *Bienes del dominio público y federalismo*

Otro problema que se deriva del federalismo, por la existencia de diversos ámbitos competenciales, es el relativo a quién ejerce jurisdicción sobre determinados bienes inmuebles que son de uso común.

El texto original resolvió ese problema al señalar que los bienes destinados al servicio público por el Ejecutivo Federal antes de la entrada en vigor continuarían estando sujetos a los poderes de la Unión. Sin embargo, los que se adquirieran sucesivamente sólo estarían sujetos a los poderes federales con el consentimiento de la legislatura respectiva.¹⁹⁵ Esa norma continúa en vigor.

En la reforma constitucional a la Ciudad de México de 2016¹⁹⁶ se incorporaron un par de enunciados normativos, que disponen que los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México¹⁹⁷ o en los municipios¹⁹⁸ estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

V. FEDERALISMO E INGRESOS PÚBLICOS

Una de las cuestiones que más afecta al federalismo es la posibilidad que tiene tanto la Federación como las entidades de contar con recursos económicos propios que les permitan hacer efectivas sus competencias.

En primer lugar, hay que hacer una mención a la capacidad de imponer contribuciones. El texto original, que retomó lo establecido en la Constitución de 1857, y ésta, a su vez, de la norteamericana de 1787, estableció como facultad federal el establecimiento de contribuciones para cubrir el presupuesto federal. En esta norma no se hizo una distribución de objetos que correspondía gravar a la Federación. Es decir, no tiene límites la Fede-

¹⁹⁴ Reforma del 29 de enero de 2016. Esta norma se encuentra en el apartado C del artículo 122.

¹⁹⁵ Artículo 132.

¹⁹⁶ Reforma del 29 de enero de 2016.

¹⁹⁷ Artículo 122, apartado B, séptimo párrafo.

¹⁹⁸ Artículo 115, fracción V, párrafo tercero.

ración, como sí existían limitaciones a la facultad recaudatoria de los estados, que derivan del federalismo primigenio, como la prohibición de gravar el comercio exterior, el comercio entre entidades, o el tránsito de personas y bienes.

De acuerdo con ello, salvo las limitaciones antes indicadas, tanto la Federación como los estados podían gravar los mismos objetos. En 1934 se federalizaron las contribuciones sobre energía eléctrica,¹⁹⁹ pero a cambio de esta limitante a los estados se dispuso que la Federación participaría de estos ingresos a los estados y a los municipios. Ocho años después,²⁰⁰ se reservaron otros objetos al gravamen federal, el modificar el mandato de participación de lo recaudado, pues se determinó que los estados participarían de todas, y los municipios únicamente de las contribuciones en materia de energía eléctrica. La lista de objetos gravables en forma exclusiva por la Federación fue completada cuatro años más tarde, al establecer la cerveza.²⁰¹

Así pues, la Federación no tiene límites en cuanto a los objetos que puede gravar, pero las entidades federativas sí, y son las establecidas como exclusivas de la Federación. Pero en las materias en que no existe un límite a las entidades, pueden ser gravadas tanto por la Federación como por las entidades federativas. Para evitar la doble tributación, se celebran convenios de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades.

Otra forma de obtener ingresos es a través del endeudamiento. En el texto original se determinaba que la deuda de la nación era autorizada y contratada por los órganos federales,²⁰² mientras que cada estado podía autorizar y contratar la deuda estatal, aunque con una limitante: no podía contratar deuda con otras naciones o con sociedades extranjeras.²⁰³

Con algunas reformas en cuanto a las bases de contratación de la deuda,²⁰⁴ este principio se mantuvo vigente hasta 1993, en que se dispuso que los empréstitos del entonces Distrito Federal serían autorizados por el Congreso de la Unión.²⁰⁵ Sin embargo, la intervención de la Federación más importante en este rubro fue producto de una reforma de 2015,²⁰⁶ en que

¹⁹⁹ Artículo 73, fracción XXIX. Reforma del 18 de enero de 1934.

²⁰⁰ 24 de octubre de 1942.

²⁰¹ 19 de febrero de 1946.

²⁰² Artículo 73, fracción VIII.

²⁰³ Artículo 117, fracción VIII.

²⁰⁴ Por ejemplo, en la reforma a los artículos antes citados, del 30 de diciembre de 1946 se dispuso que sólo se podía contratar deuda para la ejecución de obras que produjeran un incremento en los ingresos públicos.

²⁰⁵ Reforma al artículo 73, fracción VIII del 25 de octubre de 1993.

²⁰⁶ Reforma del 26 de mayo de 2015 al artículo 73, fracción VIII.

se estableció como facultad del Congreso federal establecer bases generales para que las entidades y los municipios puedan incurrir en endeudamiento, así como los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan.

TERCERA PARTE
PODERES Y ÓRGANOS FEDERALES

CAPÍTULO PRIMERO

DIVISIÓN DE PODERES

La redacción original estableció que el supremo poder de la Federación se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.²⁰⁷ Esto no ha sido modificado.

También dispuso que no podían reunirse dos de esos poderes en una sola persona o corporación, ni que podía depositarse en Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, conforme al artículo 29.

El 13 de agosto de 1938 se añadió un enunciado, al disponer que en ningún otro caso tendría el Ejecutivo facultades legislativas extraordinarias. Sin embargo, el 28 de marzo de 1951 se añadió un nuevo supuesto de excepción, el contenido en el artículo 131, relativo a las cuotas de las tarifas de exportación e importación.

²⁰⁷ Artículo 49.

CAPÍTULO SEGUNDO

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

El Legislativo federal es el poder más reformado de todos. La mayoría de las modificaciones han tenido que ver con sus facultades. Al día en que esto se escribe se han expedido setenta y nueve decretos que las reforman. En los restantes aspectos se ha reformado el Legislativo mediante treinta y un decretos. A continuación, se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión a pie de la fecha completa, en los años en que hubo más de una reforma. Respecto a las modificaciones a sus facultades, haré referencia en cada una de ellas.

Los decretos de reformas al Poder Legislativo federal (excepto en sus facultades) son de fechas 24 de noviembre de 1923, 29 de abril de 1933, 30 de diciembre de 1942, 11 de julio de 1951, 20 de diciembre de 1960, 22 de junio de 1963, 22 de junio de 1966, 12 de febrero de 1972, 14 de febrero de 1972, 8 de octubre de 1974, 6 de diciembre de 1977, 15 de diciembre de 1983, 7 de abril de 1986, 15 de diciembre de 1986, 10 de agosto de 1987, 6 de abril de 1990, 29 de abril de 1990, 3 de septiembre de 1993, 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996, 29 de julio de 1999, 29 de enero de 2003, 29 de octubre de 2003, 2 de agosto de 2004, 19 de junio de 2007, 17 de agosto de 2011, 9 de agosto de 2012, 10 de febrero de 2014, 27 de mayo de 2015, 29 de enero de 2016 y 6 de junio de 2019.

I. INTEGRACIÓN

El texto original de 1917 dispuso que el Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso general, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Esa norma no ha sido reformada.

1. *Integración de las cámaras*

A. *Diputados*

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, originalmente el número de diputados era variable. Se estableció que habría un diputado por cada sesenta mil habitantes (o fracción de veinte mil), y que en los estados o territorios con una población menor tendrían un diputado.²⁰⁸ En 1942, la fórmula se modificó, para que se eligiera un diputado por cada cien mil habitantes (o fracción de cincuenta mil); con una población menor, los estados tendrían derecho a dos diputados, y los territorios a uno. El dividendo se modificó nuevamente en 1951, y quedó en ciento sesenta mil habitantes (o fracción de ochenta mil); en 1960, para quedar en doscientos mil habitantes (o fracción de cien mil), y en 1972,²⁰⁹ ciento sesenta mil habitantes (o fracción de ciento veinticinco mil).

A partir de 1963,²¹⁰ a esos diputados se les sumaban otros más, denominados “de partido”. Para ello se exigían dos mínimos a los partidos: no haber triunfado en cuando menos veinte distritos (25 desde 1972²¹¹), y obtener un porcentaje de votos de cuando menos el dos y medio (uno y medio desde 1972). Cumpliendo esos mínimos, tenían derecho a que se les acreditaran cinco diputados, y uno más por cada medio por ciento, hasta llegar al tope de veinte diputados (veinticinco desde 1972).

En la reforma política de 1977 se modificó la integración variable de la Cámara de Diputados. Se estableció un número fijo de diputados: cuatrocientos, de los cuales trescientos serían electos por el principio de mayoría relativa, y cien por representación proporcional. Nueve años después,²¹² se aumentó a doscientos diputados electos por el principio de representación proporcional, y quedó en quinientos el número total de diputados hasta el día de hoy, aunque desde 2019 se indica que la Cámara se integra por diputadas y diputados.

El establecimiento de un número fijo de diputados en 1977 hizo necesario determinar la composición de los distritos electorales. Para ello, se dispuso que se dividiría la población total entre los trescientos distritos, de forma que por cada núcleo de población en el que se reprodujera el cocien-

²⁰⁸ La integración siempre ha estado en el artículo 52.

²⁰⁹ Reforma del 14 de febrero de 1972.

²¹⁰ Reforma del 22 de junio de 1963.

²¹¹ Reforma del 12 de febrero de 1972.

²¹² Reforma del 15 de diciembre de 1986.

te existiría un distrito, con la salvedad de que en cada entidad federativa deben existir cuando menos dos distritos.²¹³

Asimismo, en la reforma de 1977 se establecieron dos requisitos mínimos para que los partidos políticos pudieran contar con diputados plurinominales: acreditar que se participa con candidatos en por lo menos la tercera parte de los distritos, y obtener sesenta o más constancias de mayoría, o alcanzar al menos el 1.5% de la votación emitida en cada circunscripción.

En 1986²¹⁴ se modificó el segundo requisito para añadir el no sobrepasar el 51% de la votación nacional emitida, y que el número de constancias de mayoría relativa fuera igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

En 1990,²¹⁵ los requisitos mínimos se modificaron. Se exigió la participación en doscientos distritos uninominales, y obtener el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. El segundo requisito se modificó nuevamente en 1996, para exigir el dos por ciento de la votación. En 2014 se aumentó esta proporción al tres por ciento, que es el vigente.

A partir de 1986²¹⁶ se establecieron algunas normas para la asignación de las curules plurinominales. Se dispuso que si algún partido obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva, y el número de constancias de mayoría relativa representaba un porcentaje inferior al total de los integrantes de la cámara, se le asignarían los diputados plurinominales necesarios para alcanzar su porcentaje de votos. En la reforma de 1990 el porcentaje se aumentó al 60%, y en 1996 desapareció esta fórmula. De no alcanzar el 51%, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la cámara. En la reforma de 1990 ya no sólo bastó con contar con una mayoría, sino que ésta debía ser de al menos el 35%. Esta regla de gobernabilidad de eliminó en 1993.

También se dispuso que ningún partido podía tener más de trescientos cincuenta diputados. En 1993, este número se redujo a trescientos quince, aunque si no se obtenía el 60% de la votación nacional, el máximo de diputados sería trescientos. En 1996, el tope quedó fijo en trescientos diputados, y se encuentra en vigor.

²¹³ El texto aprobado en 1977 se encuentra sustancialmente en vigor, con la salvedad de que no se habla de estados sino de entidades como producto de la reforma a la Ciudad de México de 29 de enero de 2016.

²¹⁴ Reforma del 15 de diciembre de 1986.

²¹⁵ Reforma del 6 de abril de 1990.

²¹⁶ Reforma del 15 de diciembre de 1986.

Asimismo, en 1996 se dispuso que ningún partido político puede contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

B. *Senadores*

Con relación a la Cámara de Senadores, su integración ha dependido del número de estados.²¹⁷ Originalmente se elegían dos por estado y dos por el Distrito Federal. En 1993 se duplicó el número de senadores por entidad, y se dispuso que tres se eligieran por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría. En 1996 se fijó en ciento veintiocho el número de senadores, y se redujo a tres el número de senadores por entidad: dos electos por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría, y se determinó que los treinta y dos restantes se elegirían por el principio de representación proporcional. Esta integración es la que sigue en vigor,²¹⁸ aunque desde 2019 se indica que se integra por senadoras y senadoras.

2. *Legislaturas*

El texto original de 1917 estableció que la Cámara de Diputados se renovarían completamente cada dos años.²¹⁹ En 1933, la duración de la legislatura se aumentó a tres años, y así ha permanecido hasta el día de hoy.²²⁰

Por lo que hace al Senado, en el texto original se disponía que los senadores durarían cuatro años, y la Cámara se renovarían en su mitad cada dos años.²²¹ En 1933²²² se dispuso que el Senado se renovarían en su totalidad cada seis años. En 1986²²³ se quiso regresar a la renovación escalonada original, al disponer que aunque los senadores durarían seis años, se renovarían el Senado por su mitad cada tres años. Este experimento duró poco, pues en 1993 se volvió a disponer que el Senado se renovarían totalmente cada seis años.

²¹⁷ Artículo 56.

²¹⁸ Únicamente sufrió una modificación menor: el cambio de denominación de Distinto Federal por Ciudad de México el 29 de enero de 2016.

²¹⁹ Artículo 51.

²²⁰ En la reforma de 1977 esta norma pasó a ser el artículo 53.

²²¹ Artículo 58.

²²² En esta reforma la norma en comento pasó a ser el artículo 56.

²²³ Reforma del 15 de diciembre de 1986.

3. *Requisitos de elegibilidad de los legisladores federales*

En términos generales, los requisitos para ser diputado o senador son los mismos. Desde el texto original se han regulado los requisitos para ser diputado,²²⁴ y se ha remitido a éstos para el caso de los senadores,²²⁵ haciendo salvedad de la edad, que ha sido distinta.

El primer requisito es ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. Éste no ha cambiado.

El segundo requisito es el relativo a la edad. Originalmente se exigían veinticinco años para ser diputado; en 1972 disminuyó a veintiuno.²²⁶ Para ser senador, originalmente se exigían treinta y cinco años; en 1972²²⁷ se redujo la edad a treinta años, y en 1999, a veinticinco años.

El tercer requisito es ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de aquélla con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Este requisito ha sufrido dos reformas menores: una, para eliminar la referencia a los territorios de los que se hablaba originalmente, y otra para dejar de hablar de estados y empezar a hablar de entidades, como producto de la reforma a la Ciudad de México de 2016.

Con la aparición de los diputados de representación proporcional en 1977, se exigió que para figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección.

El cuarto requisito es no estar en servicio activo en el ejército ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella, que no ha sido modificado.

El quinto requisito original era no ser secretario o subsecretario de Estado ni ministro de la Corte, salvo que se separara del cargo noventa días antes. En 1933 se añadió como prohibición ser gobernador del estado o territorio durante el periodo de su encargo, aunque se separara de él; o ser secretario de gobierno de un estado, juez o magistrado (federal o local), o presidente municipal, salvo que se separara del cargo noventa días antes. En 1994 se aumentó el tiempo de separación del cargo para que un minis-

²²⁴ Artículo 55.

²²⁵ Originalmente la remisión se encontraba en el artículo 59. En la reforma de 1933 se trasladó al artículo 58.

²²⁶ Reforma del 14 de febrero de 1972.

²²⁷ *Idem.*

tro pudiera ser electo a dos años. En 2007 se estableció que serían sujetos de la prohibición también los titulares de organismos autónomos; además de establecer que en el caso de los ministros, magistrados electorales, y altos funcionarios del Instituto Federal Electoral, el tiempo de separación debía ser de tres años. En 2014, las referencias al Instituto Federal Electoral se cambiaron por Instituto Nacional Electoral. Y en 2016, las referencias a estados se cambiaron a entidades federativas.

A esos cinco requisitos originales se les aumentaron otros dos en 1933: no ser ministro de algún culto religioso, y no estar comprendido en las incapacidades de las que habla el artículo 59.

El artículo 59 señalaba, a partir de 1933, que los senadores y diputados no podían ser reelectos para el periodo inmediato; pero los suplentes que no hubieran asumido el cargo, sí. En 2014 se permitió a los diputados ser electos por hasta cuatro periodos consecutivos, y a los senadores por hasta dos. Esta regla opera siempre que sean postulados por el mismo partido o coalición que los propuso originalmente, salvo que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su encargo. Por tanto, quien haya sido electo para cuatro periodos, tratándose de diputados, o para dos, tratándose de senadores, o quien se postule por otro partido o coalición, tiene una incapacidad para ser legislador nuevamente.

4. *Proceso electoral de los legisladores federales*

Con relación al proceso electoral de los legisladores federales, hay que distinguir tres actos: el otorgamiento de constancias, la calificación de la elección y la impugnación.

Por lo que respecta a la declaración de obtención de la mayoría, el texto original no decía nada respecto a los diputados; por tanto, quedaba a discreción del legislador. No fue hasta 1993 cuando se dispuso que ésta sería una función del organismo previsto en el artículo 41 constitucional. En cuanto a los senadores, se disponía que la legislatura de cada estado declararían electo a quien hubiera obtenido la mayoría.²²⁸ En 1986,²²⁹ al crearse un órgano legislativo local en la Ciudad de México, se precisó que la declaratoria de los senadores capitalinos la realizaría la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En 1993, esta facultad se transfirió al organismo público encargado de la organización de las elecciones.

²²⁸ Artículo 56.

²²⁹ Reforma del 15 de diciembre de 1986.

Por lo que respecta a la calificación de las elecciones, en el texto original se disponía que cada cámara calificaría la elección de sus miembros. En 1977, esta función se traspasó a los colegios electorales. En el caso de los diputados, el colegio electoral se integraba por sesenta presuntos diputados de mayoría y cuarenta de representación proporcional. En 1981,²³⁰ la integración del colegio electoral de los diputados se modificó, para que fuera por sesenta presuntos diputados designados por el partido político que hubiera obtenido mayoría, y cuarenta por los partidos políticos en proporción a sus votos. En 1986²³¹ se dispuso que el colegio electoral se integraría por todos los presuntos diputados con una constancia de mayoría, en 1990,²³² por cien presuntos diputados nombrados por los partidos políticos en proporción a su votación.

En el caso del Senado, en 1977 se dispuso que el colegio electoral se integraría por los que tuvieran la declaración de mayoría por parte de la legislatura local y los miembros de la Comisión Permanente; en 1986, por los presuntos senadores con declaratoria de la legislatura local y los senadores de la anterior legislatura.

En 1993, la calificación de las elecciones pasó a ser una facultad del organismo público referido en el artículo 41 constitucional, y así se mantiene hasta el día de hoy.

Por lo que respecta a la impugnación de la calificación, el texto original disponía que las resoluciones de las cámaras eran inatacables.²³³ En la reforma de 1977 se dispuso la existencia de un recurso ante la Suprema Corte. El efecto de ese recurso sería hacerlo del conocimiento del colegio electoral, que debía emitir una nueva resolución, que sería inatacable. En 1986,²³⁴ ese recurso se eliminó. En 1990²³⁵ se volvió a instaurar un recurso ante un tribunal electoral, aunque la decisión jurisdiccional podía ser revocada por la votación de las dos terceras partes de los integrantes del colegio electoral. En 1993 se dispuso que las decisiones del organismo público serían recurribles ante una sala de primera instancia del Tribunal Federal Electoral, y revisables por su sala de segunda instancia, y en 1996, que las decisiones del organismo público serían recurribles ante una sala regional

²³⁰ Reforma del 29 de abril de 1990.

²³¹ Reforma del 15 de diciembre de 1986.

²³² Reforma del 6 de abril de 1990.

²³³ Artículo 60.

²³⁴ Reforma del 15 de diciembre de 1986.

²³⁵ Reforma del 6 de abril de 1990.

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y apelables ante su Sala Superior.

5. *Vacancias legislativas*

El hecho de que una persona sea electa como legislador federal no implica que tome posesión del cargo o que permanezca en él todo el periodo por el que fue electo. Por ello, la Constitución establece las reglas para cubrir las vacantes que se produzcan tanto al inicio como durante la legislatura.

Desde el texto original se previó que por cada diputado propietario se elegiría un suplente,²³⁶ y que por cada senador propietario se elegiría un suplente.²³⁷ De esta forma, las vacancias de legisladores propietarios son cubiertas por sus suplentes. También, desde 1917 se previó que, ante la vacancia producida por un legislador suplente, la cámara respectiva debía convocar a elecciones extraordinarias para cubrirla.²³⁸ Esto se matizó en 2003, al disponer que no se convocaría a nueva elección si la vacante se producía en el último año de ejercicio de una legislatura.

Con la incorporación de los diputados plurinominales, en 1977 surgió el problema de cómo cubrir sus vacantes, pues no era posible repetir elecciones en toda una circunscripción. Este problema se resolvió en 1986, al determinar que la vacancia de diputados de representación proporcional sería cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieran correspondido.²³⁹

Como la incorporación de senadores de primera minoría y de representación proporcional fue posterior (1993 y 1996, respectivamente), no existía una norma que contemplara la suplencia de los senadores suplentes. Ello se reguló hasta 2003,²⁴⁰ en que se dispuso que la vacante de senadores electos por el principio de representación proporcional será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, y que la vacante de los senadores electos por el principio de primera

²³⁶ Artículo 53. En la reforma de 1977 esta norma se trasladó al artículo 51.

²³⁷ Artículo 57, que ha permanecido sin reformar.

²³⁸ Artículo 77, fracción IV.

²³⁹ Adición a la fracción IV del artículo 77 en la reforma de 1983. La misma norma se repitió en el artículo 63 en la reforma de 29 de octubre de 2003.

²⁴⁰ Reforma del 29 de enero de 2003.

minoría será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

II. ESTATUS DE LOS LEGISLADORES FEDERALES

La elección de una persona como legislador conlleva la responsabilidad de tomar protesta y ejercer el cargo. Desde 1963²⁴¹ se estipula que de no hacerlo con causa justificada, esa persona incurre en responsabilidad, y es acreedora de la sanción que señale la ley; además del partido político que lo postuló también debe ser sancionada.²⁴²

Los legisladores tienen la obligación de asistir a las sesiones. Por ello, desde el texto original se estipula que de no hacerlo sin causa justificada o sin permiso de la cámara respectiva no tienen derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.²⁴³ Desde el texto original se ha estipulado que los legisladores que falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.²⁴⁴

También la redacción de 1917 dispuso que los legisladores, durante el periodo de su encargo, no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. Esto se castiga con la pérdida del carácter de diputado o senador.²⁴⁵

En cuanto a las prerrogativas de los legisladores, la que deriva de los orígenes del constitucionalismo es su irresponsabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, que ha estado presente desde el texto original.²⁴⁶ En 1977 se añadió la obligación del presidente de cada cámara, de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.²⁴⁷

²⁴¹ Reforma del 22 de junio de 1966.

²⁴² Artículo 63.

²⁴³ Artículo 64, que no ha sido reformado.

²⁴⁴ Artículo 63.

²⁴⁵ Artículo 62. Únicamente se reformó el 29 de enero de 2016, para hablar de entidades federativas en vez de estados.

²⁴⁶ Artículo 61.

²⁴⁷ *Idem.* Adicionado el 6 de diciembre de 1977.

III. FUNCIONAMIENTO

En cuanto al funcionamiento del Congreso de la Unión, en 1977²⁴⁸ se dispuso que éste expediría la ley que lo regularía, y que ésta no podría ser vetada ni requería promulgación. Como esa adición se hizo en el contexto de la reforma política que permitió una mayor participación de diputados de otros partidos políticos, se dispuso que en esa ley se regularía la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas.

La Constitución también regula el quórum de asistencia para poder instalarse o sesionar. En la redacción original²⁴⁹ se disponía que sería de las dos terceras partes para el caso del Senado y la mitad más uno para la Cámara de Diputados. En 1993 se eliminó la diferencia de quórum entre ambas cámaras, al disponer que se requería la presencia, en cada una, de más de la mitad de sus miembros.

Con relación a los periodos de sesiones, el texto original contempló uno solo, que iniciaría el 1o. de septiembre.²⁵⁰ En 2014 se estableció que en los años en que el presidente de la República tome posesión, este periodo iniciará el 1 de agosto. En 1986²⁵¹ se dispuso la existencia de otro periodo de sesiones, que iniciaría el 15 de abril. En 1993 se fijó su inicio el 15 de marzo, y en 2004, el 1 de febrero.

En cuanto a la duración de los periodos, en el texto original se preveía que sería variable, pues sería por el tiempo necesario para tratar los asuntos que le correspondían. En caso de que no se pusieran de acuerdo las cámaras, el presidente de la República decidiría. No obstante, se dispuso una fecha tope para su fin: el 31 de diciembre.²⁵² En 1993, la fecha tope para este periodo se redujo al 15 de diciembre, aunque se permitió que se extendiera al 31 de diciembre al inicio de los periodos presidenciales, para poder discutir la ley de ingresos y el presupuesto de egresos. Cuando se añadió el segundo periodo de sesiones en 1986,²⁵³ se dispuso como fecha tope de cierre el 15 de julio, y en 1993 se recorrió al 30 de abril.

Durante los recesos del Congreso opera una Comisión Permanente. Originalmente²⁵⁴ se integraba por veintinueve miembros: quince diputados

²⁴⁸ Artículo 70, adicionado el 6 de diciembre de 1977.

²⁴⁹ Artículo 63.

²⁵⁰ Artículo 65.

²⁵¹ Reforma del 7 de abril de 1986.

²⁵² Artículo 66.

²⁵³ Reforma del 7 de abril de 1986.

²⁵⁴ Artículo 78.

y catorce senadores. En 1987 se aumentó a treinta y siete el número de integrantes: diecinueve diputados y dieciocho senadores.

Fuera de los periodos ordinarios, el Congreso o una de sus cámaras, puede reunirse en sesiones extraordinarias. En el texto original²⁵⁵ se disponía que la convocatoria la haría el presidente de la República, quien señalaría los asuntos a tratar. En 1923 se dispuso que la convocatoria la haría la Comisión Permanente, que determinaría los asuntos a tratar.

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Desde su texto original, la Constitución ha dispuesto que toda resolución del Congreso tenga el carácter de ley o decreto;²⁵⁶ y ha establecido un procedimiento para que se tome la resolución, que es el mismo que se debe seguir para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos.²⁵⁷

1. *Iniciativa*

En primer lugar, se regula quién tiene derecho a iniciar leyes o decretos. En el texto original se preveían cuatro sujetos legitimados: el presidente de la República, los legisladores locales, y las legislaturas locales.²⁵⁸ En 2012 se añadió a los ciudadanos en un número equivalente a por lo menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, y en 2016, a la legislatura de la Ciudad de México.

2. *Discusión y aprobación*

En el texto original se disponía que los proyectos de ley o decreto, cuya resolución no fuera exclusiva de alguna de las cámaras, se discutiría sucesivamente en ambas, observándose los reglamentos de debates. En 2011 se modificó esa norma para disponer que se debía observar la ley del Congreso.

En 2012 se incluyó la figura de la iniciativa preferente. En la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el presidente de la República puede presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter

²⁵⁵ Artículo 67.

²⁵⁶ Artículo 70.

²⁵⁷ Artículo 72, apartado F.

²⁵⁸ Artículo 71.

hasta dos que hubiera presentado en periodos anteriores. Las iniciativas afectadas con la preferencia deben ser discutidas y votadas en cada cámara en el plazo máximo de treinta días naturales; de lo contrario, esa iniciativa debe ser el primer asunto discutido y votado en la siguiente sesión del pleno.

Desde 1917 se dispone que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.²⁵⁹ No obstante, se deben discutir preferentemente en la cámara en que se presenten.²⁶⁰

Una vez discutidas, deben votarse, y la votación debe ser nominal.²⁶¹ En caso de que la cámara de origen deseche un proyecto, no puede volver a presentarse en las sesiones del año.²⁶² En cambio, si es aprobado, pasa a discusión a la otra cámara.

La cámara revisora puede aprobarlo, en cuyo caso se remite al Ejecutivo.²⁶³ También puede desecharlo totalmente, o modificarlo, desecharlo parcialmente o adicionarlo.

En caso de que sea desechado un proyecto en su totalidad, vuelve a la cámara de su origen con las observaciones que aquélla le hubiera hecho. Si una vez examinado un proyecto fuera aprobado de nuevo por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, que lo tomará otra vez en consideración. Si lo aprueba, se remite al Ejecutivo. Si lo desecha, no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.²⁶⁴

En caso de que el proyecto sea desechado en parte, modificado, o adicionado, vuelve a la cámara de origen, en donde es nuevamente discutido; pero la nueva discusión puede versar únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen, se remite al Ejecutivo. Si las adiciones o reformas hechas al proyecto por la Cámara revisora fueran reprobadas, vuelve a la revisora, la que, si por mayoría absoluta de votos presentes están contra lo decidido en la de origen, emite lo aprobado por ambas cámaras al Ejecutivo. Pero si la cámara revisora insiste en las adiciones, todo el proyec-

²⁵⁹ Artículo 72, apartado H.

²⁶⁰ Artículo 72, apartado I.

²⁶¹ Artículo 72, apartado C.

²⁶² Artículo 72, apartado G.

²⁶³ Artículo 72, apartado A.

²⁶⁴ Artículo 72, apartado D.

to no puede volver a presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados.²⁶⁵

3. *Comunicación al Ejecutivo y sanción*

Desde 1917 se prevé que una vez que un proyecto es aprobado debe comunicarse al Ejecutivo firmado por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, antecedido por la fórmula “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.²⁶⁶

El presidente de la República puede observar las resoluciones del Congreso, salvo cuando se ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.²⁶⁷ En el texto original el presidente de la República era el que convocaba a sesiones extraordinarias, salvo cuando hubiera falta del Ejecutivo, en cuyo caso lo hacía la Comisión Permanente para nombrar presidente sustituto. En estos casos no podía el Ejecutivo observar la convocatoria a sesiones extraordinarias. En 1923,²⁶⁸ al dejar de ser facultad del presidente convocar a sesiones extraordinarias, se dispuso que las convocatorias realizadas por la Comisión Permanente tampoco podrían ser observadas. Finalmente, en 1977²⁶⁹ también se le prohibió hacer observaciones a la ley orgánica del Congreso.

Si el Ejecutivo no tiene observaciones que hacer, debe promulgar y publicar inmediatamente la ley.²⁷⁰ En el texto original se le concedía un plazo de diez días útiles para observar la ley.²⁷¹ En 2011 se aumentó el plazo a treinta días naturales, pero se dispuso que una vez vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto, y que después de transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado, y el presidente de la Cámara de origen ordenará su publicación dentro de los diez días naturales siguientes.

²⁶⁵ Artículo 72, apartado E.

²⁶⁶ Artículo 70.

²⁶⁷ Artículo 72, apartado J.

²⁶⁸ Reforma del 1923. En esta reforma se cometió el error de cambiar la identificación del apartado como I, en vez de J, por lo que hay dos apartados I si leemos textualmente la reforma.

²⁶⁹ Artículo 70 reformado en 1977.

²⁷⁰ Artículo 72, apartado A.

²⁷¹ Artículo 72, apartado B.

Desde 1917,²⁷² un proyecto de ley que sea desechado en todo o en parte por el Ejecutivo debe ser devuelto a la cámara de origen. Ahí debe ser nuevamente discutido y votado y, en su caso, enviado a la cámara revisora. Para superar el veto presidencial se exige una mayoría de las dos terceras partes en ambas cámaras.

V. FACULTADES

1. *Facultades del Congreso de la Unión*

En primer lugar, encontramos las facultades del Congreso de la Unión, es decir, las que deben ser ejercidas por ambas cámaras.²⁷³

En materia política, desde el texto original el Congreso ha tenido facultades para admitir nuevos estados a la Unión federal; erigir los territorios en estados; formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación; declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; arreglar definitivamente los límites de los estados, y para aceptar la renuncia del presidente de la República; y para designar a quien deba sustituir al presidente con carácter de sustituto, interino o provisional. Posteriormente, se le concedió la facultad para conceder licencias al presidente de la República.²⁷⁴ También en materia política ha tenido algunas facultades relativas al entonces Distrito Federal, que son abordadas en el capítulo correspondiente.

En materia económica, en 1917 se le concedieron facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; para establecer aranceles al comercio exterior e impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones; crear y suprimir empleos públicos de la Federación, y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; establecer casas de moneda y determinar el valor relativo de la moneda extranjera; dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. De esas facultades originales sólo se ha eliminado la relativa a conceder patentes de curso.²⁷⁵

²⁷² Artículo 72, apartado C.

²⁷³ Artículo 73.

²⁷⁴ Reforma del 29 de abril de 1933.

²⁷⁵ Reforma del 21 de octubre de 1966.

Posteriormente, se le concedieron facultades exclusivas para establecer contribuciones sobre energía eléctrica,²⁷⁶ y sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal,²⁷⁷ y sobre producción y consumo de cerveza.²⁷⁸

En el texto original se determinaba como facultad del Congreso, autorizar la deuda de la nación. Esta ha permanecido, con algunas reformas, en cuanto a las bases de contratación de la deuda,²⁷⁹ que se abordan en el capítulo del régimen de los recursos públicos. En 1993 se dispuso que los empréstitos del entonces Distrito Federal serían autorizados por el Congreso de la Unión.²⁸⁰ Posteriormente, en 2015,²⁸¹ en que se estableció como facultad del Congreso establecer bases generales para que las entidades y los municipios puedan incurrir en endeudamiento, así como los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan.

En materia legislativa, el Congreso de la Unión puede dictar las leyes para todas las materias que sean federales. Las originales son las relativas a buenas o malas las presas de mar y tierra; derecho marítimo de paz y guerra; ciudadanía, naturalización, colonización; vías generales de comunicación; postas y correos y aguas federales; el sistema general de pesas y medidas; ocupación y enajenación de terrenos baldíos; amnistías sobre delitos federales; minería, instituciones de crédito y banco central; emigración e inmigración y salubridad general; organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular; delitos federales; establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general. Y una cláusula genérica que permite legislar al Congreso para hacer efectivas las facultades explícitas.

²⁷⁶ Reforma del 18 de enero de 1934.

²⁷⁷ Reforma del 24 de octubre de 1942.

²⁷⁸ Reforma del 19 de febrero de 1946.

²⁷⁹ Por ejemplo, en la reforma a los artículos antes citados, del 30 de diciembre de 1946 se dispuso que sólo se podía contratar deuda para la ejecución de obras que produjeran un incremento en los ingresos públicos.

²⁸⁰ Reforma del 25 de octubre de 1993.

²⁸¹ Reforma del 26 de mayo de 2015.

Asimismo, se le concedió una facultad legislativa local, que consiste en la posibilidad de legislar en materia común para el Distrito Federal y para los territorios. Esta facultad fue eliminada respecto a los territorios federales en 1974²⁸² y respecto al Distrito Federal en 1996.²⁸³

A la lista original de materias federales en las que puede legislar el Congreso de la Unión se le añadió la educativa en 1921,²⁸⁴ aunque posteriormente se volvió concurrente. Ulteriormente, se añadieron las facultades legislativas en materia de extranjeros;²⁸⁵ cinematografía;²⁸⁶ los juegos con apuestas y sorteos;²⁸⁷ la bandera y el himno;²⁸⁸ la energía eléctrica y nuclear;²⁸⁹ la planeación nacional para el desarrollo económico y social;²⁹⁰ los procesos contenciosos administrativos contra autoridades federales;²⁹¹ la entidad de fiscalización;²⁹² la seguridad nacional;²⁹³ la información estadística y geográfica;²⁹⁴ las sustancias químicas, explosivos y pirotecnia;²⁹⁵ la delincuencia organizada,²⁹⁶ la protección de datos personales y los derechos de autor;²⁹⁷ la iniciativa ciudadana y consulta popular;²⁹⁸ el servicio profesional docente;²⁹⁹ las tecnologías de la información, la radiodifusión y las telecomunicaciones;³⁰⁰ la Guardia Nacional;³⁰¹ el sistema de carrera de maestros y maestras, que sustituyó al servicio profesional docente.³⁰²

²⁸² Reforma del 8 de octubre de 1974.

²⁸³ Reforma del 22 de agosto de 1996.

²⁸⁴ Reforma del 8 de julio de 1921.

²⁸⁵ Reforma del 18 de enero de 1934.

²⁸⁶ Reforma del 24 de octubre de 1942.

²⁸⁷ Reforma del 29 de diciembre de 1947.

²⁸⁸ Reforma del 24 de octubre de 1967.

²⁸⁹ Reforma del 6 de febrero de 1975.

²⁹⁰ Reforma del 3 de febrero de 1983.

²⁹¹ Fueron incorporados en la reforma del 10 de agosto de 1987, y redefinidos en la reforma de 27 de mayo de 2013.

²⁹² Como entidad superior de fiscalización el 30 de julio de 1999, y como Auditoría Superior de la Federación del 27 de mayo de 2015.

²⁹³ Reforma del 5 de abril de 2004.

²⁹⁴ Reforma del 7 de octubre de 2006.

²⁹⁵ Reforma del 20 de julio 2007.

²⁹⁶ Reforma del 18 de junio de 2008.

²⁹⁷ Reforma del 30 de abril de 2009.

²⁹⁸ Reforma del. Reforma del 9 de agosto de 2012.

²⁹⁹ Reforma del 26 de febrero de 2013. Esta facultad se transformó en un sistema de carrera de maestros y maestras en la reforma de 15 de mayo de 2019.

³⁰⁰ Reforma del 11 de junio de 2013.

³⁰¹ Reforma del 26 de marzo de 2019.

³⁰² Reforma del 15 de mayo de 2019.

Al determinarse en 1934 que la educación era una competencia concurrente, el Congreso de la Unión asumió nuevas funciones legislativas, pues debió regular la forma en que se relacionarían entre sí los distintos niveles de gobierno.

En las reformas posteriores se le han dado facultades al Congreso para establecer bases de coordinación en las materias de sistema nacional anticorrupción;³⁰³ seguridad pública;³⁰⁴ protección civil;³⁰⁵ turismo;³⁰⁶ cultura,³⁰⁷ uso de fuerza y registro de detenciones.³⁰⁸

Asimismo, se le han dado facultades para distribuir competencias en las materias de educación; partidos políticos, organismos electorales, y procesos electorales;³⁰⁹ y responsabilidades administrativas de los servidores públicos.³¹⁰

Se le han concedido facultades para establecer las bases mínimas de regulación en los tipos penales y sus sanciones sobre secuestro,³¹¹ trata de personas,³¹² los delitos electorales,³¹³ y los tratos crueles, inhumanos o degradantes;³¹⁴ en materia de contabilidad gubernamental;³¹⁵ mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;³¹⁶ organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales;³¹⁷ transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades;³¹⁸ organización y administración homogénea de los archivos públicos y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos; mejora regulatoria, y justicia cívica e itinerante.³¹⁹

³⁰³ Reforma del 27 de mayo de 2015.

³⁰⁴ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

³⁰⁵ Reforma del 8 de junio de 1999.

³⁰⁶ Reforma del 9 de septiembre de 2003.

³⁰⁷ Reforma del 20 de abril 2009.

³⁰⁸ Reforma del 26 de marzo de 2019.

³⁰⁹ Reforma del 10 de febrero de 2014

³¹⁰ Reforma del 27 de mayo de 2015.

³¹¹ Reforma del 4 de mayo de 2009.

³¹² Reforma del 14 de julio de 2011.

³¹³ Reforma del 10 de febrero de 2014.

³¹⁴ Reforma del 10 de julio de 2015.

³¹⁵ Reforma del 7 de mayo de 2008.

³¹⁶ Reforma del 5 de febrero de 2017.

³¹⁷ Reforma del 27 de diciembre de 2013.

³¹⁸ Reforma del 7 de febrero de 2014.

³¹⁹ Reforma del 5 de febrero de 2017.

Y finalmente, se la da dado competencia al Congreso para simplemente establecer la concurrencia en las materias de: salud;³²⁰ asentamientos humanos;³²¹ protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;³²² cultura física³²³ y deporte; ³²⁴ pesca y acuacultura;³²⁵ fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa; ³²⁶ derechos de niñas, niños y adolescentes;³²⁷ responsabilidad hacendaria,³²⁸ y derechos de las víctimas.³²⁹

2. *Facultades de cada cámara*

Por otra parte, en la Constitución se precisan las facultades que puede ejercer cada una de las cámaras del Congreso de la Unión en lo particular. Desde el texto original se estableció que cada cámara, sin necesidad de actuar de forma conjunta con la otra, puede dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; comunicarse con la colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno, y nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.³³⁰

El texto original también permitió a cada cámara, expedir las convocatorias a elecciones para cubrir las vacantes de sus miembros. En 1986, esta facultad se reformó, para precisar cómo se cubrirían las vacantes de diputados plurinominales.³³¹ En 2003 eliminó la referencia a los diputados de representación plurinominal, y se dispuso que no se convocaría a elecciones si la vacante ocurre dentro del año final del ejercicio de la legislatura correspondiente.³³²

Asimismo, el texto original³³³ le permitía a las cámaras, citar a los secretarios de Estado cuando se discutiera un negocio relativo a sus secretarías.

³²⁰ Artículo 4o., párrafo tercero actual. Reforma del 3 de febrero de 1983.

³²¹ Artículo 73. Reforma del 6 de febrero de 1975.

³²² Reforma del 10 de agosto de 1987.

³²³ Reforma del 12 de octubre de 2011.

³²⁴ Reforma del 28 de junio de 1999.

³²⁵ Reforma del 27 de septiembre de 2004.

³²⁶ Reforma del 15 de agosto de 2007.

³²⁷ Reforma del 12 de octubre de 2012.

³²⁸ Reforma del 26 de mayo de 2015.

³²⁹ Reforma del 25 de julio de 2016.

³³⁰ Artículo 77.

³³¹ Reforma del 15 de diciembre de 1986.

³³² Reforma del 29 de octubre de 2003.

³³³ Artículo 93.

En 1974 se reformó esta facultad para hacer sujetos pasivos de la convocatoria a los jefes de departamentos administrativos, y a los administradores de paraestatales. En 1994 se aumentó la posibilidad de citar al procurador general de la República.³³⁴ En 2007 se eliminó la referencia a los jefes de departamentos administrativos.³³⁵ En 2008 se aumentaron como sujetos pasivos a los titulares de órganos constitucionales autónomo, y se dispuso que la convocatoria podía servir para que respondieran interpellaciones o preguntas.³³⁶ Y en 2014, con la transformación de la Procuraduría en Fiscalía General de la República se eliminó su referencia, pues entraba dentro de la categoría de organismos autónomos.³³⁷

En 1977 se estableció como facultad de cada una de las cámaras, poder integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

En 2008 se agregó la facultad de las cámaras, de requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante preguntas por escrito.³³⁸

A. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Además de las facultades individuales que tiene cada cámara en general, la Constitución ha determinado algunas facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

En el texto original se le concedieron cinco facultades exclusivas a la Cámara de Diputados.³³⁹ La primera fue erigirse en colegio electoral para la elección de presidente de la República. Ésta fue adicionada en 1971³⁴⁰ para erigirse en colegio electoral respecto a las elecciones de ayuntamientos de los territorios federales. Pero a los tres años, con la desaparición de éstos, se eliminó esa facultad.³⁴¹ Respecto al presidente de la República, en 1993³⁴² se precisó que se erigía en colegio electoral para calificar la elección. Esta facultad desapareció en 1996,³⁴³ con la reforma que dispuso que el Tribunal

³³⁴ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

³³⁵ Reforma del 2 de agosto de 2007.

³³⁶ Reforma del 15 de agosto de 2008.

³³⁷ Reforma del 10 de febrero de 2014.

³³⁸ Reforma del 15 de agosto de 2008.

³³⁹ Artículo 74.

³⁴⁰ Reforma del 6 de julio de 1971.

³⁴¹ Reforma del 8 de octubre de 1974.

³⁴² Reforma del 3 de septiembre de 1993.

³⁴³ Reforma del 22 de agosto de 1996.

Electoral calificaría la elección. A la Cámara de Diputados, a cambio, se le otorgó la facultad de expedir el bando solemne que dé a conocer quién es el presidente electo.

La segunda fue vigilar a la Contaduría Mayor y nombrar a los jefes de la Contaduría. En conexión con éstas, en 1977 se le otorgó la facultad de revisar la cuenta pública,³⁴⁴ y se estableció cuál era su propósito, su fecha de presentación y las consecuencias por sus discrepancias. La fecha de presentación se modificó en 1987.³⁴⁵ En 2012³⁴⁶ se estableció una fecha para concluir esta revisión.

La facultad de vigilar y hacer los nombramientos de la Contaduría Mayor desapareció en 1999,³⁴⁷ cuando se transformó en la Entidad de Fiscalización de la Federación, y la Cámara quedó con la facultad de coordinarla y evaluarla. En 2015³⁴⁸ esta facultad se le concedió respecto a la Auditoría Superior de la Federación, al haber adoptado ese nombre constitucional la anterior entidad, y se dispuso que la Cámara designaría a su titular.

La tercera facultad fue aprobar el presupuesto de egresos. Ésta fue regulada con mayor detalle en 1977,³⁴⁹ al establecerse una fecha para la entrega de la iniciativa y prohibir las partidas secretas. La fecha de presentación se modificó nuevamente en 1982,³⁵⁰ en 1993,³⁵¹ y en 2004.³⁵² En 2008 se autorizó que se permitieran erogaciones plurianuales.³⁵³

La cuarta fue la facultad de acusar ante el Senado en el juicio político, que no ha sido modificada.

La quinta facultad fue resolver sobre la procedencia de las acusaciones contra funcionarios con fuero. Esta última se modificó en 1928, para establecer como atribución, declarar justificadas las peticiones de destitución de las autoridades judiciales que hiciera el presidente de la República. Esta facultad se eliminó en 1982,³⁵⁴ al quedar integrados en los sujetos de juicio político y de declaración de procedencia, en la que se eliminó la mención al fuero que hacía el artículo.

³⁴⁴ Reforma del 6 de diciembre de 1977.

³⁴⁵ Reforma del 17 de marzo de 1987.

³⁴⁶ Reforma del 9 de agosto de 2012.

³⁴⁷ Reforma del 30 de julio de 1999.

³⁴⁸ Reforma del 27 de mayo de 2015.

³⁴⁹ Reforma del 6 de diciembre de 1977.

³⁵⁰ Reforma del 17 de noviembre de 1982.

³⁵¹ Reforma del 25 de octubre de 1993.

³⁵² Reforma del 30 de julio de 2004.

³⁵³ Reforma del 7 de mayo de 2008.

³⁵⁴ Reforma del 28 de diciembre de 1982.

En 1928³⁵⁵ se le adicionó la facultad de aprobar los nombramientos de magistrados locales del Distrito Federal y de los territorios federales. Respecto a los territorios federales, esta facultad fue eliminada en 1974, al desaparecer éstos,³⁵⁶ y respecto al Distrito Federal, en 1987.³⁵⁷

En 1990 se le añadió a la Cámara de Diputados la facultad de ratificar los nombramientos que hiciera el presidente de la República de los consejeros magistrados y los magistrados del Tribunal Electoral.³⁵⁸ En 1993 se determinó que haría el nombramiento de los magistrados electorales de la sala de segunda instancia entre la propuesta que hiciera la Suprema Corte,³⁵⁹ y dos meses después, en 1994,³⁶⁰ se le otorgó la facultad de nombrar a los consejeros ciudadanos del órgano encargado de la organización de las elecciones federales, y de los magistrados electorales entre la propuesta que hiciera la Suprema Corte. En 1996³⁶¹ se le quitó la facultad de designar a los magistrados electorales, y se le concedió la de nombrar a los integrantes del consejo general del Instituto Federal Electoral. En 2007³⁶² se le aumentó la posibilidad de designar al titular de la contraloría general del Instituto. En 2014,³⁶³ el Instituto Federal Electoral se transformó en Instituto Nacional Electoral, por lo que se cambiaron las referencias, además de que se precisó el procedimiento para la designación del consejo general.

En ese mismo año, 2014,³⁶⁴ se le adicionaron tres facultades: ratificar al secretario del ramo de hacienda (salvo cuando se opte por un gobierno de coalición); aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y ratificar el nombramiento de los titulares del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.³⁶⁵

En 2015 se le otorgó otra facultad respecto a nombramientos: designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos.³⁶⁶

³⁵⁵ Reforma del 20 de agosto de 1928.

³⁵⁶ Reforma del 8 de octubre de 1974.

³⁵⁷ Reforma del 10 de agosto de 1987.

³⁵⁸ Reforma del 6 de abril de 1990.

³⁵⁹ Reforma del 3 de septiembre de 1993.

³⁶⁰ Reforma del 19 de abril de 1994.

³⁶¹ Reforma del 25 de agosto de 1996.

³⁶² Reforma del 13 de noviembre de 2007.

³⁶³ Reforma del 10 de febrero de 2014.

³⁶⁴ Reforma del 10 de febrero de 2014.

³⁶⁵ Artículo 26, apartado C.

³⁶⁶ Reforma del 27 de mayo de 2015. Respecto a los titulares del órgano interno de control del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica se hizo una mención explícita en el artículo 28, párrafo veinte, fracción XIII.

B. *Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores*

La Constitución también ha precisado las facultades exclusivas del Senado. En el texto original se dispuso como tal el aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebradas por el presidente.³⁶⁷ En 1977, esta facultad se amplió, para que abarcara el análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.³⁶⁸ En 2007 también se incluyó la ratificación de la decisión del Ejecutivo de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.³⁶⁹

Otra facultad original del Senado era ratificar los nombramientos del presidente sobre ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del ejército y armada nacionales. En 1944, junto al ejército y a la marina se incluyó a la fuerza aérea.³⁷⁰ En 1994³⁷¹ se incluyó la ratificación del procurador general de la República, y en 2012, a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.³⁷²

La ratificación del procurador fue eliminada en 2014, en la que se dispuso que si se optaba por un gobierno de coalición ratificaría a todos los secretarios de Estado (salvo a los de Marina y Defensa), y, si no se optaba por esta figura, ratificaría al secretario de Relaciones Exteriores.³⁷³ A éste se le unió el secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal en 2015.³⁷⁴

En el texto original se dispuso que el Senado debía autorizar al presidente para permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio y para el paso de tropas extranjeras por el país. Asimismo, debía dar su consentimiento para que el presidente pudiera disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados o territorios. La referencia a los territorios se eliminó en 1974.³⁷⁵ Y la autorización para la disposición de la Guardia

³⁶⁷ Artículo 76.

³⁶⁸ Reforma del 6 de diciembre de 1977.

³⁶⁹ Reforma del 12 de febrero de 2007.

³⁷⁰ Reforma del 10 de febrero de 1944.

³⁷¹ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

³⁷² Reforma del 9 de agosto de 2012.

³⁷³ Reforma del 10 de febrero de 2014.

³⁷⁴ Reforma del 27 de mayo de 2015.

³⁷⁵ Reforma del 8 de octubre de 1974.

Nacional se transformó en 2019 en la facultad de analizar y aprobar el informe anual que el presidente presente sobre este cuerpo.³⁷⁶

Desde 1917 el Senado ha tenido la facultad de declarar desaparecidos a los poderes de un estado, y, en su caso, nombrar a un gobernador provisional que convoque a nuevas elecciones. En 2016, esta facultad se amplió a todas las entidades federativas.³⁷⁷

En el texto original, el Senado resolvía como gran jurado sobre los delitos oficiales. En 1928,³⁷⁸ esta posibilidad se redujo a destituir a autoridades judiciales cuando lo solicitara el presidente de la República. En 1982 se transformó en la posibilidad de erigirse en jurado para resolver los juicios políticos.³⁷⁹

La última de las facultades originales, que sigue en vigor, es resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin.

En cuanto a las facultades adicionadas, está la de aprobar los nombramientos de ministros de la Suprema Corte efectuados por el presidente,³⁸⁰ que fue reformada en 1994, para que sea el Senado el que designe a los ministros entre la terna que someta el presidente.³⁸¹

Otra facultad adicionada fue la de nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos que preveía la Constitución,³⁸² que fue derogada en 2016.³⁸³

La tercera facultad adicionada fue la de resolver los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas,³⁸⁴ que fue derogada en 2012.³⁸⁵

Otras facultades que le han sido añadidas son la de nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o.,³⁸⁶ aprobar la estrategia nacional de seguridad, y participar en la designación del fiscal general de la República.³⁸⁷ En 2019 se dispuso que la estrategia nacional de seguridad se aprobaría previa comparecencia del titular de la secretaría

³⁷⁶ Reforma del 26 de marzo de 2019.

³⁷⁷ Reforma del 29 de enero de 2016.

³⁷⁸ Reforma del 20 de agosto de 1928.

³⁷⁹ Reforma del 28 de diciembre de 1982.

³⁸⁰ Reforma del 20 de agosto de 1928.

³⁸¹ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

³⁸² Reforma del 25 de octubre de 1993.

³⁸³ Reforma del 29 de enero de 2016.

³⁸⁴ Reforma del 8 de diciembre de 2005.

³⁸⁵ Reforma del 15 de octubre de 2012.

³⁸⁶ Reforma del 7 de febrero de 2014.

³⁸⁷ Ambas facultades adicionadas en la reforma del 10 de febrero de 2014.

del ramo, y que si no se pronunciaba en el plazo legal, se entendería aprobada.³⁸⁸

Además, en otros preceptos constitucionales se han incorporado facultades exclusivas al Senado, como designar a los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, entre la terna que envíe el Ejecutivo;³⁸⁹ designar a los magistrados del Tribunal de Justicia Agraria, entre la propuesta del Ejecutivo;³⁹⁰ aprobar el nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno del Organismo Coordinador del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;³⁹¹ aprobar el nombramiento efectuado por el presidente de la República de los titulares del Banco Central;³⁹² ratificar el nombramiento de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;³⁹³ elegir al presidente y a los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;³⁹⁴ elegir a las autoridades electorales jurisdiccionales locales,³⁹⁵ y elegir al titular del organismo federal de conciliación laboral.³⁹⁶

3. *Facultades de la Comisión Permanente*

Las facultades de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se determinaron en el artículo 79 del texto original. En 1999,³⁹⁷ con motivo de la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (hoy Auditoría Superior de la Federación), se establecieron en el artículo 78, que regulaba su conformación desde 1917.

Desde su redacción original, fue facultad de la Comisión Permanente prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional. Esta facultad desapareció en la reforma del 26 de marzo de 2019.

³⁸⁸ Reforma del 26 de marzo de 2019.

³⁸⁹ Artículo 3o., fracción IX, producto de la reforma del 26 de enero de 2013.

³⁹⁰ Artículo 27, párrafo 10, fracción XIX, producto de la reforma del 6 de enero de 1992.

³⁹¹ Artículo 26, apartado B, párrafo tercero; producto de la reforma del 7 de abril de 1996.

³⁹² Artículo 28, párrafo séptimo; producto de la reforma del 20 de agosto de 1993.

³⁹³ Artículo 73, fracción XXIX-H; producto de la reforma del 27 de mayo de 2015.

³⁹⁴ Artículo 122, apartado B; producto de la reforma del 13 de septiembre de 1999.

³⁹⁵ Artículo 116, fracción IV, inciso c); producto de la reforma del 10 de febrero de 2014.

³⁹⁶ Artículo 123, apartado A, fracción XX; producto de la reforma del 27 de febrero de 2017.

³⁹⁷ Reforma del 20 de julio de 1999.

También, originalmente era facultad recibir la protesta tanto del presidente como de los ministros de la Corte y de los magistrados del Distrito Federal y de los territorios, si se encontraban en la capital. En 1974³⁹⁸ se eliminó la referencia a los magistrados de territorios; en 1993,³⁹⁹ a los magistrados del Distrito Federal, y en 1994,⁴⁰⁰ a los ministros de la Suprema Corte.

En el texto original era facultad de la Comisión, dictaminar todos los asuntos que quedaron sin resolución. En 1996,⁴⁰¹ esta facultad se matizó, de forma que sólo podía recibir las iniciativas de ley y turnarlas a las comisiones de la cámara a la que fueran dirigidas. Y en 2011 también se acordó ese trámite para las observaciones efectuadas por el Ejecutivo a los proyectos de ley o decreto.⁴⁰²

Otra facultad original era convocar a sesiones extraordinarias para resolver sobre delitos cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Corte. En 1923,⁴⁰³ esta facultad se transformó en la posibilidad de acordar convocar a sesiones extraordinarias sin limitarlo a los casos en que debía actuar como jurado.

A estas facultades originales se le sumó en 1928⁴⁰⁴ la de ratificar los nombramientos de ministros de la Corte y de magistrados del Distrito Federal y de los territorios. En 1987,⁴⁰⁵ esta facultad se circunscribió a la Suprema Corte. Y en 1994⁴⁰⁶ se cambió a la ratificación del procurador general de la República. En 2014 se derogó esta facultad.⁴⁰⁷

Otra facultad adicionada fue la de conceder licencia por hasta treinta días al presidente de la República, en 1933,⁴⁰⁸ debiendo disponer a quién debía suplirlo. En 2012,⁴⁰⁹ el plazo de la licencia se amplió a sesenta días, y se eliminó la posibilidad de nombrar a su suplente, al estar ya constitucionalmente regulado en el artículo 85.

³⁹⁸ Reforma del 8 de octubre de 1974.

³⁹⁹ Reforma del 25 de octubre de 1993.

⁴⁰⁰ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

⁴⁰¹ Reforma del 21 de octubre de 1996.

⁴⁰² Reforma del 17 de agosto de 2011.

⁴⁰³ Reforma del 24 de noviembre de 1923.

⁴⁰⁴ Reforma del 20 de agosto de 1928.

⁴⁰⁵ Reforma del 10 de agosto de 1987.

⁴⁰⁶ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

⁴⁰⁷ Reforma del 10 de febrero de 2014.

⁴⁰⁸ Reforma del 29 de abril de 1933.

⁴⁰⁹ Reforma del 9 de agosto de 2012.

En 1971 se estableció como facultad de la Comisión, el suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos de los territorios y erigirse en colegio electoral, durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebran en los territorios.⁴¹⁰ Estas facultades se derogaron en 1974.⁴¹¹

En 1985⁴¹² se adicionó la facultad de resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales. Y en 1999,⁴¹³ al trasladarse el listado de facultades al artículo 78, se le añadió la facultad de ratificar los nombramientos de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales. A esta lista se sumaron en 2012 los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.⁴¹⁴ En 2013⁴¹⁵ se eliminaron a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones y competencia económica, con lo que sólo los del órgano regulador de energía permanecieron.

⁴¹⁰ Reforma del 6 de julio de 1971.

⁴¹¹ Reforma del 8 de octubre de 1974.

⁴¹² Reforma del 8 de febrero de 1985.

⁴¹³ Reforma del 20 de julio de 1999.

⁴¹⁴ Reforma del 9 de agosto de 2012.

⁴¹⁵ Reforma del 11 de junio de 2013.

CAPÍTULO TERCERO

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Hasta el día en que esto se escribe, cincuenta y dos decretos han reformado el Poder Ejecutivo federal. A continuación, se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión a pie de la fecha completa, en los años en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas al Poder Ejecutivo federal son de fechas 24 de noviembre de 1923, 22 de enero de 1927, 24 de enero de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de 1943, 10 de febrero de 1944, 28 de marzo de 1951, 20 de enero de 1960, 21 de octubre de 1966, 31 de enero de 1974, 8 de octubre de 1974, 6 de diciembre de 1977, 21 de abril de 1981, 17 de noviembre de 1982, 3 de febrero de 1983, 7 de abril de 1986, 10 de agosto de 1987, 11 de mayo de 1988, 6 de enero de 1992, 5 de marzo de 1993, 29 de abril de 1993, 20 de agosto de 1993, 3 de septiembre de 1993, 25 de octubre de 1993, 1 de julio de 1994, 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996, 21 de octubre de 1996, 5 de abril de 2004, 30 de julio de 2004, 20 de junio de 2005, 7 de abril de 2006, 12 de febrero de 2007, 19 de junio de 2007, 2 de agosto de 2007, 13 de noviembre de 2007, 15 de agosto de 2008, 29 de agosto de 2008, 10 de junio de 2011, 9 de agosto de 2012, 16 de febrero de 2013, 26 de febrero de 2013, 11 de junio de 2013, 20 de diciembre de 2013, 7 de febrero de 2014, 10 de febrero de 2014, 27 de mayo de 2015, 29 de enero de 2016, y 24 de febrero de 2017, 26 de marzo de 2019, 15 de mayo de 2019, 6 de junio de 2019, y 20 de diciembre de 2019.

I. DEPOSITARIO

El texto original de 1917, repitiendo lo dispuesto por la Constitución de 1857, dispuso que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Esta norma no ha sido modificada.

II. ELECCIÓN

En cuanto a la elección del presidente, sin modificaciones desde su redacción original, la Constitución ha determinado que sea directa en los términos que dispone la ley electoral.

Requisitos de elegibilidad

El texto original establecía siete requisitos para ser presidente de la República.⁴¹⁶

El primero era ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padre y madre mexicanos. Este requisito se modificó en 1994,⁴¹⁷ al establecer la filiación optativa de padre o madre, pero aumentando una residencia en el país de veinte años.

El segundo requisito es la edad mínima, fijada en 35 años. Esto no ha sido modificado.

El tercer requisito es la residencia en el país en el año previo a la elección. En 1993 se precisó que las ausencias menores a treinta días eran permitidas.⁴¹⁸

El cuarto requisito es no pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de culto. Esto no ha sido modificado.

El quinto requisito era no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, noventa días antes de la elección. En 1943 se fijó el plazo de separación en seis meses.⁴¹⁹

El sexto requisito era no ser secretario o subsecretario de Estado, salvo que se hubiera separado noventa días antes de la elección. En 1927 se añadió a la lista a los gobernadores de los estados, de los territorios o del Distrito Federal. En 1943 se agregaron a la lista el procurador general de la República y los directores y secretarios generales de departamentos administrativos. En 1974 se eliminó la referencia a los territorios federales;⁴²⁰ en 2007, a los departamentos administrativos;⁴²¹ en 2014 se cambió la referencia al procurador general de la República por fiscal general de la República,⁴²² y

⁴¹⁶ Artículo 82.

⁴¹⁷ Reforma del 1 de julio de 1994.

⁴¹⁸ Reforma del 20 de agosto de 1993.

⁴¹⁹ Reforma del 8 de enero de 1943.

⁴²⁰ Reforma del 8 de octubre de 1974.

⁴²¹ Reforma del 19 de junio de 2007.

⁴²² Reforma del 10 de febrero de 2014.

en 2016 se cambió la denominación de gobernadores de los estados y del Distrito Federal por la de titulares de Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa.

El séptimo requisito original era no haber figurado en asonadas, motines o cuartelazos. Éste se eliminó a los diez años, en 1927, y en la fracción VII del artículo 82 se hizo una referencia al siguiente artículo, que se refiere a no haber ocupado el cargo anteriormente.

Por lo que respecta al último requisito, en el texto original se disponía que el presidente electo popularmente no podía ser reelecto; aunque el sustituto o interino podían ser electos, pero no en el periodo siguiente. En 1927 se permitió que el presidente electo popularmente volviera a ser elegido dejando pasar un periodo. Desde 1933 se prohíbe ocupar el puesto nuevamente, con independencia de si fue designado por el Congreso o electo.

III. PERIODO DEL MANDATO

El presidente de la República tiene un mandato fijo. En el texto original era de cuatro años.⁴²³ En 1928 se aumentó a seis, y así se ha mantenido.

Originalmente ese periodo iniciaba el 1o. de diciembre del año de la elección. En 2014⁴²⁴ se dispuso que a partir de 2024 el periodo inicie el 1o. de octubre.

Desde 1917 se dispone que cualquier persona que tome posesión del cargo de presidente debe prestar una protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente. En 2012 se añadió que en caso de que no lo pudiera hacer ante esos órganos lo haría frente a las mesas directivas, y, de no ser posible, ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La fórmula de protesta no ha cambiado desde el texto original, y es: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo del Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la nación me lo demande”.

Como se decía, el periodo presidencial es fijo. Eso significa que al concluir el tiempo, que se empieza a computar desde el año de la última elec-

⁴²³ Artículo 83.

⁴²⁴ Reforma del 10 de febrero de 2014.

ción presidencial ordinaria, debe cesar quien ocupe el cargo. Por ello, desde el texto original se ha previsto que el presidente que concluye su mandato debe cesar, aunque el presidente electo no se presente, o la elección no se hubiera hecho o declarado válida.⁴²⁵

IV. AUSENCIA, LICENCIA, FALTA, RENUNCIA Y REVOCACIÓN DEL MANDATO

El presidente de la República tiene un mandato fijo. Sin embargo, durante ese periodo puede ausentarse del territorio nacional sin dejar el cargo, puede simplemente faltar, o puede solicitar licencia o renunciar al cargo; o se le puede revocar el mandato. La Constitución se ocupa de todos esos supuestos.

La primera posibilidad es que se ausente del territorio nacional. Originalmente se requería permiso del Congreso de la Unión para poder hacerlo. En 1966 se permitió que la Comisión Permanente otorgara el permiso. Y en 2008 se permitió ausentarse por hasta siete días simplemente informando previamente al Senado o a la Comisión; y exigir permiso del Senado o de la Comisión Permanente para las ausencias de mayor duración.

Las siguientes posibilidades son sustancialmente distintas, pues implican dejar el cargo. En primer lugar está la licencia. En el texto original se hablaba de la licencia únicamente para señalar que el presidente interino no quedaría impedido para ser nuevamente presidente. En 1933 se previó que el Congreso de la Unión sería el que concedería la licencia⁴²⁶ y que designaría a un interino.⁴²⁷ En 2012 se precisó que la licencia podía ser por hasta sesenta días, y que el secretario de Gobernación asumiría provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.⁴²⁸ Si esta falta temporal se convierte en absoluta, se procederá conforme al procedimiento establecido para las faltas absolutas.

La segunda posibilidad es la renuncia. Desde 1917, la Constitución ha previsto que el cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.⁴²⁹ Esto no ha sufrido modificaciones.

⁴²⁵ Artículo 85. Originalmente hablada únicamente de elección declarada. Desde la reforma del 13 de noviembre de 2007 se habló de “declarada válida”.

⁴²⁶ Artículo 73, fracción XXVI.

⁴²⁷ Artículo 85.

⁴²⁸ Reforma al artículo 85 de 9 de agosto de 2012.

⁴²⁹ Artículo 86.

La renuncia, la muerte o el hecho de que no se presente el presidente electo dan lugar a una falta absoluta. La Constitución ha previsto cómo ha de procederse.

El primer supuesto que se prevé es cómo actuar ante una falta producida antes de que el presidente asuma el cargo. Originalmente disponía que el Congreso o la Comisión Permanente debía nombrar un presidente provisional. En 1933 hizo una distinción, al señalar que la Comisión Permanente nombraría a un presidente provisional, y el Congreso, a un presidente interino. En 2012 se dispuso que en este caso el presidente del Senado asume provisionalmente la titularidad del Ejecutivo mientras el Congreso nombra a un presidente interino.

El segundo supuesto, la falta absoluta una vez que ya asumió. Aquí se distinguen dos supuestos: si ocurre en los primeros dos años del periodo, o después.

Para el caso de las faltas ocurridas en los dos primeros años, el texto original preveía que el Congreso se constituiría en colegio electoral, nombraría a un presidente y convocaría a elecciones, que se celebrarían preferentemente en la siguiente elección de diputados y senadores. En 1933 se le dio el carácter de presidente interino a quien nombraba el Congreso, y se dispuso que la fecha de la elección debía fijarse entre los siguientes catorce y dieciocho meses. En 2012 se determinó que mientras el Congreso designaba a un interino, el secretario de Gobernación asumiría provisionalmente la titularidad del Ejecutivo, y se estableció que la fecha de la elección debía fijarse entre los siete y nueve meses siguientes.

En caso de que el Congreso no estuviera reunido, el texto original disponía que la Comisión Permanente nombraría a un presidente provisional, quien convocaría a sesiones extraordinarias al Congreso para proceder, como antes se dijo. En 1923 se dispuso que sería la propia Comisión Permanente la que convocaría a sesiones extraordinarias. En 2012 se eliminó la posibilidad de que la Comisión Permanente nombrara a un presidente provisional, pues ese cargo lo asumiría el secretario de Gobernación, dejando a salvo su obligación de convocar a sesiones extraordinarias.

Para el caso de las faltas ocurridas tras los primeros dos años (los siguientes dos, en el texto original, y los siguientes cuatro desde 1933), se previó que el Congreso de la Unión designara un presidente sustituto, quien concluiría el periodo, siguiendo el procedimiento previsto para designar a un interino. Originalmente se preveía que en los recesos del Congreso, la Comisión Permanente designara a un presidente provisional; pero en 2012 se eliminó esta posibilidad al establecer que el secretario de Gobernación asumiría provisionalmente la titularidad del Ejecutivo.

Al establecer en 2012 quién debe ocupar el cargo de manera provisional (presidente del Senado o secretario de Gobernación), la Constitución estableció que éste no podía, sin la autorización previa del Senado, remover o designar a los secretarios de Estado o al procurador;⁴³⁰ y que debería entregar un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

En diciembre de 2019 se añadió una nueva posibilidad de que termine el mandato presidencial: la revocación del mandato.⁴³¹

Se legitimó a cuando menos el tres por ciento de los electores inscritos en la lista nominal (siempre y cuando estén dispersos en diecisiete entidades federativas y representen ese porcentaje en cada entidad), para solicitar que se realice una consulta popular sobre la continuidad del presidente durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año de su periodo constitucional.

Una vez verificado el requisito, el Instituto Nacional Electoral debe convocar a la consulta, en la que los ciudadanos se expresen mediante voto libre, directo y secreto. Dicha consulta debe realizarse el “domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria”, y en fecha no coincidente con jornadas electorales.

En caso de que participe por lo menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, y la revocación del mandato sea aprobada por mayoría absoluta, una vez que el Tribunal Electoral resuelva las impugnaciones y realice el cómputo final, se tiene por efectivo el fin del mandato del presidente.

Una vez revocado el mandato, debe asumir provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso, y dentro de los treinta días posteriores, el Congreso debe designar a la persona que concluya el sexenio.

V. GOBIERNO DE COALICIÓN

En 2014⁴³² se creó la figura del gobierno de coalición. Es facultad del presidente de la República optar en cualquier momento de su periodo por formar gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

⁴³⁰ La referencia al procurador se eliminó en la reforma del 10 de febrero de 2014.

⁴³¹ Artículos 35, fracción IX, 41, 81, 84 y 99.

⁴³² Reforma del 10 de febrero de 2014.

Este gobierno se regula por un convenio (que debe establecer las causas de disolución) y por un programa. Ambos deben ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Un efecto de optar por el gobierno de coalición es que los nombramientos que el presidente haga de secretarios de Estado (con excepción de los de Marina y Defensa) deben ser ratificados por el Senado.

VI. INFORME DE LABORES

En el texto original se preveía que el presidente asistiera a la apertura de los periodos del Congreso, tanto ordinarios como extraordinarios. En los periodos ordinarios asistiría para presentar por escrito un informe del estado general que guarda la administración pública del país. En los periodos extraordinarios asistiría para explicar los motivos de la convocatoria a esas sesiones.

En 1923 se eliminó la asistencia del presidente a la apertura de sesiones extraordinarias.⁴³³ En 1986, al establecerse un segundo periodo de sesiones, se dispuso que el presidente sólo acudiera a la apertura del primero.⁴³⁴ Y en 2008 se eliminó la obligación de asistir, pero quedando a salvo la obligación de presentar un informe por escrito.⁴³⁵

VII. FACULTADES Y OBLIGACIONES

1. *Normativas*

La principal facultad normativa del presidente, establecida en el texto original, y que no ha sido reformada, es proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, la que ha sido denominada “facultad reglamentaria”.⁴³⁶

Además, el texto original le concedió la facultad de celebrar tratados con potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso de la Unión.⁴³⁷ En 1988 se dejó de hablar de tratados con potencias extranjeras, para referirse a tratados internacionales, y la ratificación pasó a ser compe-

⁴³³ Reforma del 24 de noviembre de 1923.

⁴³⁴ Reforma del 7 de abril de 1986.

⁴³⁵ Reforma del 15 de agosto de 2008.

⁴³⁶ Artículo 89, fracción I.

⁴³⁷ Artículo 89, fracción X.

tencia exclusiva del Senado. En 2007 se explicitó que esta facultad incluía la de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados.

Otra facultad normativa se le concedió en 1960, al permitirle reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo y utilización, y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.⁴³⁸

En la reforma educativa de 1993 se incluyó como facultad del Ejecutivo determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República, y considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.⁴³⁹ En 2002 se adicionó al gobierno del Distrito Federal como sujeto al que debía escuchar el Ejecutivo, aunque fue eliminado en 2016, al cambiar la naturaleza jurídica de la Ciudad de México. En la reforma educativa de 2013 se añadió la obligación de escuchar a los maestros y padres de familia en la determinación de los planes y programas;⁴⁴⁰ sin embargo, fueron eliminados en 2019.⁴⁴¹

2. Ejecutivas

La facultad ejecutiva por excelencia es ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, que no ha sido reformada desde su establecimiento en el texto original.⁴⁴² También original es la facultad y obligación de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.⁴⁴³

En el texto original también se le concedió facultad al Ejecutivo para hacer abandonar el país a todo extranjero cuya presencia considerara inconveniente.⁴⁴⁴ En 2011 se precisó que esta facultad debía ejercerse conforme a la ley y respetando la garantía de audiencia del extranjero.

En 1993 se le concedió facultad al Ejecutivo para tramitar las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero con intervención de la autoridad judicial.⁴⁴⁵

⁴³⁸ Artículo 27, párrafo quinto. Reforma del 20 de enero de 1960.

⁴³⁹ Artículo 3o., fracción III. Reforma del 5 de marzo de 1993.

⁴⁴⁰ Reforma del 26 de febrero de 2013.

⁴⁴¹ Reforma del 15 de mayo de 2019.

⁴⁴² Artículo 89, fracción I.

⁴⁴³ Artículo 89, fracción XII.

⁴⁴⁴ Artículo 33.

⁴⁴⁵ Artículo 119, párrafo tercero. Reforma del 3 de septiembre de 1993

3. *Políticas*

En materia política interna, una facultad original del presidente es resolver sobre cuándo deben concluir las sesiones del Congreso, en caso de que las cámaras no se pongan de acuerdo.⁴⁴⁶ En esta misma materia, desde 2012 el presidente tiene la facultad de pedir al Congreso que convoque a una consulta popular.⁴⁴⁷

En política externa, desde el texto original es facultad del presidente dirigir las negociaciones diplomáticas.⁴⁴⁸ En 1988, esta facultad se expresó como “dirigir la política exterior”, y se establecieron unos principios para ese fin: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. En 2011 se adicionó como principio rector el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos. En política exterior, otra facultad policía del Ejecutivo es reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en cada caso, que le fue concedida en 2005.⁴⁴⁹

4. *Económicas*

El texto original dispuso, y no se ha reformado, que son facultades económicas del presidente el conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;⁴⁵⁰ habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.⁴⁵¹ Originalmente también era facultad del presidente conceder patentes de corso, pero fue eliminada en 1966.

En 1977 se dispuso explícitamente que correspondía al presidente presentar la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto presupuesto de egresos, tanto de la Federación como del Distrito Federal, y se le concedió como término el último día de noviembre de cada año.⁴⁵² En 1982, el término de

⁴⁴⁶ Artículo 66. El 7 de abril de 1986 pasó a ser el segundo párrafo.

⁴⁴⁷ Artículo 35, fracción VIII. Reforma del 9 de agosto de 2012.

⁴⁴⁸ Artículo 89, fracción X.

⁴⁴⁹ Artículo 21, párrafo octavo. Reforma del 20 de junio de 2005.

⁴⁵⁰ Artículo 89, fracción XV.

⁴⁵¹ Artículo 89, fracción XIII.

⁴⁵² Artículo 74, fracción VI. Reforma del 6 de diciembre de 1977.

presentación se recorrió al 15 de noviembre, y precisó que en el primer año del periodo presidencial el término sería el 15 de diciembre. En 1993 se le quitó la facultad de presentar la iniciativa de ley de ingresos y de presupuesto de egresos del Distrito Federal.⁴⁵³ En 2004, el término para presentar esas iniciativas se recorrió al 8 de septiembre.⁴⁵⁴ Y en 2014, en que se cambió la fecha de inicio del periodo presidencial, se dispuso que a partir de 2024 el término para presentar estas iniciativas en el año inicial sería el 15 de noviembre.⁴⁵⁵

En 1951 se permitió que el Ejecutivo sea facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Legislativo, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.⁴⁵⁶

5. Seguridad y defensa nacional

En el texto original se le concedió al presidente la facultad de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.⁴⁵⁷ En 1944 se adicionó la posibilidad de utilizar la fuerza aérea. Y en 2004 se precisaron las instituciones que componen las fuerzas armadas: ejército, armada y fuerza aérea.⁴⁵⁸

El texto original también le permitió al presidente disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos.⁴⁵⁹ En la reforma de marzo de 2019 se le permitió simplemente disponer de la Guardia Nacional.⁴⁶⁰

En 2014 se estableció la obligación del presidente de presentar al Senado, para su aprobación, la estrategia nacional de seguridad pública en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de su primer año de mandato.⁴⁶¹

⁴⁵³ Reforma del 25 de octubre de 1993.

⁴⁵⁴ Reforma del 30 de julio de 2004.

⁴⁵⁵ Reforma del 10 de febrero de 2014.

⁴⁵⁶ Artículo 131.

⁴⁵⁷ Artículo 89, fracción VI.

⁴⁵⁸ Reforma del 5 de abril de 2004.

⁴⁵⁹ Artículo 89, fracción VII.

⁴⁶⁰ Artículo 89, fracción XI. Reforma del 16 de marzo de 2019.

⁴⁶¹ Artículo 69, párrafo tercero, adicionado el 10 de febrero de 2014.

6. *De jefe de Estado*

Como jefe de Estado, al presidente le corresponde, desde la redacción original, promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión,⁴⁶² y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.⁴⁶³

En el texto original también se preveía la facultad de convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estimara conveniente,⁴⁶⁴ pero en 1923 se precisó que sólo podría hacerlo cuando lo acordara la Comisión Permanente.

Originalmente el presidente podía conceder indultos a los sentenciados por delitos competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y territorios. En 1974 se eliminó la facultad respecto a los territorios, al haberse suprimido,⁴⁶⁵ y en 2016 respecto al Distrito Federal.

7. *Nombramientos*

En el texto original se le concedió al presidente la facultad de nombrar a todos los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estuviera determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.⁴⁶⁶ Esta facultad no ha sido modificada.

También se le concedió la facultad de nombramiento libre respecto a los secretarios de despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal, a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y territorios.⁴⁶⁷ Sin embargo, esta facultad sí ha sido acotada: en 1974 se eliminó la facultad respecto a los gobernadores y procuradores de los territorios,⁴⁶⁸ en 1987 se precisó respecto al Distrito Federal, que tenía facultad para nombrar al titular del órgano u órganos por el que se ejerciera el gobierno en esa entidad; en 1993 desapareció la referencia al Distrito Federal.⁴⁶⁹ En 1994, la facultad de nombrar

⁴⁶² Artículo 89, fracción I.

⁴⁶³ Artículo 89, fracción VIII.

⁴⁶⁴ Artículo 89, fracción XI.

⁴⁶⁵ Reforma del 8 de octubre de 1974.

⁴⁶⁶ Artículo 89, fracción II.

⁴⁶⁷ *Idem*.

⁴⁶⁸ Reforma del 8 de octubre de 1974.

⁴⁶⁹ Reforma del 25 de octubre de 1993.

libremente al procurador general de la República, pues su nombramiento quedó sujeto a ratificación del Senado;⁴⁷⁰ sin embargo, en 2014, al transformarse en fiscal general de la República, la facultad presidencial se circunscribe a elegir una terna entre la lista de diez aspirantes que le presente el Senado, y someterla a consideración de este mismo órgano.⁴⁷¹

La facultad se había reducido al nombramiento libre de los secretarios de Estado. Y en 2014 se acotó más, pues se dispuso que, salvo que se optara por un gobierno de coalición, el secretario del ramo de Hacienda debía ser ratificado por la Cámara de Diputados, y el secretario del ramo de Relaciones Exteriores, por el Senado.⁴⁷² En 2015 se dispuso que el secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal también debe ser siempre ratificado por el Senado.⁴⁷³

En la reforma de 2014 antes mencionada se dispuso que en caso de optar por un gobierno de coalición, salvo los secretarios de Defensa y Marina, los secretarios deben ser ratificados por el Senado. Asimismo, se estableció que los secretarios sujetos a ratificación entran en funciones el día de su nombramiento por el presidente, y sólo si no son ratificados dejan de ejercer su encargo. Además, salvo cuando se opte por un gobierno de coalición, si la cámara respectiva rechaza en dos ocasiones el nombramiento, ocupa el cargo quien designe el presidente.

En el texto original también se estableció como nombramiento libre del presidente, aunque sujeto a las leyes, el de los oficiales del ejército y armada.⁴⁷⁴ En 1944 se agregaron los oficiales de la fuerza aérea.

Originalmente se dispuso que el presidente podía nombrar, pero sujeto a ratificación del Senado, a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales,⁴⁷⁵ a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacionales,⁴⁷⁶ y a los empleados superiores de Hacienda.⁴⁷⁷ En 1944 se aumentó la lista con los coroneles y demás oficiales superiores de la fuerza aérea. En 2012, en vez de referirse a los “ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales”, se habló de embajadores y cónsules generales; asimis-

⁴⁷⁰ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

⁴⁷¹ Artículos 89, fracción IX y 102, apartado A, fracción II. Reforma del 10 de febrero de 2014.

⁴⁷² Reforma del 10 de febrero de 2014. Artículos 74, 76, y 89, fracción II.

⁴⁷³ Artículo 76, fracción II. Reforma del 27 de mayo de 2015.

⁴⁷⁴ Artículo 89, fracción V.

⁴⁷⁵ Artículo 89, fracción III.

⁴⁷⁶ Artículo 89, fracción IV.

⁴⁷⁷ Originalmente artículo 89, fracción IV; en la reforma del 9 de agosto de 2012, se pasaron a la fracción III.

mo, se aumentó el nombramiento de los titulares de los organismos reguladores de Telecomunicaciones, Energía y Competencia Económica, aunque posteriormente se precisó que un comité evaluador le presentaría una lista para hacer el nombramiento de los titulares de los organismos reguladores de telecomunicaciones y competencia económica.⁴⁷⁸

Posteriormente, se le ha concedido al presidente la facultad de hacer otros nombramientos sujetos a ratificación del Senado: de los miembros de la junta de gobierno del Organismo Coordinador del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica,⁴⁷⁹ a los titulares del Banco Central,⁴⁸⁰ a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,⁴⁸¹ y a los magistrados del Tribunal Agrario.⁴⁸²

En el texto original, el Congreso de la Unión, erigido en colegio electoral, era el que designaba a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁸³ En 1928, la designación de ministros pasó a ser facultad presidencial, pero sujeta a ratificación del Senado o de la Comisión Permanente.⁴⁸⁴ A partir de 1994, el presidente ya no nombra, sino que envía una terna para que el Senado haga la designación.⁴⁸⁵

Por otra parte, en los últimos años se le ha concedido al presidente la facultad de participar en otros nombramientos. Somete al Senado la terna para designar al titular del organismo federal de conciliación laboral.⁴⁸⁶ Además, puede objetar los nombramientos de los comisionados del Organismo Garante de los Derechos de Acceso a la Información,⁴⁸⁷ y de los consejeros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.⁴⁸⁸

En 2013 se dispuso que el presidente debía someter al Senado la terna para la designación de los miembros de la junta de gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.⁴⁸⁹ Sin embargo, este organismo desapareció en 2019, con lo cual también la facultad presidencial.⁴⁹⁰

⁴⁷⁸ Artículo 28, párrafo trigésimo primero. Reforma del 11 de junio de 2013.

⁴⁷⁹ Artículo 26, apartado B. Reforma del 7 de abril de 2006.

⁴⁸⁰ Artículo 28, párrafo séptimo. Reforma del 20 de agosto de 1993.

⁴⁸¹ Artículo 73, fracción XXIX-H. Reforma del 27 de mayo de 2015.

⁴⁸² Artículo 27, fracción XIX. Reforma del 6 de enero de 1992.

⁴⁸³ Artículo 96.

⁴⁸⁴ Artículos 96, 76, fracción VIII, y 89, fracción XVIII. Reforma del 20 de agosto de 1928.

⁴⁸⁵ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

⁴⁸⁶ Artículo 123, apartado A, fracción XX. Reforma del 24 de febrero de 2017.

⁴⁸⁷ Artículo 6o., apartado B, fracción V. Reforma del 11 de junio de 2013.

⁴⁸⁸ Artículo 26, apartado C. Reforma del 10 de febrero de 2014.

⁴⁸⁹ Artículo 3o., fracción IX. Reforma del 26 de febrero de 2013.

⁴⁹⁰ Reforma del 15 de mayo de 2019.

8. *Remociones*

Desde el texto original, el presidente ha tenido la facultad de remover libremente a los empleados de la Unión, cuya remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.⁴⁹¹ Esta facultad no ha sido modificada.

Originalmente, el presidente podía, además, remover libremente a los secretarios de despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal, a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y territorios.⁴⁹² La facultad de remover a los gobernadores y procuradores de los territorios se eliminó en 1974.⁴⁹³ La de remover a los funcionarios del Distrito Federal a quienes podía nombrar, se eliminó en 1993.⁴⁹⁴ La facultad de remover al procurador general de la República cambió de ubicación constitucional en 1994,⁴⁹⁵ y veinte años después, en 2014, se acotó al señalar que su remoción podía ser objetada por el Senado.⁴⁹⁶

También en el texto original se preveía la facultad de remover libremente a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda,⁴⁹⁷ que desde 2012 se expresa como la facultad de remover libremente a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda.

En 1996 se le concedió al presidente de la República la facultad de remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por su Estatuto de Gobierno.⁴⁹⁸ En 2016 se le concedió esa facultad de remoción respecto al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública la Ciudad de México, pero sólo por causas graves, que debe establecer una ley expedida por el Congreso de la Unión.⁴⁹⁹

⁴⁹¹ Artículo 89, fracción II.

⁴⁹² *Idem*.

⁴⁹³ Reforma del 8 de octubre de 1974.

⁴⁹⁴ Reforma del 25 de octubre de 1993.

⁴⁹⁵ Pasó al artículo 102, apartado A. Reforma del 31 de diciembre de 1994.

⁴⁹⁶ Artículos 89, fracción IX y 102, apartado A, fracción IV. Reforma del 10 de febrero de 2014.

⁴⁹⁷ Artículo 89, fracción II.

⁴⁹⁸ Artículo 122, base quinta, apartado E. Reforma del 22 de agosto de 1996.

⁴⁹⁹ Artículo 122, apartado B, párrafo sexto. Reforma del 29 de enero de 2016.

VIII. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En el texto original se disponía que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, la ley determinaría el número de secretarías que existirían, la que distribuiría los asuntos entre sus secretarías.⁵⁰⁰

En 1981 se reformó ese precepto para disponer que la administración pública federal sería centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expidiera el Congreso, la que distribuiría los negocios del orden administrativo entre secretarías de Estado y departamentos administrativos. Esa ley definiría las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación, y determinaría las relaciones entre las entidades paraestatales y este poder, o entre éstas y las secretarías de Estado o departamentos administrativos. En 2007 se eliminaron los departamentos administrativos.⁵⁰¹

En el apartado anterior ya se vio cómo se ha modalizado la libre designación que hace el presidente de los secretarios de Estado, y que es facultad del presidente removerlos. Ahora hay que apuntar que desde el texto original se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.⁵⁰²

La facultad de los secretarios de Estado que se recoge en la Constitución es la ratificación de los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, y dispone que sin este requisito no serán obedecidos.⁵⁰³ En 1981 se estableció que la ratificación la haría el secretario de Estado o el jefe del departamento administrativo a que el asunto correspondiera. Y en 2007 se eliminó la referencia a los jefes de departamento administrativo.⁵⁰⁴

Respecto a la administración pública federal, en 1983 se añadió la obligación de sujetarse a un plan nacional de desarrollo.⁵⁰⁵

En 2013, la Constitución añadió unos órganos a la administración pública, que son los reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía.⁵⁰⁶

⁵⁰⁰ Artículo 90.

⁵⁰¹ Reforma del 2 de agosto de 2007.

⁵⁰² Artículo 91.

⁵⁰³ Artículo 92.

⁵⁰⁴ Reforma del 2 de agosto de 2007.

⁵⁰⁵ Artículo 26. Reforma del 3 de febrero de 1983. En las reformas subsecuentes esta obligación no se ha modificado; sólo ha cambiado su identificación en el artículo 26 constitucional, con la división en apartados de este precepto. Hoy en día es el segundo párrafo del apartado A de ese precepto.

⁵⁰⁶ Artículo 28, párrafo octavo. Reforma del 20 de diciembre de 2013.

1. *La consejería jurídica del gobierno*

En el texto original se disponía que el procurador general de la República sería el consejero jurídico del gobierno.⁵⁰⁷ Sin embargo, en 1994 se dispuso que esta función estaría a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que para tal efecto establezca la ley.⁵⁰⁸

La Constitución le otorgó en 2014 otra facultad concreta al permitirle interponer el recurso de revisión contra las resoluciones del Organismo Garante del Derecho de Acceso a la Información, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo en el caso en que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.⁵⁰⁹

Unos días después, además de cambiar la ubicación de esa norma, se le confirió la facultad de representar a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte.⁵¹⁰ En esa reforma, asimismo, se le permitió solicitar a la Suprema Corte que ejerza su facultad de atracción para conocer de amparos directos, amparos en revisión y de las apelaciones contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte,⁵¹¹ así como denunciar contradicciones de tesis.⁵¹²

2. *Relaciones de la administración pública con el Legislativo*

Desde el texto original se ha previsto que los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.⁵¹³ En 1974 se añadió a los jefes de departamento administrativo como sujetos de esta obligación,⁵¹⁴ aunque desaparecieron en 2007.⁵¹⁵

Otra disposición relacional original fue la posibilidad de cualquiera de las cámaras, de convocar a los secretarios para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos.⁵¹⁶ En

⁵⁰⁷ Artículo 102.

⁵⁰⁸ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

⁵⁰⁹ Artículo 6, apartado A, fracción VIII. Reforma del 7 de febrero de 2014.

⁵¹⁰ Esa norma ahora se encuentra en el artículo 90. Reforma del 10 de febrero de 2014.

⁵¹¹ Artículos 105, fracción III; y 107, fracción V, inciso d); y fracción VIII, inciso b).

⁵¹² Artículo 107, fracción XIII.

⁵¹³ Artículo 93.

⁵¹⁴ Reforma del 31 de enero de 1974.

⁵¹⁵ Reforma del 2 de agosto de 2007.

⁵¹⁶ Artículo 93.

1974 se permitió también convocar a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.⁵¹⁷ En 1994 también se permitió convocar al procurador general de la República.⁵¹⁸ En 2007 se eliminó la mención a los jefes de los departamentos administrativos.⁵¹⁹ En 2008 se aumentó a los titulares de los órganos autónomos, además de que se precisó que debían informar bajo protesta de decir verdad, y responder a interpelaciones o preguntas. Y en 2014 se eliminó al procurador, pues el fiscal sería titular de un órgano autónomo.⁵²⁰

Otra norma relativa a la relación entre la administración pública y el Congreso se añadió en 1977, cuando se permitió que las cámaras integran comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, debían informar al Ejecutivo los resultados de las investigaciones.⁵²¹

En 2008 se les permitió a las cámaras, requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, que debe ser respondida en un término no mayor a quince días naturales a partir de su recepción.⁵²²

⁵¹⁷ Reforma del 31 de enero de 1974.

⁵¹⁸ Reforma del 31 de diciembre de 1994.

⁵¹⁹ Reforma del 2 de agosto de 2007.

⁵²⁰ Reforma del 10 de febrero de 2014.

⁵²¹ Artículo 93.

⁵²² *Idem.*

CAPÍTULO CUARTO

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Hasta el día en que esto se escribe, treinta y un decretos han reformado al Poder Judicial de la Federación. A continuación, se señalará la fecha en que aquéllos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente precisar la fecha completa a pie, en los años en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas al Poder Judicial de la Federación son de fechas 20 de agosto de 1928, 18 de enero de 1934, 15 de diciembre de 1934, 21 de septiembre de 1944, 30 de diciembre de 1946, 19 de febrero de 1951, 25 de octubre de 1964, 25 de octubre de 1967, 6 de diciembre de 1977, 28 de diciembre de 1982, 7 de abril de 1986, 13 de agosto de 1987, 3 de septiembre de 1993, 25 de octubre de 1993, 31 de diciembre de 1994, 22 de octubre de 1996, 11 de junio de 1999, 2 de agosto de 2007, 27 de septiembre de 2007, 13 de noviembre de 2007, 6 de junio de 2011, 10 de junio de 2011, 7 de febrero de 2014, 10 de febrero de 2014, 29 de enero de 2016, 6 de junio de 2019, y 20 de noviembre de 2019.

I. DEPOSITARIOS

En el texto original se depositó el Poder Judicial en la Suprema Corte de Justicia, y en tribunales de circuito y tribunales de distrito.⁵²³ En 1928 se cambió la denominación de los tribunales de distrito por juzgados de distrito. En 1951 se dispuso que los tribunales de circuito podían ser colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelaciones; pero en 1987 se quitó la referencia al amparo y a las apelaciones de los tribunales de circuito. Como depositarios del Poder Judicial se añadieron el Consejo de la Judicatura Federal, en 1994, y el Tribunal Electoral en 1996; aunque se eliminó el depósito del poder en el Consejo en 1999.

⁵²³ Artículo 94.

II. ESTATUS GENERAL DE LOS JUZGADORES FEDERALES

La Constitución ha establecido un estatus especial para los juzgadores federales. En el texto original⁵²⁴ se determinó que los ministros, magistrados, jueces y sus secretarios no podían desempeñar otro empleo o cargo en la Federación, en los estados o para particulares, con excepción de los no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. En 1987 se estableció que los cargos en asociaciones docentes también entraban en la excepción. A esta prohibición se sumaron los consejeros de la judicatura, en 1994, y los magistrados electorales, en 1996.

En 1994 se adicionó la Constitución para prohibir a los funcionarios antes mencionados actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, así como ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95, durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro. En esa reforma se precisó que esos impedimentos también aplicarían a quienes gozaran de licencia, y que su infracción se castigaría con la pérdida del respectivo cargo, así como de las prestaciones y beneficios que le correspondieran.

En esa misma reforma se estableció la carrera judicial para los funcionarios; se determinó que se regiría por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.⁵²⁵

Por otra parte, hay que señalar que desde 1928 la Constitución establece que la remuneración de los ministros, magistrados y jueces no puede ser disminuida durante su encargo, estatus al que posteriormente se añadieron los consejeros de la judicatura y los magistrados electorales.

III. SISTEMA DE FUENTES DEL PODER JUDICIAL

En el texto original se precisó que las atribuciones de los distintos órganos que conforman el Poder Judicial se determinarían en ley.⁵²⁶ A esta misma fuente se le encomendó determinar los periodos de sesiones de la Corte y el número de juzgados de distrito y tribunales de circuito en 1967, aunque se eliminaron estas encomiendas en 1994, al disponer que el número de juzgados y tribuna-

⁵²⁴ Artículo 101.

⁵²⁵ Artículo 100.

⁵²⁶ Este principio se ha mantenido intocado, aunque se han ido sumando los otros órganos en los que se ha depositado del Poder Judicial de la Federación, como los tribunales colegiados de circuito o el Tribunal Electoral.

les lo determinaría el Consejo, y al callar respecto a los periodos de sesiones de la Corte.

En 1967, la Constitución hizo referencia a otra fuente: la jurisprudencia, al señalar que sería obligatoria en los términos que fijara la ley.

En 1994 surgió una nueva fuente: los acuerdos generales. Se determinó que éstos podían ser expedidos tanto por la Suprema Corte como por el Consejo de la Judicatura. El Pleno de la Corte, para lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito los asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia.⁵²⁷ Por su parte, el Consejo de la Judicatura, para el adecuado ejercicio de sus funciones.

En 1999 se determinó que la Suprema Corte de Justicia podría solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales, y que podía revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo aprobara, por mayoría de cuando menos ocho votos.

IV. PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL

El texto original no disponía nada respecto al presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Fue en la reforma de 1994 cuando se estableció que la Corte elaboraría su propio presupuesto, y que el Consejo de la Judicatura Federal lo haría para el resto de órganos. No obstante, en 1996 se hizo una excepción a esa norma, al determinar que el Tribunal Electoral propondría su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.⁵²⁸

Desde 1994 también se dispone que los presupuestos elaborados, como se dijo, serán remitidos por el presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

V. COMPETENCIAS GENERALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Con independencia de la competencia específica que le corresponde a cada uno de los órganos depositarios, la Constitución establece algunas facultades

⁵²⁷ Artículo 94. Con las posteriores reformas, esta norma ha ido cambiando su ubicación dentro del artículo.

⁵²⁸ Artículo 99. Reforma del 22 de octubre de 1996. En la reforma del 11 de junio de 1999 se hizo referencia esta disposición en el artículo 100.

que corresponden a todo el Poder Judicial, que la ley debe ir distribuyendo. En el texto original se le asignaron ocho competencias.⁵²⁹

En orden topográfico, la primera facultad es la de amparo, que desde el texto original⁵³⁰ ha tenido tres posibilidades de procedencia: contra actos de autoridad que restrinjan derechos humanos; contra actos federales que restrinjan la soberanía local, y contra actos locales que invadan competencias federales. Los actos de procedencia, el parámetro de control y la enumeración de las autoridades han cambiado. Sin embargo, ello se analizará en el apartado relativo a procesos constitucionales, pues, para estos efectos, sólo interesa señalar que el Poder Judicial de la Federación es competente para conocer del juicio de amparo.

La mayoría de las facultades genéricas aparecen en el artículo 104. Ahí se estableció, desde el texto original, como competencia del Poder Judicial, el resolver sobre las controversias del orden criminal que versen sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales,⁵³¹ aunque en 2011 se expresó cómo resolver los procedimientos relacionados con delitos del orden federal.⁵³²

La tercera facultad original fue resolver las controversias del orden civil que versen sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o tratados internacionales,⁵³³ aunque permitía que, a elección del actor, y cuando sólo se afecten intereses particulares, de esas controversias podían conocer los tribunales del orden común.⁵³⁴ Para ello se previó el principio de que las apelaciones las conocería el superior de quien resolvió en primera instancia. En el texto original se preveía un recurso de súplica en contra de las decisiones de los tribunales del orden común de segunda instancia, que conocería la Suprema Corte, mismo que fue eliminado en 1934.⁵³⁵ Esta facultad se entendía que comprendía la de conocer litigios mercantiles, lo que se hizo expreso en 2011.⁵³⁶

⁵²⁹ Artículo 104.

⁵³⁰ Artículo 103.

⁵³¹ Artículo 104, fracción I.

⁵³² Reforma del 6 de junio de 2011.

⁵³³ Artículo 104, fracción I. Originalmente hablaba de tratados con potencias extranjeras, pero desde la reforma de 1967 se habla de tratados internacionales.

⁵³⁴ La frase “del orden común” ha sido acompañada con una descripción, que ha ido cambiando en la medida en que se han reformado las especies de entidades federativas. Originalmente se hablaba de estados, territorios y Distrito Federal, Y actualmente se habla únicamente de entidades federativas.

⁵³⁵ Reforma del 18 de enero de 1934.

⁵³⁶ Reforma del 6 de junio de 2011. En esa reforma esta facultad pasó a ser la fracción II del artículo 104.

La cuarta facultad original era conocer de todas las controversias sobre derecho marítimo,⁵³⁷ que ha permanecido sin cambios sustanciales.⁵³⁸

La quinta facultad original era conocer las controversias en las que la Federación fuera parte,⁵³⁹ que también ha permanecido sin cambios sustanciales.⁵⁴⁰

La sexta facultad original era resolver las controversias que se suscitaran entre dos o más estados, o un estado y la Federación.⁵⁴¹ El contenido de esta fracción era similar al establecido para la Suprema Corte en el artículo 105, por lo que en 1994 esta facultad se transformó en conocer las controversias y acciones a las que se refiere el artículo ya citado.⁵⁴²

La séptima facultad original era conocer de las controversias surgidas entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra,⁵⁴³ que ha permanecido sin cambios sustanciales.⁵⁴⁴

La octava facultad original era conocer de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular,⁵⁴⁵ que también ha permanecido sin cambios sustanciales.⁵⁴⁶

A estas facultades originales se le sumó la de conocer un recurso en contra de las sentencias de tribunales contenciosos en 1946,⁵⁴⁷ aunque ésta era competencia exclusiva de la Corte. Posteriormente, se modalizó esta facultad, al precisar que este recurso se sujetaría a los trámites de la revisión del amparo indirecto; que lo conocerían los tribunales colegiados de circuito;⁵⁴⁸ que procedería en contra de las decisiones del contencioso administrativo del Distrito Federal,⁵⁴⁹ aunque con la desaparición de esta naturaleza jurídica para la Ciudad de México se eliminó esta posibilidad.

Originalmente se estableció como competencia de la Suprema Corte resolver los conflictos competenciales entre los tribunales de la Federación,

⁵³⁷ Artículo 104, fracción II.

⁵³⁸ Solo se traspasó a la fracción III en la reforma del 6 de junio de 2011.

⁵³⁹ Artículo 104, fracción III.

⁵⁴⁰ Solo se traspasó a la fracción IV en la reforma del 6 de junio de 2011.

⁵⁴¹ Artículo 104, fracción V.

⁵⁴² En la reforma del 6 de junio de 2011 esta facultad pasó a ser la fracción VI.

⁵⁴³ Artículo 104, fracción V.

⁵⁴⁴ Solo se traspasó a la fracción VI en la reforma del 6 de junio de 2011.

⁵⁴⁵ Artículo 104 fracción VI.

⁵⁴⁶ Solo se traspasó a la fracción VII en la reforma del 6 de junio de 2011.

⁵⁴⁷ Se la adicionó un párrafo segundo a la fracción I del artículo 104 en la reforma del 30 de diciembre de 1946.

⁵⁴⁸ En la reforma de 1987 la facultad pasó a ser la fracción I.B del artículo 104. Posteriormente, el 6 de junio de 2011 pasó a ser la fracción III.

⁵⁴⁹ Reforma del 25 de octubre de 1993.

entre éstos y los de los estados, o entre los de un estado y otro.⁵⁵⁰ En 1986 pasó a ser facultad genérica del Poder Judicial. En 1994 se agregó la posibilidad de que los tribunales del Distrito Federal contendieran en un conflicto competencial, aunque desde 2016 se habla de entidades federativas en vez de estados y Distrito Federal.

VI. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

1. *Integración y funcionamiento*

En el texto original se estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integraría por once ministros, y que siempre debía funcionar en pleno.⁵⁵¹ Once años después, en 1928, la integración se aumentó a dieciséis ministros, y se determinó que funcionaría en pleno o en tres salas. En 1934 se agregaron cinco ministros más, por lo que se integró por veintiún ministros, y podía funcionar en pleno o en cuatro salas.⁵⁵² En 1951 se añadieron cinco nuevos ministros, que tenían el carácter de supernumerarios, los que no integraban el pleno. Finalmente, en 1994 se regresó a la composición por once ministros, pero, ahora sí, se permitió que funcionaran en dos salas además de en pleno. En la reforma de 2019 se dispuso que sería integrada por once ministras y ministros.

Además de los ministros, la Suprema Corte cuenta con un secretario general y otros funcionarios y empleados. Desde el texto original se ha dispuesto que la Suprema Corte puede nombrarlos y removerlos libremente.⁵⁵³ Esto no ha sido modificado sustancialmente.

En cuanto al funcionamiento de la Corte, la Constitución ha previsto que sus sesiones sean públicas, y, por excepción, secretas cuando lo exija la moral o el interés público.⁵⁵⁴

2. *Designación de los ministros*

En primer lugar, la Constitución se refiere a los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte. A éstos, la propia Constitución remite en diversos lugares. Originalmente se previeron cinco.

⁵⁵⁰ Artículo 106.

⁵⁵¹ Artículo 94.

⁵⁵² Reforma del 15 de diciembre de 1934.

⁵⁵³ Artículo 97.

⁵⁵⁴ Artículo 94.

El primer requisito era la ciudadanía mexicana por nacimiento, que debe interpretarse como nacionalidad, junto con el pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles. Este no ha sido modificado.

El segundo era la edad mínima, que se fijó en treinta y cinco años. En 1934 se adicionó no sobrepasar los sesenta y cinco años de edad,⁵⁵⁵ pero este tope se eliminó en 1994.

El tercer requisito era el título profesional. Originalmente se hablaba de abogado, pero desde 1994 se expresa como licenciado en derecho. En 1934 se exigió una antigüedad de cinco años del título, y en 1994 se aumentó a diez.

El cuarto requisito era gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Aunque, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. Esto no ha sido modificado.

El quinto requisito es la residencia en el país. Originalmente se exigían cinco años, pero en 1994 se redujo a dos años.

En 1994 se agregó un sexto requisito: no haber sido durante el año previo secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de un estado o del Distrito Federal. En 2007 se eliminó la referencia a los departamentos administrativos.⁵⁵⁶ En 2014 se cambió la denominación de procurador por fiscal. En 2016, la referencia al Distrito Federal, al hablar sólo de “titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa”.

En 1994 también se dispuso que los nombramientos debían recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad y competencia.

En segundo lugar, la Constitución regula el proceso de designación de ministros. El que contemplaba el texto original⁵⁵⁷ consistía en un nombramiento por parte del Congreso de la Unión, erigido en colegio electoral, que designaba a partir de las propuestas que enviaban las legislaturas estatales. En 1928, este procedimiento se modificó, para que el nombramiento lo realizara el presidente de la República, pero sujeto a ratificación del Senado. El Senado podía reprobado un nombramiento hasta en dos ocasiones,

⁵⁵⁵ Reforma del 15 de diciembre de 1934.

⁵⁵⁶ Reforma del 2 de agosto de 2007.

⁵⁵⁷ Artículo 96.

tras lo cual el presidente podía elegir designar a una persona provisionalmente, en tanto el Senado se volvía a pronunciar.

En 1994 se modificó ese procedimiento, para que la designación la hiciera el Senado. Se precisó que el nombramiento lo haría entre una terna de candidatos que elaboraría el presidente de la República. Se dispuso que el Senado tendría treinta días para hacer el nombramiento. Una vez precluido el plazo, o rechazada la terna, el presidente debería proponer otra terna. En caso de que no se hiciera la designación tras la presentación de la segunda terna, el presidente nombraría a alguien de esa terna.

Una vez que son designados, los ministros deben rendir protesta. Originalmente ésta se rendía ante el Congreso. Desde 1928 es ante el Senado. Entre 1928 y 1994 se permitió que fuera ante la Comisión Permanente. La fórmula de protesta ha permanecido sustancialmente invariable, y es: “Presidente: «¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?» Ministro: «Sí protesto» Presidente: «Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande»”.⁵⁵⁸

3. *Estatus de los ministros*

En el texto original se contemplaba que los primeros ministros designados durarían dos años; los siguientes, cuatro años; y a partir de 1923 ya no tendrían un periodo temporal, pues sólo podrían ser removidos por mala conducta. En 1934 se dispuso que los ministros durarían en su cargo seis años, y que sólo podrían ser removidos por mala conducta. Sin embargo, ese plazo se eliminó en 1944, al disponer que sólo podrían ser removidos por mala conducta o por juicio de responsabilidad. En 1982 se dejó de hablar de “mala conducta o juicio de responsabilidad”, para aludir ahora a los términos del título cuarto de la Constitución.

En 1994 se volvió a establecer un plazo del cargo, fijado el quince años, pero estableciéndoles un derecho a un haber por retiro al vencimiento del plazo. También se dispuso que no podían volver a ser nombrados para un nuevo periodo (salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino), y que podían ser removidos en los términos del título cuarto.

⁵⁵⁸ Artículo 97.

No obstante, pueden pedir licencia o renunciar a su cargo. En cuanto a las licencias, desde el texto original se ha distinguido de las menores a un mes y de las que lo exceden. Respecto a las menores, se previó que las concediera la propia Corte. Respecto a las licencias que excedan de un mes, en el texto original se disponía que las concedería la Cámara de Diputados, y a partir de 1934, que las concedería el presidente, con la aprobación del Senado. Esto no ha tenido reformas sustanciales.⁵⁵⁹ En 1967, sin embargo, se topó la licencia a dos años.

El procedimiento para cubrir las faltas de los ministros se ha previsto desde el texto original.⁵⁶⁰ Se disponía que las faltas menores a un mes que no ocasionaran una falta de quórum no se suplirían; pero las que sí lo ocasionaran o fueran superiores al mes se suplirían con el nombramiento de un ministro suplente que designaría el Congreso entre los propuestos para ocupar el cargo del propietario con licencia. En 1928 se dispuso que las faltas superiores a un mes o las menores que ocasionaran falta de quórum se suplirían por un ministro provisional designado por el presidente, con aprobación del Senado. En 1951 se dispuso que las faltas inferiores a un mes se suplirían por un ministro supernumerario, y las mayores, por el ministro provisional designado por el presidente, con aprobación del Senado. A partir de 1994 no se prevé cómo suplir las faltas menores al mes, y se dejó el procedimiento anterior para las que la excedan.

En cuanto a las renunciaciones, el texto original disponía que sólo procederían por causas graves. También dispuso que se presentarían ante el Congreso, aunque en 1928 se dispuso que fuera ante el presidente, quien la sometería a aprobación del Senado. Ésta es la disposición que sigue en vigor.⁵⁶¹

En caso de renuncia, muerte o incapacidad de un ministro, desde el texto original se ha previsto que debe existir un nuevo nombramiento.

4. *Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La Constitución ha establecido que la Suprema Corte debe tener un presidente elegido entre sus miembros. Originalmente se disponía que se elegiría cada año, y que podía ser reelecto.⁵⁶² Sin embargo, desde 1994 se dis-

⁵⁵⁹ Originalmente se preveía en el artículo 100. En 1994 esta disposición se pasó al artículo 98.

⁵⁶⁰ Artículo 98.

⁵⁶¹ Originalmente se regulaba en el artículo 99. En 1996 se pasó al artículo 98.

⁵⁶² Artículo 97.

pone que el plazo de la presidencia es de cuatro años, e impide la reelección para el periodo inmediato posterior.

En 1994 se le asignó al presidente de la Corte una función constitucional específica, que es la administración de la Suprema Corte, además de integrar y presidir el Consejo de la Judicatura Federal.⁵⁶³

5. *Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

En el texto original se le otorgó competencia a la Suprema Corte para resolver las hoy llamadas controversias constitucionales.⁵⁶⁴ En 1994 se le agregó la competencia para conocer las acciones de inconstitucionalidad y para poder atraer apelaciones en contra de sentencias de jueces de distrito.⁵⁶⁵

También, en la primera redacción se le concedió competencia para resolver los conflictos competenciales, aunque en 1986 pasó a ser competencia constitucional genérica del Poder Judicial. La Corte sigue resolviendo éstas, pero en los supuestos que determina la ley, y no en todos.

Originalmente la Suprema Corte conocía de los amparos directos, y de la revisión de los amparos indirectos. En 1951, con la creación de los tribunales colegiados de circuito, se les concedieron a éstos, facultades para conocer algunos supuestos del amparo directo, que posteriormente se fueron ampliando, hasta que en 1987 el amparo directo en primera instancia se extrajo totalmente de la competencia de la Corte. Estos supuestos se analizarán en el apartado sobre control de constitucionalidad. Asimismo, en 1951 se le asignó competencia a la Corte para conocer de una segunda instancia excepcional en contra de las decisiones de los tribunales colegiados en materia de amparo directo, y se le redujeron los supuestos en los que resolvería de la revisión en amparo indirecto, pues también se le dotó a los tribunales colegiados de competencia en estos recursos. Finalmente, en 1951 se le concedió competencia para resolver las contradicciones de tesis, que le fue limitada en 2011, como se verá en el capítulo correspondiente.

En el texto original se le otorgó a la Corte la llamada facultad de investigación, con la que podía averiguar hechos. Ésta comprendía la conducta de jueces y magistrados, las violaciones a garantías individuales, las violaciones al voto público, y hechos delictivos.⁵⁶⁶ En 1977 se eliminó la facultad

⁵⁶³ Artículo 100.

⁵⁶⁴ Artículo 105. A partir de 1994 es el artículo 105, fracción I.

⁵⁶⁵ Artículo 105, fracciones II y III, respectivamente.

⁵⁶⁶ Artículo 97.

respecto a hechos delictivos y se colocó en otro párrafo la investigación al voto público. En 1994, la facultad para investigar la conducta de jueces y magistrados se le traspasó al Consejo de la Judicatura y quedó la Corte con la facultad de solicitarle al Consejo que practicara la investigación. En 2007 se eliminó la facultad respecto al voto público,⁵⁶⁷ y en 2011, respecto a las garantías individuales.⁵⁶⁸

Posteriormente, se le han otorgado otras facultades. A partir de 1994, la Suprema Corte puede revisar las decisiones del Consejo de la Judicatura relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces.⁵⁶⁹

En 2011 se estableció que la Corte revistaría de oficio e inmediatamente los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión de derechos.⁵⁷⁰

En 2014 se le concedió facultad para resolver un recurso en contra de las resoluciones del Organismo Garante de los Derechos de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que puede interponer el consejero jurídico del Gobierno,⁵⁷¹ y para designar a los consejeros electorales en caso de que la Cámara de Diputados no los designe en el plazo previsto.⁵⁷²

VII. JUECES DE DISTRITO, TRIBUNALES DE CIRCUITO Y PLENOS DE CIRCUITO

En el texto original no se determinaba nada sobre el número y la competencia territorial y por materia de los jueces de distrito y de los tribunales de circuito. Fue en 1967 cuando se dispuso que el número de órganos y su competencia se determinaría por ley.⁵⁷³ En 1987, sin embargo, se dispuso que eso ya no sería regulado por el legislador, sino por la Suprema Corte. En 1994 se le pasó esa facultad al Consejo de la Judicatura Federal. En 2011 se dispuso que, además de instituir jueces y tribunales, también establecería plenos de circuito.⁵⁷⁴ Y en la reforma de radiodifusión, telecomunicaciones y

⁵⁶⁷ Reforma del 13 de noviembre de 2007.

⁵⁶⁸ Reforma del 10 de junio de 2011.

⁵⁶⁹ Artículo 100.

⁵⁷⁰ Artículo 29. Reforma del 10 de junio de 2011.

⁵⁷¹ Artículo 6o., apartado A. Reforma del 7 de febrero de 2014.

⁵⁷² Artículo 41, fracción V, apartado A, inciso e). Reforma del 10 de febrero de 2014.

⁵⁷³ Artículo 94.

⁵⁷⁴ Reforma del 6 de junio de 2011.

competencia económica de 2013 se determinó que debían existir juzgados y tribunales especializados en estas materias.

En la redacción de 1917 se estableció como facultad de la Corte, poder nombrar jueces de distrito y magistrados supernumerarios donde hubiera recargo de asuntos, para lograr una administración de justicia eficaz.⁵⁷⁵ Esta disposición se eliminó en 1987, tras determinar que el número de juzgados y tribunales ya no se fijaría en ley.

Originalmente se establecía que los jueces de distrito y magistrados de circuito serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵⁷⁶ Sin embargo, desde 1994 ésta es una facultad del Consejo de la Judicatura; se añadió que sería con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que estableciera la ley. En la reforma de 2019 se dispuso que el nombramiento sería mediante concursos abiertos en los que se garantizara la paridad de género.

El texto original permitía a la Suprema Corte de Justicia, cambiar la residencia de los jueces y magistrados.⁵⁷⁷ A partir de 1994 es facultad del Consejo de la Judicatura adscribir a los jueces y magistrados, con lo cual asumió esa facultad.

En la primera redacción no se decía nada sobre el periodo de los jueces y magistrados. Únicamente se indicaba que la única causa de remoción era la mala conducta.⁵⁷⁸ En 1934 se dispuso que durarían en el cargo seis años, y sólo podrían ser removidos por mala conducta; pero ese plazo se eliminó en 1944. Sin embargo, en 1982 se volvió a establecer un periodo, que fue de cuatro años; se añadió que al término de éstos serían evaluados, y si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores sólo podrán ser privados de sus puestos en términos del título cuarto. En 1987, el periodo se aumentó a seis años. Y en 1994 la remoción dejó de ser en términos del título cuarto, para serlo conforme a los procedimientos que establezca la ley.

El constituyente de Querétaro dispuso que los jueces de distrito y los magistrados protestarían su cargo ante la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, en 1994 se dispuso que lo hicieran ante el Consejo de la Judicatura. Esta disposición estuvo en vigor cuatro años, pues en 1999 se determinó que lo harían ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

⁵⁷⁵ Artículo 97.

⁵⁷⁶ *Idem.*

⁵⁷⁷ *Idem.*

⁵⁷⁸ Artículo 94.

Desde el texto original se ha previsto que los magistrados y jueces nombren y remuevan a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales y juzgados,⁵⁷⁹ y a partir de 1994 ha establecido que lo harán conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

VIII. TRIBUNAL ELECTORAL

En el texto original no existía este tribunal. Su antecedente más próximo se encuentra en 1993, cuando se creó un Tribunal Federal Electoral,⁵⁸⁰ que no era parte del Poder Judicial de la Federación. Se integraba por un pleno y por salas. Sus magistrados eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República. Además, existía una sala de segunda instancia, que se integraba para cada periodo electoral, formada por el presidente del tribunal y por cuatro miembros de la judicatura federal, que eran designados por la Cámara de Diputados a propuesta de la Suprema Corte.

El Tribunal Federal Electoral desapareció en la reforma constitucional en materia electoral de 1996, y dio lugar a un Tribunal Electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación, que en términos del artículo 99 es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad.

1. *Integración y funcionamiento*

Al crearse, se dispuso que el tribunal funcionaría con una Sala Superior y salas regionales. En 2007 se añadió que las salas se integrarían de forma permanente; que sus sesiones de resolución fueran públicas, y que contara con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.⁵⁸¹

La Sala Superior se integra por siete magistrados electorales, y uno de ellos es elegido presidente del tribunal para ejercer el cargo por cuatro años.

2. *Sistema de fuentes*

Desde la creación del tribunal, se determinó que su organización, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asun-

⁵⁷⁹ Artículo 97.

⁵⁸⁰ Reforma del 3 de septiembre de 1993. Se incorporó en el artículo 41.

⁵⁸¹ Reforma del 13 de noviembre de 2007.

tos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serían determinados por la Constitución y las leyes. Además, se dispuso que el tribunal expidiera su reglamento interno y acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

3. *Nombramiento*

Al crearse el tribunal, se dispuso que los magistrados electorales debían ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En 2007 se agregó que la elección de quienes las integren sería escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señalara la ley.⁵⁸²

En cuanto a los requisitos, se dispuso en 1996 que quienes integraran la Sala Superior debían cumplir los mismos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y para integrar las salas regionales debían satisfacerse los mismos requisitos que para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito.

4. *Estatus de los magistrados electorales*

Al crearse el tribunal, se dispuso que los magistrados que integraran la Sala Superior durarían en su encargo diez años improrrogables. En 2007, el periodo se redujo a nueve años. Por lo que respecta a las personas que integraran las salas regionales, se dispuso que durarían en su encargo ocho años improrrogables. En 2007, el periodo se aumentó a nueve años.

Además, se previó que las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior se regularían por el mismo procedimiento de los ministros, y que en caso de vacante definitiva se nombraría a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

5. *Administración*

Desde 1996 se ha dispuesto que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponden a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integra por el presidente del Tribunal Electoral,

⁵⁸² Reforma del 13 de noviembre de 2007.

un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Por lo que respecta a las relaciones de trabajo, se dispuso que el personal del Tribunal se rija por las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y por las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

6. *Competencias*

En la reforma de 1996 se le asignaron siete competencias constitucionales al Tribunal Electoral. Son facultades que no se precisa si son de la Sala Superior o de las salas regionales.

La primera es resolver sobre las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.

La segunda es resolver sobre las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que no sean relativas a las elecciones federales.

La tercera es resolver las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios. En 2007 se precisó que esta vía sólo procedería cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.⁵⁸³

La cuarta es resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes. En 2007 se precisó que para que un ciudadano pueda acudir por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá agotar previamente las instancias internas de solución de conflictos.⁵⁸⁴

La quinta es la de dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores.

La sexta facultad original era resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. En 2014 se cambió la referencia del Instituto Federal Electoral por Instituto Nacional Electoral.⁵⁸⁵

⁵⁸³ Reforma del 27 de septiembre de 2007.

⁵⁸⁴ Reforma del 13 de noviembre de 2007.

⁵⁸⁵ *Idem.*

La séptima facultad prevista en 1996 era resolver las impugnaciones sobre la imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral. En 2007 se agregó que las sanciones eran recurribles por partidos o agrupaciones políticos o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de la Constitución y las leyes. En 2014 se cambió la referencia del Instituto Federal Electoral por Instituto Nacional Electoral.⁵⁸⁶

A esas siete facultades originales, en 2014 se le agregó la de resolver los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña.⁵⁸⁷ Y en la reforma de diciembre de 2019 se la añadió la facultad de resolver las impugnaciones y realizar el cómputo final en los procedimientos de revocación del mandato.

Además de las facultades anteriores, que, como se dijo, son generales porque no se le atribuyen a una especie de sala en específico, en 1996 se le asignó de manera especial a la Sala Superior la facultad de resolver sobre las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Producto de ésta, es que le corresponde realizar el cómputo final de la elección y, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo.

En 2007 se permitió que la Sala Superior pudiera atraer los juicios que conocieran las salas regionales.⁵⁸⁸

Sobre el ejercicio de todas las facultades antes mencionadas, la Constitución agregó tres reglas. La primera es que pueden hacer uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley. La segunda es que pueden resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución; en este caso deben informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y la tercera es que sólo pueden declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

IX. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

En la reforma de 1994 se creó el Consejo de la Judicatura Federal como un órgano con independencia técnica y de gestión, encargado de la admi-

⁵⁸⁶ *Idem.*

⁵⁸⁷ *Idem.*

⁵⁸⁸ Reforma del 13 de noviembre de 2007.

nistración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵⁸⁹ En esa reforma se le consideró depositario del Poder Judicial; sin embargo, en 1999 se eliminó esta consideración, pues no realiza actos jurisdiccionales. No obstante, siguió siendo un órgano de este poder.

1. *Integración y funcionamiento*

Desde su creación, el Consejo se ha integrado por siete miembros. Uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; dos consejeros designados por el Senado; uno por el presidente de la República, y tres por la Suprema Corte. En 1994, la Corte designaba a los consejeros que le correspondían por insaculación, y uno era juez de distrito, uno magistrado de tribunal colegiado, y el tercero, magistrado de tribunal unitario. A partir de la reforma de 1999 se eligen por mayoría de cuando menos ocho votos, entre los magistrados de circuito y jueces de distrito.

Desde 1994 se ha dispuesto que el Consejo funcione en pleno o en comisiones, y al pleno se le han conferido constitucionalmente las decisiones sobre designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces.

2. *Estatus de los consejeros*

Desde 1994, la Constitución señala que todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95. En 1999 se añadió que debían ser personas que se hubieran distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades; en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además, con reconocimiento en el ámbito judicial.

En 1994 se dispuso que, salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros durarían cinco años en su cargo, serían sustituidos de manera escalonada, y no podrían ser nombrados para un nuevo periodo.

En 1999 se agregó un párrafo, que señala que los consejeros no representan a quien los designa, por lo que deben ejercer su función con independencia e imparcialidad.

⁵⁸⁹ Arts. 94 y 100.

3. *Facultades*

La primera facultad constitucional del Consejo, desde 1994, es encargarse de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese año se dispuso que el Consejo se encargaría de nombrar y adscribir a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

También en ese año se determinó que las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables, y únicamente podrían ser revisables por la Suprema Corte las referidas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. En 1999 se precisó que, producto de la definitividad, no procedía juicio ni recurso alguno en contra de las decisiones, pero dejando a salvo el recurso ante la Corte.

En 1994 se le concedió la facultad de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Y en 2013, la obligación de incluir entre las materias las de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

En 2011⁵⁹⁰ se le agregó la facultad de establecer plenos de circuito atendiendo al número y especialización de los tribunales colegiados que pertenezcan a cada circuito.

⁵⁹⁰ Reforma del 6 de junio de 2011.

CAPÍTULO QUINTO

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

I. ORGANISMO GARANTE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

En la reforma constitucional del 20 de julio de 2007 se estableció en el artículo 6o. la obligación de establecer mecanismos de acceso a la información ante órganos especializados e imparciales. Sin embargo, no se previó ningún organismo constitucional con esa tarea. Eso sucedió en la reforma del 7 de febrero de 2014 al artículo 6o., en que se previó un organismo garante del derecho de acceso a la información, y también del derecho a la protección de datos personales.

A nivel constitucional no se le dio nombre a este organismo, y quedó al legislador la facultad de nombrarlo. Lo que sí hizo la reforma fue determinar que se trata de un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

La función de este organismo es garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. Debe regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Para ello, tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También conoce de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

Este organismo, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, puede conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

También tiene el mandato de coordinar sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Sin embargo, el consejero jurídico del gobierno podrá interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso en que las resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

Para la eficacia de su labor, la Constitución mandata al legislador, establecer las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones, y determina que toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

Dirección

En la reforma de 2014 se determinó que el organismo garante se integraría por siete comisionados, nombrados por la Cámara de Senadores, tras realizar una amplia consulta con la sociedad, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

No obstante, el presidente de la República puede objetar el nombramiento en un plazo de diez días hábiles. Si no objeta, ocupa el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado. Pero si lo objeta, el Senado hace un nuevo nombramiento, para el que se requiere una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes.

Entre los comisionados, uno de ellos es el presidente por tres años, con posibilidad de ser reelecto.

Los comisionados duran en el cargo siete años. Deben cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 constitucional. No pueden tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia. Y sólo pueden ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución, y serán sujetos de juicio político.

Además de los comisionados, el organismo cuenta con un consejo consultivo integrado por diez consejeros, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Cada año se sustituyen a los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fueran propuestos y ratificados para un segundo periodo.

II. ORGANISMO COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA

A nivel constitucional, no fue hasta la reforma del 7 de abril de 2006 cuando se contempló la existencia de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyos datos se consideraron oficiales y de uso obligatorio para las autoridades, en el apartado B del artículo 26. Se estableció que la responsabilidad de coordinarlo y normarlo recaería en un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, al que no se le dio nombre.

En esa reforma, además, se facultó a este organismo para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere, y proveer su observancia.

Una nueva facultad se le concedió en la reforma constitucional del 27 de enero de 2016: calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

En 2006 se estableció que el organismo sería presidido por una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungiría como su presidente. Todos estos integrantes serían designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en los recesos del Congreso.

La reforma en cuestión delegó a la ley el establecimiento de los requisitos de designación y la duración del cargo de los miembros de la Junta de Gobierno. Pero sí previó que podrían ser removidos por causa grave, que estarían sujetos al título cuarto, y que no podrían tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados, en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

III. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

En la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 se añadió un apartado C al artículo 26, para contemplar la existencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, al que se calificó como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se le asignó la facultad de medir la pobreza y evaluar los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones.

Se dispuso que se integraría por un presidente y seis consejeros, quienes debían ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular.

Los seis consejeros son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El presidente de la República puede objetar el nombramiento en un plazo de diez días hábiles. De no hacerlo, ocupa el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años son sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fueran propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente del Consejo es designado de la misma forma, y dura en el cargo cinco años; puede ser reelecto. Sólo puede ser removido en los términos del título cuarto de la Constitución, y debe presentar anualmente un informe a los poderes de la Unión.

IV. BANCO CENTRAL

En el texto original, la Constitución contemplaba la existencia de un Banco de Emisión Único,⁵⁹¹ que controlaba el gobierno federal.⁵⁹² En 1983 se previó que ese banco sería un órgano descentralizado del gobierno federal.⁵⁹³ En la reforma del 20 de agosto de 1993, en lugar de lo antes dispuesto, se contempló la existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus

⁵⁹¹ Artículo 73, fracción X.

⁵⁹² Artículo 28.

⁵⁹³ Reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 28.

funciones y en su administración al Ejecutivo. De esta manera, se convirtió en el primer organismo constitucional autónomo.

En la reforma de 1993 se determinó que el objetivo prioritario del banco sería procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y fortalecer con ello la rectoría del desarrollo nacional, que corresponde al Estado.

También se estableció que tendría las funciones de acuñar moneda y emitir billetes, y regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros. Para proteger sus funciones se determinó que ninguna autoridad podría ordenar al banco, conceder financiamiento.

En la reforma constitucional en comento se determinó que la conducción del banco está a cargo de personas designadas por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores (o de la Comisión Permanente). El periodo del encargo no se determinó a nivel constitucional, pero se indicó que éste debía garantizar el ejercicio autónomo de sus funciones. Además, se precisó que los titulares sólo podrían ser removidos por causa grave, son sujetos de juicio político, y no podrían tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

En el apartado B del artículo 123 constitucional se dispuso en la reforma de 1993 que comentamos, que las relaciones del banco central y sus trabajadores se rigen por ese apartado.

V. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

En la reforma del 9 de agosto de 2012 al artículo 89 se habló a nivel constitucional de la existencia de un órgano encargado de la regulación en materia de competencia económica. Simplemente se mencionaba que era facultad del Ejecutivo designar a sus integrantes.

No fue hasta la reforma del 11 de junio de 2013 cuando se previó, en el artículo 28, la existencia de la Comisión Federal de Competencia Económica, como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendría como finalidad 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.

Para ello, se estableció que la Comisión contaría con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Sin embargo, se dispuso que no sería competente respecto a los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, pues en esos sería autoridad el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Este organismo comparte regulación con el Instituto Federal de Telecomunicaciones. En aras de no ser repetitivo, las disposiciones comunes se tratarán conjuntamente en un apartado especial.

VI. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

También, en la reforma del 9 de agosto de 2012 al artículo 89 se habló a nivel constitucional de la existencia de un órgano encargado de la regulación en materia de telecomunicaciones. Simplemente se mencionaba que era facultad del Ejecutivo designar a sus integrantes.

Fue, igualmente, en la reforma del 11 de junio de 2013 cuando se previó en el artículo 28 la existencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado del desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Con ese objeto, se previó que tendría a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.

Como ya se dijo, se dispuso que el Instituto Federal de Telecomunicaciones sería también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, de modo que regularía de forma asimétrica a los participantes en estos mercados, con objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondría límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y

ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarios para asegurar el cumplimiento de estos límites.

Otra facultad constitucionalmente concedida fue el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Se dispuso que el Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. En consecuencia con ello, se dispuso que este órgano lleve un registro público de concesiones.

También se determinó que las concesiones del espectro radioeléctrico se otorgarían mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y aseguren el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. No obstante, se determinó que las concesiones para uso público y social serían sin fines de lucro, y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa, conforme a lo previsto en la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento.

Se previó que el órgano garantizaría que el gobierno federal contara con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Para hacer efectivas sus facultades, se mandó al legislador, establecer un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas.

Este organismo comparte regulación con la Comisión Federal de Competencia Económica. En aras de no ser repetitivo, las disposiciones comunes se tratarán conjuntamente en un apartado especial.

VII. DISPOSICIONES COMUNES A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

En la reforma del 11 de junio de 2013, en que se estableció la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, se establecieron una serie de disposiciones que son aplicables a ambos órganos. Para evitar repetirlas, las tratamos en un solo apartado.

1. *Órgano de gobierno*

La primera regulación común es respecto a sus órganos de gobierno. En ambos casos se integran por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente. Asimismo, deben contar con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Los comisionados de ambos órganos duran nueve años en el cargo, y se prohíbe que vuelvan a ser designados. Durante ese periodo deben abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes. Pueden ser removidos por el voto de las dos terceras partes del Senado, por falta grave, y son sujetos del régimen de responsabilidades del título cuarto.

2. *Designación de los comisionados*

Los comisionados de ambos órganos son designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal, con la ratificación del Senado. Sus presidentes son nombrados por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.

Para ser designado, un aspirante a comisionado debe ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; mayor de treinta y cinco años; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; poseer título profesional; haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda; no haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o local, gobernador de algún estado o jefe de Gobierno de la Ciudad de México,⁵⁹⁴ durante el año previo a su nombramiento, y acreditar los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo.

Este último requisito se acredita ante un comité de evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evalua-

⁵⁹⁴ En 2013 se hablaba de jefe de gobierno del Distrito Federal, y en la reforma del 29 de enero de 2016 se cambió por jefe de gobierno de la Ciudad de México.

ción de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Este comité se instala cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, y, a quienes los hayan satisfecho, les aplicará un examen de conocimientos en la materia.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, envía al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. El Ejecutivo debe seleccionar de entre esos aspirantes al candidato que propondrá para su ratificación al Senado. La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos, hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el comité de evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

3. *Reglas de funcionamiento*

Otro aspecto de regulación común es la independencia de sus decisiones y funcionamiento, para lo cual se determina que ambos órganos dictarán sus resoluciones con plena independencia; que ejercerán su presupuesto de forma autónoma, para lo cual se les debe garantizar la suficiencia presupuestal; que emitirán su propio estatuto orgánico; podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general; que deben cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información; que deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, y que deben presentar un programa anual de trabajo, y trimestralmente, un informe de actividades a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

Asimismo, se le hacen dos mandatos al legislador: garantizar la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio, y establecer la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos.

En cuanto a sus decisiones, se dispone que sólo pueden impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, y no serán objeto de suspensión.

Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas no se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. En cuanto a las violaciones durante el procedimiento, sólo pueden impugnarse hasta que se dicte la resolución que ponga fin al mismo procedimiento. Estos amparos han de ser sustanciados y resueltos por jueces y tribunales especializados.

VIII. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En la reforma del 6 de abril de 1990 al artículo 41 se previó por primera vez a nivel constitucional la existencia de un organismo encargado de la organización de las elecciones. Se determinó que ésta era una función estatal que los poderes Ejecutivo y Legislativo desempeñaban a través de un organismo autónomo, que tendría un órgano superior integrado por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes antes mencionados.

En la reforma a ese mismo artículo, del 19 de abril de 1990, se dispuso que el órgano superior se integraría por consejeros y consejeros ciudadanos, designados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.

Fue en la reforma del 22 de agosto de 1996 cuando se le dio autonomía constitucional a este órgano, y se le denominó Instituto Federal Electoral; se dispuso que su órgano superior sería un consejo general, y regularía la elección de los consejeros ciudadanos. El 13 de noviembre de 2007 se publicó una reforma en materia electoral, se modificó la duración de los cargos; se introdujo la sustitución escalonada de los consejeros, y se reguló constitucionalmente su contraloría.

En la reforma del 10 de febrero de 2014, el Instituto Federal Electoral pasó a ser Instituto Nacional Electoral, y se hizo una regulación más detallada de su conformación y de sus facultades.

Así pues, desde 2014 el Instituto Nacional Electoral se define como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

1. *Facultades*

Desde que era Instituto Federal Electoral, la principal función de este organismo es la organización de las elecciones federales, y así se ha dicho expresamente en la Constitución.

En 1996 se le otorgaron algunas facultades específicas, como las actividades relativas a la capacitación y educación cívica; la geografía electoral; los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos; el padrón y lista de electores; la impresión de materiales electorales; la preparación de la jornada electoral; los cómputos, en los términos que señale la ley; la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

En la reforma de 2007 también se le permitió al entonces Instituto Federal Electoral asumir, mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales. Esta disposición se repitió en la reforma de 2014, y además se le permitió asumir la organización de las elecciones internas de los partidos políticos.

En la reforma de 2014, al transformarse en Instituto Nacional Electoral, se le respetaron todas las facultades anteriores y se asignaron otras relativas a los procesos electorales locales.

En primer lugar, se determinó que en todos los procesos electorales, es decir, tanto federales como locales, el Instituto tendría a su cargo la capacitación electoral; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

En segundo lugar, se precisaron las facultades, que sólo podría ejercer en los procesos electorales federales, como los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; la preparación de la jornada electoral; la impresión de documentos y la producción de materiales electorales; los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, y el cómputo de la elección presidencial en cada uno de los distritos electorales uninominales.

En la reforma de 2007 se dispuso que el Instituto sería la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los

partidos políticos nacionales. Por ello, en las entidades federativas es quien administra los tiempos que correspondan al estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En la reforma de 2014 se dispuso que el Instituto debe investigar las infracciones a lo anterior, e integrar un expediente; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el encargado de resolverlo. No obstante, el Instituto puede imponer medidas cautelares, como la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que dispone la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones, se estableció en 2014 que el Instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral.

En la reforma del 20 de diciembre de 2019 se le añadió la facultad de la organización, desarrollo y cómputo de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal.

2. *Órganos del Instituto*

Desde 1996 se dispone que el Instituto cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Por lo que respecta a la dirección, desde ese año se ha dispuesto que el Consejo General sea su órgano superior de dirección. Se estableció que se integraría por un consejero presidente y ocho consejeros electorales. En 2014, la integración cambió a un consejero presidente y diez consejeros electorales. A estos consejeros desde 1996 se les suman con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

En cuanto a los órganos ejecutivos y técnicos, señala la Constitución que dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

Se hace referencia a un órgano interno de control con autonomía técnica y de gestión, encargado de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.

Con relación a los órganos de vigilancia, se hace mención al encargado del padrón electoral, y dispone que se integrará mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

Finalmente, se dispone que las mesas directivas de casilla deben estar integradas por ciudadanos.

En cuanto a la designación, la Constitución delega a la ley los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.

Para la elección del consejero presidente y de los consejeros electorales, desde 1996 se dispone que ha de hacerse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

En 2014, sin embargo, se reguló el procedimiento del nombramiento, y se dispuso que cuando exista una vacante, la cámara debe emitir una convocatoria y el procedimiento para la elección de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o.

Este comité recibe la lista completa de los aspirantes y evalúa el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo. Posteriormente, selecciona a los cinco mejor evaluados por cada cargo vacante, y se lo comunica a la Cámara de Diputados.

El órgano de dirección política de la Cámara debe impulsar la construcción de los acuerdos para la elección y remitir la propuesta al pleno. En caso de que no haya acuerdo o no se alcance la votación, se deberá realizar la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación. Si no se hace, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública, debe realizar la designación mediante insaculación entre los nombres que aparezcan en la lista conformada por el comité de evaluación.

En cuanto a los consejeros del Poder Legislativo, desde 1996 se señala que deben ser propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Respecto al órgano de control, fue regulado por primera vez en 2007, al disponer que contaría con una contraloría general con autonomía técnica y de gestión, encargada de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Se dispuso, asimismo, que su titular sería designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior.

Por lo que respecta al secretario ejecutivo, desde 1996 se dispone que sea nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

Finalmente, desde 1996, la Constitución determina que los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales, y que las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

3. Estatus de los consejeros y del secretario ejecutivo

En 1996 se dispuso que el consejero presidente y los consejeros electorales durarían en su cargo siete años. En 2007 se determinó que el consejero presidente duraría seis años, y podría ser reelecto, y que los consejeros electorales durarían en su cargo nueve años, serían renovados en forma escalonada y no podrían ser reelectos. Tras la reforma de 2014, se dispone que el consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, y no podrán ser reelectos.

En 2007 se previó que, de darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. Sin embargo, en 2014 se hizo una distinción: en caso de que la falta absoluta ocurriera durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo de la vacante, y si la falta ocurriera dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

En cuanto al periodo del titular del órgano interno de control, desde 2007 se dispone que dura seis años en el cargo y puede ser reelecto por una sola vez.

Por otra parte, desde 1996 se dispone que quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo no pueden desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

Asimismo, desde ese año se determina que ni el consejero presidente ni los consejeros electorales pueden tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

4. Funcionamiento

En cuanto a su funcionamiento, desde 1996 dispone la Constitución que será independiente, y profesional en su desempeño, y que sus principios

rectores son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Sus sesiones deben ser públicas. Y las relaciones de trabajo con sus servidores públicos deben ajustarse a la ley electoral y al estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General.

IX. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En el texto original se contemplaba la existencia de una institución (no órgano) denominada Ministerio Público de la Federación.⁵⁹⁵ En la reforma del 10 de febrero de 2014 se dispuso que el Ministerio Público se organizaría en una Fiscalía General de la República, que sería un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

1. Dirección

El texto original contemplaba que la institución Ministerio Público de la Federación estaría presidida por un procurador general de la República, y que éste y todos los funcionarios del Ministerio Público serían nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. En la reforma del 31 de diciembre de 1994 el nombramiento del procurador quedó sujeto a ratificación del Senado o de la Comisión Permanente.

En la reforma de 2014, al crearse la Fiscalía General de la República, se dispuso que sería presidida por un fiscal general de la República. Además, se dispuso que contaría, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.

Como requisitos para ser procurador, la Constitución originalmente exigía los mismos que para ser ministro de la Suprema Corte.⁵⁹⁶ En la reforma de 1994 se establecieron como requisitos ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. Estos mismos requisitos se le exigen al fiscal desde 2014.

⁵⁹⁵ Artículo 102. En la reforma del 28 de 1992 pasó a ser el apartado A de dicho artículo, al agregarse la regulación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el apartado B.

⁵⁹⁶ Originalmente decía “magistrado de la Suprema Corte”, pero en la reforma del 25 octubre de 1967 se corrigió para decir “ministro”.

En cuanto al proceso de designación del fiscal, desde 2014 se dispone que, al producirse la vacante, el Senado tiene diez días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo. Una vez aprobada la lista por las dos terceras partes de los miembros presentes, la envía al Ejecutivo Federal. Después de recibir la lista, el Ejecutivo debe elegir una terna entre los propuestos, y enviarla al Senado. En caso de que éste no reciba la lista, puede elaborar una terna libremente. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, debe designar al fiscal general con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. Si el Ejecutivo no envía la terna, elige un fiscal entre su lista. Y si el Senado no hace la designación, el Ejecutivo nombra entre los candidatos que integren la lista o la terna. Si la vacante se produce en los recesos del Senado, debe convocarse a sesiones extraordinarias.

Con relación a las fiscalías especializadas, sus titulares son nombrados y removidos por el fiscal. Sin embargo, el nombramiento y remoción pueden ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

En cuanto al estatus del fiscal general, la Constitución determina que dura en el encargo nueve años, aunque puede ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. Esta remoción puede ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el fiscal general será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

2. *Funciones*

Desde el texto original se ha señalado que la función del Ministerio Público de la Federación es la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal. De esa facultad general se desprenden otras. Entre éstas, originalmente la Constitución hablaba de solicitar órdenes de aprehensión, que en la reforma de 2014 se modificó a solicitar medidas cautelares contra los imputados. Otras de las facultades que han estado presentes desde 1917 son buscar y presentar las pruebas; procurar que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los asuntos que la ley determine.

Ha sido facultad del procurador y, desde 2014, del fiscal o del agente del Ministerio Público que designe, ser parte en los juicios de amparo. Original-

mente en todos, y desde 2014 sólo en aquellos en que el acto reclamado pro venga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley.

Otra facultad del fiscal, y antes del procurador, es denunciar contradicciones de tesis. Desde 2014 se limita esta facultad a los asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones.

En la reforma de 1994, el procurador, y desde 2014, el fiscal, puede solicitar a la Suprema Corte de Justicia ejercer su facultad de atracción para conocer de amparos directos, amparos en revisión y apelaciones contra sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte.⁵⁹⁷

En la reforma de 2014 se dispuso que el fiscal general debe presentar anualmente a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades, y que debe comparecer ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

Desde el texto original se dispone que el titular y sus agentes son responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

En el texto original se disponía que el procurador sería el consejero jurídico del gobierno. Esta facultad se le quitó en 1994, y pasó a ser del consejero jurídico del gobierno.

X. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la reforma del 28 de enero de 1992 se agregó un apartado B al artículo 102, en el que se estableció la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales, de establecer organismos de protección de los derechos humanos tutelados por el orden jurídico mexicano. En la reforma del 13 de septiembre de 1999 se dispuso que el organismo que estableciera el Congreso de la Unión se denominaría Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y tendría autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

1. *Dirección*

Desde 1999 la Constitución determina que la Comisión será dirigida por un presidente, y, además, contará con un consejo consultivo integrado por diez consejeros.

⁵⁹⁷ Artículo 105, fracción III, y artículo 107, fracción V, inciso d; y fracción VIII, inciso b).

El presidente y los consejeros son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

El presidente dura en el cargo diez años, y puede ser reelecto por una ocasión. Sólo puede ser removido en términos del título cuarto de la Constitución.

En cuanto a los consejeros, anualmente se sustituyen a los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fueran propuestos y ratificados para un segundo periodo.

2. *Funciones*

Desde 1992, la función del organismo es conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen derechos humanos.

En 1992 se dispuso qué organismos no podrían conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. En la reforma del 10 de junio de 2011 se eliminó la prohibición para conocer asuntos laborales.

Desde 1992 se dispone que el organismo formulará recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. En 1999 se dispuso que todos los servidores públicos estaban obligados a responder las recomendaciones que les presente este organismo, y cuando no fueran aceptadas, debían fundar, motivar y hacer pública su negativa. En 2011 se agregó que la Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente, podría llamar, a solicitud de este organismo, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Desde 1992, la Comisión puede conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En 2011 se le dio facultad a la Comisión para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes Ejecutivos de las entidades federativas o las legislaturas de éstas.

Desde 1999, el presidente de la Comisión está obligado a presentar anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades.

CAPÍTULO SEXTO

OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN

I. ORGANISMO COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE MEJORA CONTINUA DE LA EDUCACIÓN

En la reforma del 15 de mayo de 2019 se ordenó crear un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, encargado de coordinar el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación.⁵⁹⁸

1. *El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, su antecedente*

El antecedente de este organismo es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, creado en la reforma del 26 de febrero de 2013, y desaparecido para dar lugar al descentralizado en cuestión.

El Instituto fue previsto como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se le asignó como tarea fundamental evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Para cumplir esa tarea, se le asignaron cuatro facultades concretas: a) diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; b) expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden; c) generar y difundir información, y d) emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

⁵⁹⁸ Artículo 3o., fracción IX.

La dirección del Instituto se le confió a una Junta de Gobierno, compuesta por cinco integrantes, uno de los cuales la preside.

Para designar a los integrantes, el Ejecutivo Federal debía someter una terna a consideración del Senado (o de la Comisión Permanente), quien realiza la designación por el voto de las dos terceras partes en el plazo de treinta días. De no resolver en ese plazo, ocupaba la vacante quien, dentro de la terna, designara el Ejecutivo. Si se rechazaba la terna, el Ejecutivo sometía una segunda terna. De ser rechazada esta segunda terna, ocupaba la vacante quien, dentro de la terna, designara el Ejecutivo.

Para que una persona pudiera ser electa como miembro de la Junta, debía contar con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que estableciera la ley.

Los integrantes de la Junta de Gobierno desempeñaban su encargo por periodos de siete años en forma escalonada, y podían ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto sería nombrado para concluir el periodo respectivo.

Los integrantes de la Junta de Gobierno sólo podían ser removidos por causa grave en los términos del título IV de la Constitución, y no podrían tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Finalmente, en esa reforma constitucional se hicieron dos mandatos al legislador. El primero, establecer las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. El segundo, establecer los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales, una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

2. *El organismo descentralizado*

En la reforma del 15 de mayo de 2019 se mandó al legislador establecer las reglas para la organización y funcionamiento del organismo, así como definir los mecanismos y acciones necesarios que le permitan una eficaz colaboración y coordinación con las autoridades educativas federal y locales.

A. *Facultades*

Al mandar crear este organismo, se dispuso que se regiría con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión, y le asignaron siete facultades:

- 1) Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del sistema educativo nacional.
- 2) Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación.
- 3) Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación.
- 4) Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje, la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar.
- 5) Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, para la atención de las necesidades de las personas en la materia
- 6) Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos.
- 7) Generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del sistema educativo nacional.

B. *Dirección*

En cuanto a dirección, la reforma de 2019 dispuso que contara con una junta directiva, con un consejo técnico de educación, y con un consejo ciudadano.

Se determinó que la junta se integrara por cinco personas, designadas por el Senado, para un periodo de siete años, y que fuera la responsable de la conducción, planeación, programación, organización y coordinación de los trabajos del organismo.

Con relación al consejo técnico, se dispuso que se integrara por siete personas, nombradas por el Senado, para periodos de cinco años, procurando una composición que representara la diversidad de los tipos y modalidades educativos, así como la paridad de género. A este consejo se le encomendó asesorar a la junta directiva.

Se determinó que los integrantes de la junta y del consejo técnico debían ser especialistas en investigación, política educativa, temas pedagógicos, o tener experiencia docente en cualquier tipo o modalidad educativa; además, acreditar el grado académico de su especialidad y experiencia, no haber sido dirigente de algún partido político o candidato a ocupar un cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación, y cumplir con los requisitos que establezca la ley. Se indicó, además, que sólo podrían ser removidos por causa grave en los términos del título cuarto de la Constitución.

Y en cuanto al consejo ciudadano, al que se le dio el carácter de honorífico, se dispuso que se integrara por representantes de los sectores involucrados en materia educativa, y se mandó al legislador, regular sus atribuciones, organización y funcionamiento.

II. ORGANISMOS DE RADIODIFUSIÓN ESTATAL

En la reforma del 11 de junio de 2013 se mandó al legislador, establecer un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendría por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro.⁵⁹⁹

Se dispuso que ese organismo contara con un consejo ciudadano integrado por nueve consejeros honorarios, que serán elegidos mediante una amplia consulta pública, por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, y que anualmente fueran sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fueran ratificados por el Senado para un segundo periodo.

También se dispuso que el presidente del organismo fuera designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado para un periodo de cinco años, y tenía la posibilidad de ser designado por otro periodo.

III. GUARDIA NACIONAL

En el texto original se preveía la existencia de una Guardia Nacional, entendida como las fuerzas armadas no permanentes, integrada por civiles, que tenía cada entidad federativa. Se determinaba que correspondía instituir la a las

⁵⁹⁹ Artículo 6o., apartado B, fracción V.

entidades federativas, pero que el Congreso de la Unión dictaría las normas para organizarla, armarla y disciplinarla; aunque reservaba a los ciudadanos que la integraban el nombramiento de los jefes y oficiales.⁶⁰⁰

También disponía el texto original que si el presidente requería disponer de la Guardia Nacional fuera de la entidad federativa que la instituyó, requería de la autorización del Senado, quien debía fijar la fuerza necesaria que podía emplear.⁶⁰¹

En la reforma del 26 de marzo de 2019, la Guardia Nacional pasó a ser una institución policial de carácter civil. Se dispuso que una ley regularía su estructura orgánica y de dirección, y se precisó que debe estar adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública. Y se determinó que la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.⁶⁰²

IV. ORGANISMOS DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIAS

En la reforma del 6 de enero de 1992 se mandó al legislador instituir tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, para resolver los conflictos agrarios. Se dispuso que los magistrados fueran propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores.⁶⁰³ En esa misma reforma se mandó establecer un órgano para la procuración de justicia agraria.⁶⁰⁴

V. CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL

En el texto original se creó el Consejo de Salubridad General,⁶⁰⁵ y se dispuso que dependería directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y que sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

⁶⁰⁰ Artículo 73, fracción XV.

⁶⁰¹ Artículos 76, fracción IV, 78, fracción I, y 89, fracción VII.

⁶⁰² Artículo 21.

⁶⁰³ Artículo 27, fracción XIX.

⁶⁰⁴ *Idem.*

⁶⁰⁵ Artículo 73, fracción XVI

También se determinó que la autoridad sanitaria sería ejecutiva, y sus disposiciones serían obedecidas por las autoridades administrativas, y que las medidas que pusiera en vigor el Consejo en contra del alcoholismo y la venta de sustancias “que envenenan al individuo o degeneran la especie humana”, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serían después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Finalmente, dispuso que, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salud dictaría inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República. En la reforma del 2 de agosto de 2007, la referencia al Departamento de Salud se cambió por Secretaría de Salud.

VI. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En el texto original se preveía que la Cámara de Diputados debía contar con una contaduría mayor.⁶⁰⁶ En la reforma del 30 de julio de 1999 cambió de nombre a Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, y se le dotó de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. En la reforma del 27 de mayo de 2015 se le denominó a este órgano Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

En la reforma del 30 de julio de 1999 se dispuso que el titular de la entidad de fiscalización se designaría por el voto de las dos terceras partes de los diputados; que duraría en el cargo ocho años, con posibilidad de una reelección; que podría ser removido por causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o conforme al título cuarto. Esta norma no se ha modificado.

En la reforma del 30 de julio de 1999 se establecieron los requisitos para ser titular de la entidad: los establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95. Además, se le prohibió formar parte de un partido político y desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. Esta norma no se ha modificado.

En cuanto a sus facultades, cuyo detalle se analiza en el capítulo relativo a recursos económicos, en la reforma del 30 de julio de 1999 se le atribuye-

⁶⁰⁶ Artículo 74, fracción II.

ron cuatro: a) fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales; b) entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública; c) investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y d) determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

En la reforma del 26 de mayo de 2015 se le añadió la facultad de fiscalizar las garantías que en su caso otorgara el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios. El 29 de enero de 2016, la referencia a estados y municipios cambió por entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En la reforma del 27 de mayo de 2015, la facultad de determinar los daños y perjuicios cambió por promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales.

VII. COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

En la reforma del 27 de mayo de 2015 se creó el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.⁶⁰⁷

Se puso al frente de ese sistema a un Comité Coordinador, que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante del derecho de acceso a la información, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. Este último comité se integra por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

⁶⁰⁷ Artículo 113.

El Comité Coordinador del Sistema tiene como funciones: a) el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales; b) el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; c) la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; d) el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, y e) la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

VIII. ORGANISMO FEDERAL DE CONCILIACIÓN LABORAL

En el texto original se preveía que los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarían a la decisión de una junta de conciliación y arbitraje formada por igual número de representantes de obreros y patronos y por uno del gobierno.⁶⁰⁸

En la reforma del 24 de febrero de 2017 se determinó que esos conflictos fueran dirimidos por los poderes judiciales, pero que antes de acudir al órgano jurisdiccional debían asistir a una instancia conciliadora.

A nivel federal, la función conciliadora se le atribuyó a un organismo descentralizado con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, al que además le correspondería el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

En esa reforma se dispuso que el titular del organismo sería designado por el Senado, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes, entre la terna propuesta por el Ejecutivo Federal. Se le dio al Senado un plazo de treinta días para resolver. Una vez prelucido el plazo, el presidente de la República haría la designación entre la terna. Se determinó, asimismo, que si el Senado rechazaba la terna, el Ejecutivo Federal debía someter una nueva. En caso de que se rechazara esa terna, ocuparía el cargo la persona que designara el presidente.

En cuanto a los requisitos del titular del organismo, se establecieron contar con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del

⁶⁰⁸ Artículo 123, fracción XX.

organismo descentralizado; no haber ocupado un cargo en algún partido político ni haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

La duración del cargo es de seis años, con posibilidad de reelección por una sola ocasión; puede ser removido por causa grave en los términos del título IV de la Constitución, y se le prohíbe tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

CUARTA PARTE
LOS ÁMBITOS LOCAL Y MUNICIPAL

CAPÍTULO PRIMERO

ENTIDADES FEDERATIVAS

I. ÓRGANOS DE LOS ESTADOS

Hasta el día en que esto se escribe, quince decretos han reformado el régimen orgánico de los estados. A continuación se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión en el año en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas a los estados son de fechas 20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de 1943, 6 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1987, 28 de enero de 1992, 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996, 13 de noviembre de 2007, 26 de septiembre de 2008, 9 de agosto de 2012, 7 de febrero de 2014, 10 de febrero de 2014, 26 de mayo de 2015, 24 de febrero de 2017 y 20 de diciembre de 2019.

Un apunte previo. Las bases constitucionales sobre los órganos estatales estuvieron reguladas en el artículo 115, hasta la reforma de 1987, en que se trasladaron al artículo 116.

1. *Gobernadores*⁶⁰⁹

El texto original reguló dos cuestiones relativas a los gobernadores. La primera, establecer como requisitos de elegibilidad ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo del estado o con vecindad en él no menor a cinco años. En la reforma de 2008 se añadió el requisito de la edad mínima, que se fijó en treinta años, aunque se autorizó a las Constituciones locales a disminuirla.

La segunda, señalar que les era aplicable la prohibición de ocupar nuevamente el cargo, dispuesta para el Ejecutivo federal en el artículo 83. En la reforma de 1933 se matizó esta prohibición, al señalar que nunca podrían ocupar el cargo los que hubieran sido gobernadores por elección popular.

⁶⁰⁹ A partir de 1987 su régimen se encuentra en la fracción I del artículo 116.

En cambio, quien hubiera sido designado por la legislatura para concluir el periodo en caso de falta absoluta, o para suplir las faltas temporales del gobernador, podría ser electo, pero no para el periodo inmediato.

En la reforma de 1933 se estableció un periodo máximo de cuatro años para los gobernadores, que en 1943 se amplió a seis.

Finalmente, en la reforma de 2019 se dispuso que el mandato de los gobernadores podría ser revocado, para lo cual ordenó a las Constituciones locales establecer las normas necesarias para regular esta posibilidad.

2. *Legislaturas estatales*⁶¹⁰

Respecto a las legislaturas locales, el texto original únicamente reguló el número de representantes, y señaló que no podría ser menor a quince diputados. En la reforma de 1928 este número se matizó, al disponer que sería proporcional a la población, de forma que en los estados con población menor a cuatrocientos mil sería de mínimo siete diputados; en los estados con más de esos habitantes, pero menos de ochocientos mil, de nueve, y en los estados con una población superior, de once diputados.

En la misma reforma de 1928 se dispuso que en cada distrito electoral se nombraría un diputado propietario y uno suplente. Esta disposición se mantuvo hasta la reforma de 1933, en que se eliminó. Sin embargo, en esa reforma se prohibió la reelección de los diputados propietarios, y se autorizó la de los diputados suplentes que no hubieran ejercido el cargo. Esta prohibición cesó en la reforma del 10 de febrero de 2014, que mandó establecer la elección consecutiva de los diputados locales, aunque restringiéndola a que la segunda postulación fuera realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieran postulado, salvo que el legislador renunciara o perdiera su militancia antes de la mitad de su mandato.

En la reforma de 1977 se mandó establecer el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. Y en 1996 se dispuso que las legislaturas se integrarían por diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

En la reforma del 10 de febrero de 2014 se estableció un tope a la asignación de diputados de representación proporcional, y se prohibió que los partidos cuenten con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho

⁶¹⁰ A partir de 1987 su régimen se encuentra en la fracción II del artículo 116.

puntos su porcentaje de votación emitida. Sin embargo, se puntualizó que esta regla no se aplicaría al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtuviera un porcentaje de curules del total de la legislatura.

En la reforma de agosto de 2012 se les mandó regular los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley

3. *Poderes judiciales locales*

Los poderes judiciales de los estados no fueron materia de regulación constitucional hasta la reforma de 1987.⁶¹¹ Ahí se dispuso que este poder se ejercería por los tribunales que se establecieran en las Constituciones locales. Asimismo, se mandó garantizar la independencia de los magistrados y jueces, y el establecimiento de las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvieran a estos poderes.

En 1987 también se estableció que los magistrados debían reunir los requisitos señalados por el artículo 95. En la reforma de 1994 se indicaron como causas de inelegibilidad ser secretario del gobierno local, procurador de justicia o diputado local durante el año previo a la designación.

En la reforma de 1987 se precisó que debían ser nombrados, preferentemente, quienes hubieran 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. Se permitió su reelección, y se estableció que en caso de que lo fueran gozarían de inamovilidad.

En esa misma reforma se indicó que los jueces de primera instancia serían nombrados por el tribunal superior de justicia de cada estado. Esta norma se derogó en la reforma de 1994.

Finalmente, en 1987 se dispuso que los magistrados y los jueces percibirían una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante su encargo.

4. *Tribunales contenciosos*

En la reforma de 1987 se permitió a los estados, instituir tribunales de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública local.⁶¹²

⁶¹¹ A partir de ese año se regulan en la fracción III del artículo 116.

⁶¹² Fracción IV del artículo 116. En la reforma de 1996 pasó a ser la fracción V.

En la reforma del 27 de mayo de 2015, la posibilidad de instituirlos se volvió obligación, y se dispuso que éstos serían competentes para imponer sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

En esa reforma se determinó que las Constituciones locales establecerían lo relativo a las responsabilidades administrativas de los miembros de los poderes judiciales de los estados

5. *Órganos electorales estatales*

En la reforma de 1996 se dispuso que debía garantizarse la autonomía en el funcionamiento y la independencia en las decisiones de las autoridades creadas para organizar las elecciones y para dirimir las controversias en materia electoral.⁶¹³

En la reforma de 2007 se previó que las autoridades electorales administrativas podían convenir con la autoridad electoral federal para que ésta se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales.

En la reforma del 10 de febrero de 2014 se dispuso que los órganos jurisdiccionales electorales locales debían integrarse por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública.

En esa misma reforma se señalaron cinco bases para la integración y funcionamiento de los organismos públicos locales electorales:

La primera es que deben contar con un órgano de dirección superior, integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto. Además, deben contar con un secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos, quienes pueden concurrir a las sesiones sólo con derecho a voz.

La segunda es que el consejero presidente y los consejeros electorales deben ser designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo

⁶¹³ Fracción VI del artículo 116.

menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y de la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriera dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

La tercera es que los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años, y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones, y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

La cuarta es que los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieran participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

La quinta es que contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán regulados por la ley.

6. *Otros órganos estatales*

En la reforma de 1992⁶¹⁴ se dispuso que los estados debían contar con un organismo de protección de los derechos humanos que tutela el orden jurídico mexicano en contra de actos de naturaleza no electoral o jurisdiccional, y que formularía recomendaciones públicas no vinculatorias.

En la reforma del 7 de febrero de 2014 se mandó a las Constituciones locales establecer organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o.⁶¹⁵

⁶¹⁴ Artículo 102, apartado B.

⁶¹⁵ Fracción VIII del artículo 116.

Por otra parte, en la reforma del 10 de febrero de 2014 se mandó garantizar que la función de procuración de justicia se realice con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.⁶¹⁶

En la reforma de 2017 se mandó crear centros de conciliación en materia laboral.⁶¹⁷

II. ÓRGANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Desde el texto original, la Ciudad de México ha sido considerada una entidad federativa. Adicionalmente, entre 1917 y 2016 tuvo el estatus de Distrito Federal. Pueden observarse tres momentos distintos en su regulación constitucional como Distrito Federal. La primera, en la que sólo existían órganos jurisdiccionales del fuero común, y la Constitución se limitó a señalar las bases generales que el Congreso de la Unión debía respetar al legislar sobre éstos. La segunda, en la que apareció un órgano que compartiría la función legislativa local con el Congreso de la Unión, en la que la Constitución también reguló las bases de este órgano. La tercera, en la que se creó un órgano ejecutivo local autónomo al presidente, y se creó una nueva norma jurídica para el Distrito Federal: el Estatuto de Gobierno, en donde la Constitución dispuso las bases de esta norma.

En 2016, la Ciudad de México perdió el carácter de Distrito Federal, pero conservó la calidad de entidad federativa. Ese cambio supuso una nueva etapa, en la que la Constitución se ocupó de señalar las bases mínimas de regulación de la Constitución de la Ciudad de México.

En total, se han publicado diecinueve decretos que han reformado el régimen orgánico de la entidad. A continuación se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión en el año en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas a los estados son de fechas 20 de agosto de 1928, 15 de diciembre de 1934, 21 de septiembre de 1944, 19 de febrero de 1951, 10 de agosto de 1987, 6 de abril de 1990, 25 de octubre de 1993, 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996, 13 de septiembre de 1999,

⁶¹⁶ Fracción IX del artículo 116.

⁶¹⁷ Artículo 123, apartado A, fracción XX.

7 de mayo de 2008, 24 de agosto de 2009, 27 de abril de 2010, 7 de febrero de 2014, 10 de febrero de 2014, 27 de mayo de 2015, 29 de enero de 2016, 24 de febrero de 2017 y 20 de diciembre de 2020.

1. *Función ejecutiva*

En el texto original⁶¹⁸ se disponía que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República.

En la reforma de 1928 se dispuso que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por medio de un órgano u órganos determinados por la ley. En 1987 se reiteró que el gobierno estaría a cargo del presidente de la República, pero se mandó al legislador establecer medios para la descentralización y desconcentración de la administración pública local.⁶¹⁹ En la reforma de 1993 se le denominó a este funcionario jefe del Distrito Federal.

También en la reforma de 1993 el nombramiento dejó de ser una facultad libre del presidente.⁶²⁰ Tenía que elegir de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, los diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político con mayoría en la Asamblea, y el nombramiento estaba sujeto a ratificación de la Asamblea.

En la reforma de 1993 también se estableció un plazo máximo de seis años para el cargo, que se contaría a partir de que rindiera protesta.

En 1996 se separaron las autoridades ejecutivas. Al presidente le quedaron las facultades de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Distrito Federal; reglamentar las leyes locales expedidas por el Congreso,⁶²¹ y tener el mando de la fuerza pública.⁶²²

Por su parte, se dispuso que el jefe del Distrito Federal, que pasó a llamarse jefe de gobierno del Distrito Federal, debía ser electo por votación

⁶¹⁸ Artículo 73, fracción VI, base 3a. En la reforma de 1928 pasó a ser la base 1a.

⁶¹⁹ Artículo 73, fracción VI, base 2a.

⁶²⁰ Artículo 122 fracción VI. Con esta reforma se derogó lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI.

⁶²¹ Artículo 122, apartado B.

⁶²² Artículo 122, apartado E.

universal, libre, directa y secreta. Se determinó el periodo del cargo en seis años, y se precisaron los requisitos para ocupar el cargo.⁶²³

En la reforma de 2016 se eliminó la participación del presidente de la República en el gobierno local. El titular del ahora Poder Ejecutivo local pasó a denominarse jefe de gobierno de la Ciudad de México; se mantiene la elección por votación universal, libre, secreta y directa, y se dispone que no podrá durar en su encargo más de seis años.⁶²⁴

Finalmente, en la reforma de 2019 se dispuso que el mandato del jefe de Gobierno podría ser revocado, para lo cual ordenó a la Constitución local establecer las normas necesarias para regular esta posibilidad.

A. *Remoción*

En la reforma de 1996 se permitió que el Senado pudiera remover al jefe de Gobierno por causas graves que afectaran las relaciones con los poderes federales o el orden público. En estos casos, el presidente de la República designaría al sustituto.⁶²⁵ En los demás casos de falta absoluta, sería la Asamblea Legislativa la que designaría al sustituto.⁶²⁶ Estas normas desaparecieron en la reforma de 2016.

B. *Facultades*

En la reforma de 1996 se precisaron las facultades del jefe de Gobierno del Distrito Federal: cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; presentar iniciativas de leyes; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano Ejecutivo local, y dirigir la seguridad pública. En la reforma de 2016 desapareció el lis-

⁶²³ Los requisitos fueron: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.

⁶²⁴ Artículo 122, apartado A.

⁶²⁵ Artículo 122, apartado F.

⁶²⁶ Artículo 122, base primera, inciso d).

tado de facultades del Ejecutivo local. Únicamente se hace referencia a que le corresponde la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, y nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

2. *Función legislativa*

En el texto original, la función legislativa local estaba a cargo del Congreso de la Unión.⁶²⁷

La reforma de 1987 dio origen a una Asamblea del Distrito Federal,⁶²⁸ que podía establecer bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

En la reforma de 1993 se le denominó Asamblea de Representantes del Distrito Federal,⁶²⁹ y se le dotó de facultades legislativas en determinadas materias; el Congreso de la Unión continuaría legislando en las materias no atribuidas a la Asamblea.

En la reforma de 1996 se le llamó Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Continuó el reparto competencial de las materias locales entre la asamblea y el Congreso de la Unión, pero a este último se le dotó de la facultad de establecer el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la norma a la que debían sujetarse todas las autoridades locales.

En la reforma de 2016 se le llamó Legislatura de la Ciudad de México, y se le otorgaron todas las facultades locales, de forma que el Congreso de la Unión dejó de ser legislador local.

A. *Integración*

Al nacer en la reforma de 1987, la Asamblea se integraba por sesenta y seis representantes: cuarenta electos por el principio de mayoría relativa, y veintiséis por el de representación proporcional.

En la reforma de 1990 se estableció un tope en la integración de la Asamblea, y se dispuso que ningún partido político podía contar con más de cuarenta y tres representantes electos mediante ambos principios; pero se estableció una cláusula de gobernabilidad, de modo que al partido que

⁶²⁷ Artículo 73, fracción VI.

⁶²⁸ Artículo 73, fracción VI, base 3a.

⁶²⁹ Pasó su regulación al artículo 122, fracciones III y IV.

obtuviera la mayoría se le asignarían los diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta.

En la reforma de 1993⁶³⁰ se precisó que sólo podrían participar en la elección, partidos políticos con registro nacional, y se establecieron las bases para la elección de los representantes según el principio de representación proporcional.

En la reforma de 1996,⁶³¹ la Constitución dejó de normar el número de diputados locales; se limitó a establecer que se integraría por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; pero reiteró que al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación se le asignaría el número de diputados suficientes para alcanzar la mayoría absoluta. Esta cláusula de gobernabilidad desapareció en la reforma del 10 de febrero de 2014.

En 1987 se dispuso que los representantes serían electos para un periodo de tres años, y debían contar con los mismos requisitos establecidos para los diputados federales. Tras la reforma de 1996, la Constitución dejó de regular expresamente el periodo de las legislaturas, pues para ello remitió al periodo del Congreso de la Unión.

En la reforma de 2016 desaparecieron todas las disposiciones anteriores. Se señaló que los integrantes de la legislatura debían ser electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años, y que podrán ser electos por hasta cuatro periodos consecutivos.

También, en 2016 se estableció un tope en la representación proporcional, al señalar que ningún partido puede contar con un número de diputados que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, aunque esta cláusula no aplica al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, se determinó que el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiera recibido menos ocho puntos porcentuales.

B. *Funcionamiento*

En la reforma de 1993⁶³² se precisó que la Asamblea se reuniría el 17 de septiembre para un primer periodo, que podía prolongarse hasta el 31 de di-

⁶³⁰ Artículo 122, fracción III.

⁶³¹ Artículo 122.

⁶³² Artículo 122, fracción III.

ciembre, y el 15 de marzo, para un segundo periodo, que podía prolongarse hasta el 30 de abril. Estas fechas desaparecieron en la reforma de 1996.

En la reforma de 1993⁶³³ se dispuso que los representantes eran inviolables por las opiniones que manifestaran en el desempeño de su cargo, y que el presidente del órgano velaría por la inviolabilidad del recinto. Estas normas dejaron de ser expresas en 1996, cuando se hizo una remisión a las normas relativas del Congreso de la Unión.

En la reforma de 2016 desaparecieron todas las normas anteriores. Se precisó, en cambio, que debía garantizarse el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local, y a los de mayor representación, a la presidencia.

C. *Facultades*

Tras la reforma de 1987, la Asamblea tenía como facultad dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en determinadas materias.⁶³⁴ Asimismo, podría iniciar leyes en materias relativas al Distrito Federal; proponer al presidente la atención de problemas prioritarios; recibir informes sobre el cumplimiento de programas; citar a funcionarios; convocar a consultas públicas, y aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

En la reforma de 1993,⁶³⁵ la facultad de reglamentar se cambió por una facultad legislativa. El Congreso de la Unión continuaría expidiendo la legislación local, salvo en las materias que se le otorgaron a la Asamblea.⁶³⁶

⁶³³ Artículo 122, fracción III.

⁶³⁴ Las materias eran: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

⁶³⁵ Artículo 73, fracción VI, y 122, fracción IV.

⁶³⁶ Esas materias fueron: administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos

En la reforma de 1993⁶³⁷ se precisó que la facultad de iniciar leyes correspondía a los representantes, al presidente de la República y al jefe del Distrito Federal.

Tras la reforma de 1996 continuó la distribución de la facultad legislativa de materias locales entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa. A ésta se le asignaron unas materias,⁶³⁸ y el resto continuó siendo facultad del Congreso federal.

En la reforma de 2016 se le asignaron todas las facultades legislativas locales a la Legislatura de la Ciudad de México, por lo que desapareció la lista de materias que le corresponde legislar.

En la reforma del 10 de febrero de 2014 se le añadió la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, y para establecer los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea. Esta norma desapareció en la reforma de 2016.

Al determinarse que la Ciudad de México contaría con una Constitución, en la reforma de 2016 se dispuso que la legislatura aprobaría las adi-

y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpieza; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa.

⁶³⁷ Artículo 122, fracción V.

⁶³⁸ Estas materias fueron: la ley orgánica de la propia Asamblea, la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público; las elecciones locales; la administración pública local, las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio, protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social; planeación del desarrollo; en desarrollo urbano; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; prestación y la concesión de los servicios públicos; servicios de transporte urbano, de limpieza, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; función social educativa; tribunales encargados de la función judicial del fuero común.

ciones o reformas a ésta, e indicó que para ello requerían la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes.

3. *Función judicial*

A. *Designación*

En el texto original⁶³⁹ se disponía que los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el Congreso de la Unión. En la reforma de 1944 se indicó que sería al presidente de la República quien los nombraría, aunque sometiéndolos a aprobación de la Cámara de Diputados. En la reforma de 1951, el nombramiento de los jueces de primera instancia, menores y correccionales pasó a ser competencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En la reforma de 1987 se modificó la ratificación de los magistrados, al disponer que lo haría la Asamblea del Distrito Federal.⁶⁴⁰

En la reforma de 1994 se dispuso que el Consejo de la Judicatura participaría en la designación de magistrados, sin explicitar su intervención, y que nombraría a los jueces de primera instancia.

En la reforma de 1996⁶⁴¹ se determinó que los magistrados serían nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de gobierno. En la reforma de 2016 desaparecieron estas normas, y se dejó en libertad al constituyente local para determinar el mecanismo de designación.

B. *Requisitos*

Los requisitos para ser magistrado aparecieron en 1987, al señalar que serían los mismos señalados en el artículo 95, y que los nombramientos debían recaer entre las personas que hubieran prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merecieran por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

En la reforma de 1993 se dispuso que debían cumplir con los requisitos establecidos en las fracciones I a la V del artículo 95, y se establecieron como causas de inelegibilidad haber ocupado los cargos de jefe del Distrito Fede-

⁶³⁹ Artículo 73, fracción VI, base 4a. En la reforma de 1987 pasó a ser la base 5a.

⁶⁴⁰ En la reforma de 1993 la regulación de los órganos jurisdiccionales pasó a la fracción VII del artículo 122.

⁶⁴¹ Artículo 122, base cuarta.

ral, secretario general, procurador general de Justicia, o representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

C. *Periodo*

En el texto original se disponía que los magistrados y jueces nombrados a partir de 1923 sólo podrían ser removidos por mala conducta. En la reforma de 1934 se dispuso que la mala conducta debía juzgarse conforme al artículo 111, o en un juicio de responsabilidad. En la reforma de 1987 se estableció un periodo de seis años para desempeñar el cargo, al fin del cual gozarían de inamovilidad, si eran ratificados por mantener la buena conducta, como antes se indicaba.

En la reforma de 1944 se dispuso que las faltas menores a tres meses serían cubiertas en términos de ley, pero las que excedieran ese plazo requerirían de un nuevo nombramiento. Esta norma desapareció en la reforma de 1987.

En la reforma de 1996⁶⁴² se determinó que los magistrados ejercerían el cargo durante seis años, y podrían ser ratificados por la Asamblea; y, de serlo, gozarían de inamovilidad.

Estas normas se reiteraron en la reforma de 2016.

D. *Estatus de los juzgadores*

En la reforma de 1934 se dispuso que los juzgadores tendrían derecho a una remuneración que no podría ser disminuida.

En la reforma de 1987 se mandó garantizar la independencia de los magistrados y jueces.

En la reforma de 1996⁶⁴³ se mandó establecer normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial.

Estas normas se reiteraron en la reforma de 2016.

E. *Consejo de la Judicatura*

En la reforma de 1994 se estableció que la administración, vigilancia y disciplina del tribunal, de los juzgados y demás órganos judiciales estarían a

⁶⁴² *Idem.*

⁶⁴³ *Idem.*

cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que se integraría por siete miembros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia, un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz (electos por insaculación), por dos consejeros designados por la Asamblea y por uno designado por el jefe del Distrito Federal. Estas mismas disposiciones se volvieron a publicar en la reforma de 1996.⁶⁴⁴

En la reforma de 2010 se modificó la designación de los consejeros provenientes de ámbito judicial, al disponer que sería un magistrado y dos jueces, electos por la mayoría de votos de las dos terceras partes del pleno de magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Todas las normas relativas al Consejo de la Judicatura desaparecieron en la reforma de 2016.

4. *Ministerio Público*

En el texto original se disponía que el Ministerio Público en el Distrito Federal estaría a cargo de un procurador general, nombrado y removido por el presidente de la República. Este procurador contaría con el número de agentes que determinara la ley.⁶⁴⁵

En la reforma de 1993 se dispuso que el nombramiento y la remoción del procurador serían facultades del jefe del Distrito Federal, quien requería de la aprobación del presidente de la República.⁶⁴⁶

En la reforma de 1996⁶⁴⁷ se dispuso que el nombramiento del procurador se haría en los términos señalados por el Estatuto de Gobierno. Esa norma desapareció en 2016. En su lugar se precisó que la Constitución local debía garantizar que la procuración de justicia en la Ciudad de México se realice con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

5. *Tribunal de Justicia Administrativa*

En la reforma de 1996 se estableció que debía existir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, encargado de dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local.

⁶⁴⁴ *Idem.*

⁶⁴⁵ Artículo 73, fracción VI, base 5a. En la reforma de 1987 pasó a ser base 6a.

⁶⁴⁶ Artículo 122, fracción II.

⁶⁴⁷ Artículo 122, base cuarta.

En la reforma de 2015, el órgano pasó a llamarse Tribunal de Justicia Administrativa, y además de dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares, se le dotó de competencia para imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos de la entidad federativa. Estas normas se reprodujeron en la reforma de 2016.

6. *Otros órganos*

En la reforma de 1999 se dispuso que el Distrito Federal debía contar con un organismo de protección de los derechos humanos que tutelara el orden jurídico mexicano en contra de actos de naturaleza no electoral o jurisdiccional, y que formularía recomendaciones públicas no vinculatorias.

En la reforma del 7 de febrero de 2014 se dispuso la existencia de un organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. En 2016 desapareció esta norma de forma expresa, aunque se mantuvo implícitamente, pues la Constitución dispuso que la ciudad contara con los organismos constitucionales autónomos previstos para los estados.⁶⁴⁸

Asimismo, en la reforma de 2016 se mandó establecer los órganos electorales locales mandados para los estados.⁶⁴⁹

En la reforma de 2017 se mandó crear centros de conciliación en materia laboral.⁶⁵⁰

III. PROHIBICIONES

En el texto original se establecieron prohibiciones absolutas y relativas a los estados, que desde la reforma del 29 de enero de 2016 también le son aplicables a la Ciudad de México.⁶⁵¹

Salvo las que son en materia económica, que se tratan en el apartado respectivo, las prohibiciones absolutas que contempló el texto original fue-

⁶⁴⁸ Artículo 122, apartado A, fracción VII.

⁶⁴⁹ Artículo 122, apartado A, fracción IX.

⁶⁵⁰ Artículo 123, apartado A, fracción XX.

⁶⁵¹ Artículo 122, apartado D.

ron cinco:⁶⁵² celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, o con las potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, y expedir patentes de corso ni de represalias. Esta última desapareció en la reforma del 21 de octubre de 1966.

En cuanto a las prohibiciones relativas, es decir, aquellas limitadas a contar con autorización del Congreso de la Unión, se establecieron dos en el texto original:⁶⁵³ tener tropa permanente ni buques de guerra, y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora.

⁶⁵² Artículo 117.

⁶⁵³ Artículo 118.

CAPÍTULO SEGUNDO

MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES

I. MUNICIPIOS

Desde el texto original se ha dispuesto que los estados deben tener como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre,⁶⁵⁴ al que se le reconoció personalidad jurídica para todos los efectos legales. Asimismo, se ha prohibido la existencia de autoridades intermedias entre los municipios y los gobiernos estatales.

Las normas anteriores han permanecido intocadas.⁶⁵⁵ Otros aspectos de la configuración constitucional de los municipios se han modificado mediante dieciséis reformas, las publicadas los días 20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de 1943, 12 de febrero de 1947, 17 de octubre de 1953, 6 de febrero de 1976, 6 de diciembre de 1977, 3 de febrero de 1983, 17 de marzo de 1987, 23 de diciembre de 1999, 14 de agosto de 2001, 18 de junio de 2008, 24 de agosto de 2009, 10 de febrero de 2014, 29 de enero de 2016, y 6 de junio de 2019. En lo sucesivo nos referiremos a estas reformas únicamente por su año.

1. *Gobierno municipal*

En el texto original se dispuso que los municipios fueran administrados por ayuntamientos. En la reforma de 1999, en vez de administración se habló de gobierno, para remarcar que los municipios son un nivel de gobierno.

La conformación de los ayuntamientos quedó explícita en la reforma de 1999, que dispuso que se integrarían por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determinara. Anteriormente esta conformación era implícita, pues desde 1933 se establece que los presiden-

⁶⁵⁴ Artículo 115.

⁶⁵⁵ En reformas posteriores se ha vuelto a publicar el mismo texto, pero su contenido no se ha modificado.

tes municipales, síndicos y regidores electos popularmente no podrían ser reelectos para el periodo inmediato. En 1983 se dispuso que la falta de uno de los integrantes sería cubierta por su suplente. En 2019 se estableció que sería integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas determinadas por una ley que debería respetar el principio de paridad.

En la misma reforma de 1983 se permitió a las legislaturas locales, por el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local previniera

En esa reforma se dispuso que, en ese caso, o cuando faltara la mayoría de los miembros del ayuntamiento, y no pudieran entrar en funciones los suplentes o celebrar nuevas elecciones, la legislatura local debía designar concejos municipales entre los vecinos. En 1999 se estableció que los miembros de los concejos debían cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Con relación a las elecciones municipales, fue en la reforma de 1933 donde hubo una primera regulación, relativa a los requisitos de elegibilidad. Se dispuso que los presidentes municipales, síndicos y regidores electos popularmente no podrían ser reelectos para el periodo inmediato, lo mismo los electos indirectamente o por designación de otra autoridad. Se prohibió a esos funcionarios, en caso de tener el carácter de propietarios, ser electos como suplentes para el periodo inmediato.

Esto se modificó en la reforma de 2014, que mandó establecer la posibilidad de elección consecutiva para un segundo periodo de los presidentes municipales, regidores y síndicos, aunque limitándolo a mandatos de tres años y a que la segunda postulación se realizara por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieran postulado por primera vez, salvo que el candidato hubiera renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En la reforma del 12 de febrero de 1947 se permitió a las mujeres, votar y ser votadas en las elecciones municipales. Esta norma expresa desapareció en la reforma del 17 de octubre de 1953, en la que se concedió derechos políticos plenos a las mujeres.

En la reforma del 6 de diciembre de 1977 se dispuso que existiría el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera igual o mayor a los trescientos mil habitantes. En la reforma de 1987 se eliminó la relación entre el princi-

pio de representación proporcional y número de habitantes, al disponer que se introduciría este principio en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

2. *Hacienda municipal*

En el texto original se contempló el principio de libre administración de la Hacienda municipal. Se dispuso en 1999 que los recursos integrantes de la Hacienda municipal deberían ser ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autorizaran, conforme a la ley.

El texto original señalaba que la Hacienda municipal se integraría por las contribuciones que señalaran las legislaturas locales. En la reforma de 1983, además de las contribuciones, se señalaron como integrantes de la hacienda municipal los rendimientos de los bienes que les pertenecieran y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En esa reforma se le atribuyó expresamente el cobro de las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tuvieran por base el cambio de valor de los inmuebles, y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Estos ingresos se protegieron y se prohibió establecer exenciones, con la salvedad de que estarían exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios. En 1999, se protegieron más estos ingresos, al prohibir también la exención de los bienes del dominio público usados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

En la reforma de 1983 también se les aseguró a los municipios el derecho a percibir participaciones federales.

En la misma reforma se les permitió a los municipios, celebrar convenios con su estado, para que éste se hiciera cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

Las contribuciones, como se decía desde el texto original, deben ser aprobadas por las legislaturas locales. En 1983 fue más explícito el texto al disponer que éstas aprobarían las leyes de ingresos de los ayuntamientos. En la reforma de 1999 se estableció que los ayuntamientos tenían la facultad de iniciativa de la ley de ingresos, al permitirles proponer las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

En cuanto a los presupuestos de egreso, desde 1983 se dispone que deben ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En esa misma reforma se dispuso que las legislaturas locales tenían que revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos. En 2008, además de la facultad de revisar, se les dio a las legislaturas locales la de fiscalizar las cuentas públicas.

3. *Sistema de fuentes*

En la reforma de 1983 se reguló por primera vez el sistema de fuentes municipal. Se estableció que los ayuntamientos podían expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. En la reforma de 1999 se precisó que el objeto de estas normas era organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

En la reforma de 1983 también se estableció que las legislaturas locales debían expedir las bases normativas de esas disposiciones generales que establecieran los municipios. En la reforma de 1999 se concretó el objeto de estas leyes, al señalar cinco aspectos que deben regular.

En primer lugar, las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

En segundo lugar, los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

En tercer lugar, las normas de aplicación general para celebrar los convenios para la prestación de servicios municipales por los estados y para funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

En cuarto lugar, el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos.

Y, en quinto lugar, las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

También en esa reforma se mandó a las legislaturas locales establecer procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos.

En lo relativo al sistema de fuentes, desde 1983 se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se registrarán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

4. *Servicios públicos*

En la reforma de 1983 se determinaron los servicios públicos que los municipios debían tener a su cargo. Éstos son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.

En la reforma de 1999 se aumentaron los servicios de drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de parques y jardines, y se sujetaron las funciones de seguridad pública a la concurrencia de la materia. Asimismo, se eliminó el tránsito como servicio a cargo de los municipios.

Además de estos servicios, que son constitucionalmente del ámbito municipal, desde 1983 se permite que las legislaturas les concedan otras según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Respecto a la seguridad pública, en la reforma de 1999 se dispuso que la policía preventiva municipal estaría al mando del presidente municipal.

En el texto original se le otorgaba al Ejecutivo Federal y a los gobernadores el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente. En la reforma de 1999 se le quitó este mando a los gobernadores de los estados, pues sólo el Ejecutivo Federal lo tiene en los municipios en donde reside habitual o transitoriamente. Sin embargo, se dispuso que las policías municipales debían acatar las órdenes de los gobernadores en aquellos casos que éstos juzguen como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. En la reforma de 2008 se precisó que el mando del presidente municipal estaría sujeto a la ley de seguridad pública del estado.

Todos los servicios anteriores, desde la reforma de 1983, pueden ser prestados por varios municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, con objeto de lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. En la reforma de 1999 se precisó que para este convenio se requería de la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

También, en esa reforma de 1999 se permitió a los ayuntamientos, celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se hiciera cargo en forma temporal de algunos los servicios públicos municipales, o bien prestaran coordinadamente por el estado y el propio municipio.

5. *Facultades municipales*

En la reforma de 1976 se les asignó a los municipios la facultad de expedir disposiciones administrativas para cumplir lo indicado por el artículo 27 constitucional en lo referente a centros urbanos.

Fue en la reforma de 1983 donde se le asignaron más facultades. En concreto, cinco: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

En la reforma de 1999 se le asignaron otras cinco facultades: participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar la utilización del suelo; aplicar programas de ordenamiento en materia de reservas ecológicas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Además de esas facultades que aparecen en el artículo 115, en otros dispositivos figuran facultades en otras materias que pueden ejercer los municipios en el marco de las leyes generales, por ser concurrentes. Estas materias son: sistema nacional anticorrupción; seguridad pública; protección civil; turismo; cultura; educación; responsabilidades administrativas de los servidores públicos; endeudamiento público; afectación de participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago; tipos penales y sus sanciones sobre secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de

privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral; contabilidad gubernamental; mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal; organización y funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales; transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades; organización y administración homogénea de los archivos públicos y funcionamiento del sistema nacional de archivos; mejora regulatoria; justicia cívica e itinerante; salud; asentamientos humanos; protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; cultura física y deporte; pesca y acuacultura; fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa; derechos de niñas, niños y adolescentes; responsabilidad hacendaria; derechos de las víctimas.⁶⁵⁶

6. *Conurbación*

En la reforma de 1976 se reguló el fenómeno de conurbación municipal, y se estableció que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos deben planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo.

II. DEMARCACIONES TERRITORIALES

En el texto original se disponía que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades, que estarían a cargo de ayuntamientos de elección popular.⁶⁵⁷ En la reforma del 20 de agosto de 1928 desapareció la división en municipalidades.

En reforma del 25 de agosto de 1993 se volvió a hablar implícitamente de la división territorial del Distrito Federal refiriéndose a la participación ciudadana en las demarcaciones territoriales. Sin embargo, se habló propiamente de esta división en la reforma del 22 de agosto de 1996, en que se dispuso que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contemplaría las

⁶⁵⁶ La fecha de la inclusión de cada facultad puede consultarse en el capítulo de federalismo.

⁶⁵⁷ Artículo 73, fracción VI.

bases para la división en demarcaciones territoriales, que estarían a cargo de órganos político-administrativos electos popularmente.

En la reforma del 29 de enero de 2016, en que se le quitó el estatuto de Distrito Federal a la Ciudad de México, se dispuso que la Constitución local regularía la división territorial de ésta para efectos de su organización político-administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales.

En esa misma reforma se determinó que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estaría a cargo de las alcaldías, integradas por un alcalde y por un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años.

Se dispuso que los integrantes de las alcaldías se eligieran por planillas de entre siete y diez candidatos, según correspondiera, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los concejales con sus respectivos suplentes. Los integrantes de los concejos serían electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Se estableció el tope de un sesenta por ciento de los concejales por partido político o coalición electoral.

También se mandó establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales por un periodo adicional, aunque restringiéndolo a que la postulación se hiciera por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieran postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En esa misma reforma se determinó que las competencias de las alcaldías se determinarían por la Constitución local, pero que la administración pública de las demarcaciones territoriales correspondería a los alcaldes.

QUINTA PARTE
NORMAS PRECEPTIVAS Y PROGRAMÁTICAS

CAPÍTULO PRIMERO

PRINCIPIOS PROCESALES

Hasta el día en que esto se escribe, veinte decretos han reformado los principios constitucionales de los procesos. A continuación, se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión en los años en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas en materia procesal son de fechas 5 de diciembre de 1960, 23 de febrero de 1965, 4 de febrero de 1977, 17 de marzo de 1987, 3 de septiembre de 1993, 31 de diciembre de 1994, 3 de julio de 1996, 22 de agosto de 1996, 14 de agosto de 2001, 9 de diciembre de 2005, 12 de diciembre de 2005, 18 de junio de 2008, 29 de julio de 2010, 10 de junio de 2011, 10 de febrero de 2014, 27 de mayo de 2015, 29 de enero de 2016, 24 de febrero de 2017, 15 de septiembre de 2017 y 14 de marzo de 2019.

I. PRINCIPIOS GENERALES

En el texto original se determinó la subsistencia del fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, y se aclaró que los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrían extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército, de forma que cuando un civil estuviera involucrado, debía conocer del proceso un juez ordinario.⁶⁵⁸

Asimismo, se determinó que las órdenes de cateo sólo podían ser emitidas por jueces, a solicitud del Ministerio Público, y mandó que éstas expresaran el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia. También ordenó que se levantara un acta circunstanciada de la diligencia en presencia de dos testigos.⁶⁵⁹

En 1987 se dispuso que ninguna persona puede hacer justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Por ello, mandó esta-

⁶⁵⁸ Artículo 13.

⁶⁵⁹ Artículo 16.

blecer tribunales que estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, y emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, y que su servicio sería gratuito.⁶⁶⁰ Asimismo, se mandó al legislador, establecer los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.⁶⁶¹

En la reforma de 2001 se reconoció el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, y se mandó al legislador establecer los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.⁶⁶²

En la reforma de 2008 se determinó que las sentencias que resuelvan procesos seguidos en la forma oral deben ser explicadas en audiencia pública; también mandó garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población,⁶⁶³ y establecer jueces de control en los poderes judiciales que se encarguen de resolver las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial.⁶⁶⁴

En la reforma de 2010 se mandó al Congreso de la Unión expedir leyes que regulen las acciones colectivas, y se previó que serían competencia exclusiva de los jueces federales.⁶⁶⁵

En la reforma del 15 de septiembre de 2017 se ordenó privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes.⁶⁶⁶

II. PRINCIPIOS DEL PROCESO PENAL

Desde el texto original, la Constitución dispone que ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias; que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, y que queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.⁶⁶⁷

En 2008 se determinó que el proceso penal debe ser acusatorio y oral, y debe regirse por los principios de publicidad, contradicción, concentración,

⁶⁶⁰ Artículo 17.

⁶⁶¹ *Idem*.

⁶⁶² Artículo 2o., apartado A, fracción II.

⁶⁶³ Artículo 17.

⁶⁶⁴ Artículo 16.

⁶⁶⁵ Artículo 17.

⁶⁶⁶ *Idem*.

⁶⁶⁷ Artículo 23.

continuidad e inmediación,⁶⁶⁸ que debe tener por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. Asimismo, determinó que estos principios deben observarse en los actos preliminares al juicio.

1. *Investigación y persecución*

En el texto original se dispuso que la investigación de los delitos correspondía al Ministerio Público y a la policía judicial. En la reforma de julio de 1996 se señaló que sólo era competencia del Ministerio Público, pero que esta institución se auxiliaría de una policía, que estaría bajo su mando. En la reforma de 2008 se dispuso que esa función corresponde al Ministerio Público y a las policías, que actuarán bajo la conducción y mando de aquél.⁶⁶⁹

En la Misma Reforma de 2008 se precisó que el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, pero permitió que la ley determinara en qué casos los particulares podrían ejercerla. Asimismo, se permitió al Ministerio Público considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal.⁶⁷⁰

También en ese año se mandó al Ministerio Público garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos, y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso.⁶⁷¹

2. *Juzgador*

Desde el texto original se determina que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial. En la reforma de 2008 se dispuso que también la modificación y la duración de las penas es exclusiva de la autoridad judicial.⁶⁷²

No obstante, en el texto original contemplaba la posibilidad de que un jurado de ciudadanos conociera del asunto, aunque no fuera el que impusiera la pena. Esta opción desapareció en la reforma de 2008.

En esa misma reforma se dispuso que el juicio penal debe celebrarse ante un juez que no haya conocido del caso previamente; y prohibió a los

⁶⁶⁸ Artículo 20.

⁶⁶⁹ Artículo 21.

⁶⁷⁰ *Idem*.

⁶⁷¹ Artículo 20.

⁶⁷² Artículo 21.

juzgadores tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra.⁶⁷³

3. *Desarrollo del proceso*

El texto original disponía que todo proceso debía seguirse únicamente respecto a los hechos delictivos señalados en el auto de formal prisión.⁶⁷⁴ En 1993 se amplió al auto de sujeción a proceso. Y desde la reforma de 2008 se habla del auto de vinculación a proceso. Desde su primera redacción se ha establecido que si en la “secuela” de un proceso aparece que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, debe ser objeto de una investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuera conducente.

En la reforma de 2008 se determinó que si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se debe suspender el proceso junto con los plazos para la prescripción.⁶⁷⁵

En cuanto a las pruebas, en la reforma de 2008 se dispuso que toda audiencia debe verificarse en presencia del juez, quien no puede delegar el desahogo y la valoración de las pruebas; que la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora; que son nulas las pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales; que únicamente se consideren las pruebas desahogadas en la audiencia de juicio, aunque se permitió que en los casos de delincuencia organizada las actuaciones realizadas en la fase de investigación puedan tener valor probatorio cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas.⁶⁷⁶

En cuanto a la duración, desde el texto original se dispone que el juicio no debe durar más de cuatro meses si se tratara de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y de un año si la pena excediera de ese tiempo. Si embargo, permite ampliar este plazo si el acusado solicita más tiempo para su defensa.⁶⁷⁷

⁶⁷³ Artículo 20.

⁶⁷⁴ Artículo 19.

⁶⁷⁵ *Idem.*

⁶⁷⁶ Artículo 20.

⁶⁷⁷ *Idem.*

En la reforma de 2008 se permitió decretar la terminación anticipada del juicio si el imputado reconoce ante el juez su participación en el delito de forma voluntaria y con conocimiento de las consecuencias, y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación. Para ello, la ley debe establecer beneficios que pueden otorgarse al inculpado si acepta su responsabilidad.

4. *Sentencia*

En la reforma de 2008 se dispuso que el juez sólo puede condenar cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado,⁶⁷⁸ y determinó que las penas deben ser proporcionales al delito que sancione y al bien jurídico afectado.⁶⁷⁹

En el texto original se prohibían las penas de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Se permitía la pena de muerte, pero únicamente al traidor a la patria, al parricida, al homicida, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata, y a los que cometieran delitos graves del orden militar, y se prohibía expresamente para los delitos políticos. En la reforma del 9 de diciembre de 2005 se prohibió la pena de muerte.

Desde el texto original se dispone que en las penas de prisión se computa el tiempo de la detención previa a juicio.

III. JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

En la reforma de 1965 se dispuso que los gobiernos federal y locales debían establecer instituciones para el tratamiento de menores infractores. Este texto se suprimió el 12 de diciembre de 2005, que fue sustituido por los principios para la justicia de adolescentes.

Se dispuso que la Federación, los estados y el Distrito Federal debían establecer un sistema integral de justicia para los adolescentes, es decir, a los que tuvieran entre doce y dieciocho años, y que se les atribuyera la realización de una conducta tipificada como delito en las leyes. Los menores de esa edad únicamente serían sujetos de asistencia social.⁶⁸⁰

⁶⁷⁸ *Idem.*

⁶⁷⁹ Artículo 22.

⁶⁸⁰ Artículo 18.

En la reforma de 2008, en vez de hablar de realización de conductas tipificadas como delito, se habló de la comisión o participación en hechos a los que la ley señale como delito. Y en la reforma de 2016, en vez de hablar de los estados y del Distrito Federal, se refirió a las entidades federativas como obligadas de instituir el sistema.

En 2005 se dispuso que el sistema debía garantizar los derechos fundamentales (derechos humanos tras la reforma de 2011), así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos.

Al crearse el sistema, se mandó que estuviera a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, y que debía garantizarse el debido proceso y la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. En la reforma de 2008 se dispuso que, además, el proceso debía ser acusatorio y oral.

En 2005 se añadió que debían observarse las formas alternativas de justicia; que se podrían aplicar medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente, y que el internamiento sólo podía aplicarse a los mayores de catorce años, como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda.

IV. SISTEMA PENITENCIARIO

En el texto original se disponía que el sistema penal, que comprendía colonias penitenciarias o presidios, debía organizarse sobre la base del trabajo para la regeneración.⁶⁸¹

En la reforma de 1965 se dispuso que el sistema penal se debía organizar sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, como medios para la readaptación social del delincuente, y que las mujeres debían cumplir las penas en lugares separados de los destinados a los hombres. En la reforma de 2008 se habló de sistema penitenciario en lugar de sistema penal, y se añadieron como bases para la reinserción (ya no readaptación) la salud y el deporte. En la reforma de 2011 se añadieron los derechos humanos como base para la reinserción.

En 1965 se previó que las entidades federativas podrían convenir con la Federación para que los sentenciados por delitos del orden común cumplieran sus penas en establecimientos federales. En la reforma de 2008 el

⁶⁸¹ *Idem.*

objeto de estos convenios se amplió, de forma que pueden abarcar el cumplimiento de las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

En 1977 se permitió que los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encontraran cumpliendo penas en países extranjeros pudieran ser trasladados a la República para cumplir sus condenas. En la reforma de 2008 se permitió que los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común pudieran ser trasladados al país de su origen o residencia

En 2001 se permitió que los sentenciados pudieran cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. En la reforma de 2008 se dispuso que esto no aplicaría en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

En 2008 se determinó que para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada debían destinarse centros especiales, y las autoridades podían imponer medidas de vigilancia especial, así como restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor.

Desde el texto original se ha previsto que todo mal tratamiento o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, deben ser corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.⁶⁸²

V. EXTINCIÓN DE DOMINIO

En la reforma de 2008 se introdujeron reglas para decretar la extinción de dominio.⁶⁸³ Se dispuso que procedería en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas, respecto de los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito; que hubieran sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito; que se usaran para la comisión de delitos por un tercero, y los intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño. En la reforma de 2015

⁶⁸² Artículo 19.

⁶⁸³ Artículo 22.

se añadió a la lista de delitos que podían dar lugar a la extinción el enriquecimiento ilícito.

Esta enumeración desapareció en la reforma de 2019, en que se dispuso que sería procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

En 2008 se dispuso que el proceso fuera jurisdiccional y autónomo de materia penal, y que toda persona que se considerara afectada podía interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe.

En la reforma de 2019 se dispuso que la acción de extinción de dominio sólo podía ser ejercida por el Ministerio Público, y que sería de naturaleza civil, y mandó al legislador establecer los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

VI. JUSTICIA LABORAL

El texto original previó que los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarían a la decisión de una junta de conciliación y arbitraje formada por igual número de representantes de obreros y patronos y por uno del gobierno.⁶⁸⁴

En la reforma del 24 de febrero de 2017 se determinó que esos conflictos fueran dirimidos por los poderes judiciales, pero que antes de acudir al órgano jurisdiccional debían asistir a una instancia conciliadora.

Se dispuso que la etapa conciliación consistiría en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarían con el acuerdo de las partes en conflicto. Se mandó al legislador establecer las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

⁶⁸⁴ Artículo 123, fracción XX. Artículo 123, apartado A, fracción XX, desde 1960.

Se dispuso también que si el patrono se negara a someter sus diferencias al arbitraje o a cumplir con la resolución, se daría por terminado el contrato de trabajo y quedaría obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto.

En la reforma de 1960⁶⁸⁵ se dispuso que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales entre los poderes de la Unión y sus trabajadores deben ser sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, salvo los suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serían resueltos por la Suprema Corte. En la reforma de 1994 se dispuso que estos últimos conflictos fueran resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, salvo los suscitados entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, que serían resueltos por la propia Corte.

En la reforma de agosto de 1996 se determinó que los conflictos laborales entre el Tribunal Electoral y sus trabajadores, y entre el Instituto Federal Electoral (Instituto Nacional Electora, desde 2014), serían dirimidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁶⁸⁶

⁶⁸⁵ Artículo 123, apartado B, fracción XIII.

⁶⁸⁶ Artículo 99.

CAPÍTULO SEGUNDO

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD

Hasta el día en que esto se escribe, veinticuatro decretos han reformado los principios constitucionales sobre la propiedad. A continuación, se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión en los años en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas en materia de responsabilidades son de fechas 10 de enero de 1934, 6 de diciembre de 1937, 9 de noviembre de 1940, 21 de abril de 1945, 12 de febrero de 1947, 2 de diciembre de 1948, 20 de enero de 1960, 29 de diciembre de 1960, 8 de octubre de 1974, 6 de febrero de 1975, 6 de febrero de 1976,⁶⁸⁷ 28 de diciembre de 1982, 3 de febrero de 1983, 10 de agosto de 1987, 6 de enero de 1992, 28 de enero de 1992, 3 de julio de 1996, 8 de marzo de 1999, 18 de junio de 2008, 13 de octubre de 2011, 11 de junio de 2013, 20 de diciembre de 2013 y 29 de enero de 2016.

I. BIENES DEL DOMINIO DE LA NACIÓN

1. *Minerales, mantos y yacimientos*

En el texto original se dispuso que serían de dominio nacional todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

⁶⁸⁷ Este día se publicaron dos decretos distintos.

En la reforma de 1934, en vez de hablar de fosfatos se hizo referencia a yacimientos minerales u orgánicos. En la reforma del 20 de enero 1960 se añadieron los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

2. *Agua*

Por lo que respecta al agua, en el texto original se estableció que eran propiedad de la nación las de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública, y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los estados.

En la reforma de 1945 se habló de lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar en vez de playas; se quitó el adjetivo “principales” a los ríos, y se precisó que comprendían desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

También, al hablar de las corrientes intermitentes, se agregó que podían ser constantes, y se precisó que serían del dominio nacional cuando sirvieran de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pasaran de una entidad federativa a otra o cruzaran la línea divisoria de la República.

Además, se agregó que serían del dominio nacional las aguas de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federati-

vas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas.

Finalmente, se permitió alumbra libremente las aguas del subsuelo, estableciendo que el Ejecutivo debía reglamentar su extracción y utilización, y establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

En la reforma del 20 de enero de 1960 se agregaron los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fijara la ley.

3. *Templos*

En el texto original se dispuso que los templos destinados al culto público eran de la propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto, y que los erigidos en lo sucesivo serían propiedad de la nación. En cuanto a los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, también se dispuso que pasaran al dominio de la nación para destinarse a la prestación de servicios públicos.⁶⁸⁸ Esta norma desapareció en la reforma del 28 de enero de 1992.

4. *Explotación de bienes nacionales*

En el texto original se previó que el dominio de la nación sobre sus bienes era inalienable e imprescriptible, pero que podrían hacerse concesiones a los particulares si se cumplían los requisitos de ley, y se establecían trabajos regulares para la explotación. También dispuso que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tenían derecho a obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República mexicana.⁶⁸⁹

En la reforma del 20 de enero de 1960 se agregó que la ley debía regular la ejecución y comprobación de que los trabajos de explotación se efectuaran realmente pues, de lo contrario, se cancelarían las autorizaciones, con independencia de la fecha de su otorgamiento. Además, desapareció la

⁶⁸⁸ Artículo 27, fracción II.

⁶⁸⁹ Artículo 27, fracción I.

posibilidad de establecer concesiones para la explotación de combustibles minerales.

En la reforma del 11 de junio de 2013 se dispuso que las concesiones se otorgarían por el Ejecutivo federal, salvo en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, que serían otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

A. *Hidrocarburos*

En 1940 se prohibió conceder concesiones en caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. Sin embargo, en la reforma del 20 de diciembre de 2013 se determinó que el Estado podría llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, con el fin de obtener ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación. No obstante, se mandó que en los contratos debía afirmarse que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación.

B. *Energía eléctrica*

En la reforma del 29 de diciembre de 1960 se dispuso que únicamente el Estado podía generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, por lo que no podrían otorgarse concesiones a los particulares. La reforma del 20 de diciembre de 2013 redujo la exclusividad estatal a la transmisión y distribución de energía eléctrica, y permitió celebrar contratos con los particulares en las demás actividades de la industria eléctrica.

C. *Minerales radiactivos*

En la reforma de 1975 se prohibió conceder concesiones para la explotación de minerales radiactivos, y que al Estado correspondía el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos, indicando que el uso de la energía nuclear sólo podría tener fines pacíficos.

5. *Reservas nacionales*

En la reforma del 20 de enero de 1960 se facultó al Ejecutivo federal para establecer reservas nacionales y suprimirlas, en los casos y condiciones que las leyes prevean.

II. PROPIEDAD PRIVADA

Desde el texto original, la Constitución ha previsto que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

1. *Modalidades a la propiedad privada*

El texto original preveía que el Estado podía imponer modalidades a la propiedad privada por razones de interés público, así como para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, y realizar una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación.

En la reforma del 6 de febrero de 1976 se permitió imponer modalidades para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, mandando dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En la reforma de 1987 se agregó la permisión de imponer modalidades para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Y en la reforma del 6 de enero de 1992, también para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

2. *Expropiación*

Desde el texto original se ha previsto que la propiedad privada puede ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

También se estableció que las leyes debían determinar qué debía entenderse por utilidad pública y el procedimiento al que debía sujetarse la autoridad administrativa para expedir la declaración de expropiación.

Asimismo, dispuso que el precio que se fijara como indemnización a la cosa expropiada debía basarse en la cantidad que como valor fiscal de ella figurara en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor hubiera sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. Si se trataba de objetos cuyo valor no estuviera fijado en las oficinas rentísticas, o si había tenido mejoras con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, se procedería a una prueba pericial y a una resolución judicial.

En la reforma de 1934 también se permitió que la depreciación por el deterioro de los bienes fuera objeto de prueba pericial y de resolución judicial. Asimismo, se precisó que las resoluciones se dictarían en el plazo máximo de un mes, pero que las autoridades administrativas podrían proceder, desde luego, a la ocupación, administración, remate o venta de los bienes, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por esas autoridades antes de que se dicte una sentencia ejecutoriada.⁶⁹⁰

3. *Confiscación*

Desde el texto original ha estado prohibida la confiscación de bienes.⁶⁹¹ Sin embargo, se precisó que no se consideraría confiscación la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil que resultara de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

En la reforma de 1982 se agregó a la lista el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito; en la reforma de 1996, el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales éste se hubiera conducido como dueño si no acreditaba la legítima procedencia de dichos bienes.

En la reforma de 1999 se agregó una segunda lista de supuestos que no se considerarían confiscación, en la que se incluyó la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono; los bienes asegurados

⁶⁹⁰ Artículo 27, fracción VI.

⁶⁹¹ Artículo 22.

con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, siempre y cuando el inculpado se hubiera conducido como poseedor, propietario, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que los terceros acreditaran que eran adquirentes de buena fe.

En la reforma de 2008 desaparecieron los bienes asegurados con motivo de una investigación; en su lugar se introdujeron los bienes cuyo dominio se declare extinto en una sentencia.

4. *Patrimonio de familia*

El texto original dispuso que las leyes locales debían organizar el patrimonio de familia, y determinó los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, y no estaría sujeto a embargo ni a gravamen ninguno. Dicha norma sigue en vigor.⁶⁹²

III. CAPACIDAD PARA ADQUIRIR

1. *Por nacionalidad*

El texto original dispuso que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tenían derecho de adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones.

Asimismo, permitió al Estado conceder ese derecho a los extranjeros siempre que convinieran considerarse como nacionales respecto a los bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos. Sin embargo, se limitó esta capacidad para adquirir tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

2. *Asociaciones religiosas*

En el texto original se estableció que las asociaciones religiosas, con independencia de su credo, tenían prohibido adquirir, poseer o administrar

⁶⁹² Únicamente ha cambiado de ubicación. En la reforma de 1934 esta norma se ubicó en el artículo 37, fracción XVII, inciso g); y tras la reforma de 6 de enero de 1992, en la fracción XVII del mismo artículo.

bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos.⁶⁹³ Se estableció que los que tuvieran por sí o por interpósita persona pasarían al dominio de la nación, y que bastaba la presunción para ello.

En la reforma del 28 de enero de 1992 se dispuso que las asociaciones religiosas tenían capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto.

3. *Instituciones de beneficencia*

En el texto original se dispuso que las instituciones de beneficencia pública o privada que tuvieran por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedieran de diez años. Se previno que esas instituciones no podían estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados.⁶⁹⁴

En la reforma del 28 de enero de 1992 se eliminó la disposición anterior, y se les permitió tener los bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él.

4. *Sociedades mercantiles*

En el texto original se dispuso que las sociedades comerciales por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, y las constituidas para las industrias fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no fuera agrícola podrían adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria.⁶⁹⁵

En la reforma del 6 de enero de 1992 se les permitió ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto, aunque limitando la propiedad de tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales a la extensión equivalente a veinticinco veces el límite de la pequeña propiedad

⁶⁹³ Artículo 27, fracción II.

⁶⁹⁴ Artículo 27, fracción III.

⁶⁹⁵ Artículo 27, fracción IV.

5. *Bancos*

Desde el texto original se ha prevenido que los bancos pueden tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero no pueden tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.⁶⁹⁶

6. *Núcleos de población ejidal y comunal*

En el texto original se estableció que los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal tenían capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o que se les hubieran restituido o se les restituyeren. En la reforma de 1934, los sujetos de esta capacidad pasaron a ser los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal.

En la reforma del 6 de enero de 1992, a quienes se les reconoció la capacidad fueron a los núcleos de población ejidales y comunales, y se ordenó proteger su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

En la misma reforma se estableció que la asamblea general debía ser el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, y que el comisariado ejidal o de bienes comunales sería el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

También estableció que dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podía ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales, aunque respetando siempre los límites de la pequeña propiedad.

Finalmente, mandó a la ley proteger la tierra para el asentamiento humano; regular el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común; establecer condiciones para el aprovechamiento de sus recursos productivos; regular los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela; establecer los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros puedan asociarse; los mecanismos por los que los ejidatarios pueden transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, y los requisitos conforme a los cuales la asamblea puede otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

⁶⁹⁶ Artículo 27, fracción V.

7. *Entidades públicas*

El texto original determinó que los estados, el Distrito Federal y los territorios tenían plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.⁶⁹⁷ En la reforma de 1974 desaparecieron los territorios federales. Y desde la reforma de 2016, en vez de estados y Distrito Federal se habla de entidades federativas.

8. *Estados extranjeros*

En la reforma de 1948 se permitió al Estado autorizar a los Estados extranjeros para adquirir la propiedad de los inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones en el lugar de residencia de los poderes federales.

IV. RÉGIMEN AGRARIO

1. *El régimen original*

El texto original preveía que el Estado podía dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les fueran 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.

Por ello, mandó al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales, expedir leyes en las que se fijara la extensión máxima de tierra de la que puede ser dueño un solo individuo o sociedad; que el excedente debía ser fraccionado y puesto a la venta; que en caso de que el propietario se negara, el gobierno local las expropiaría; que el valor de las fracciones se pagaría por anualidades que amortizaran el capital y los réditos en un plazo no menor de veinte años con un interés inferior al cinco por ciento anual, y que el propietario debía recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. La reforma de 1934 reiteró esas disposiciones, pero cambió el tope de interés del pago del valor de las fracciones, al establecer que no podría exceder del tres por ciento anual.

⁶⁹⁷ Artículo 27, fracción VII. En la reforma de 1934 pasó a ser fracción VI.

A. *Dotación*

El texto original estableció que los pueblos, rancherías y comunidades que carecieran de tierras y aguas, o no las tuvieran en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrían derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, y respetar siempre la pequeña propiedad. Por ello, se confirmaron las dotaciones de terrenos realizadas con fundamento en el decreto del 6 de enero de 1915.

Además, dispuso que la adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se consideraría de utilidad pública.

En 1934 se añadió que los núcleos de población que carecieran de ejidos o no pudieran lograr su restitución por falta de títulos o por imposibilidad para identificarlos tendrían derecho a ser dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población.⁶⁹⁸

En la reforma de 1940 se dispuso que para lograr la dotación, el gobierno federal expropiaría los terrenos necesarios, y que éstos podrían ser ocupados de inmediato por los pueblos interesados. Se precisó que las dotaciones no podían ser menores de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras.

B. *Aspectos procedimentales de la dotación*

Para hacer efectiva la dotación, en 1934 se mandó al legislador, crear una dependencia del Ejecutivo encargada de la aplicación de las leyes agrarias; un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el presidente de la República; una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos; de comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios, y de comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.⁶⁹⁹

Se dispuso que las solicitudes se presentarían en los estados y territorios, ante los gobernadores. Éstos las turnarían a las comisiones mixtas, las que sustanciarían los expedientes y emitirían un dictamen. Tras ello, los gober-

⁶⁹⁸ Artículo 27, fracción X.

⁶⁹⁹ Artículo 27, fracción XI.

nadores podrían aprobar o modificar el dictamen, y ordenarían que se les diera posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan.⁷⁰⁰

Se determinó que la dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario podían revisar los dictámenes de las comisiones mixtas sancionados por los gobernadores; pero tendrían que informar al presidente de la República, para que dictara resolución como suprema autoridad.⁷⁰¹

Como medidas comunes, se prohibió a las autoridades, afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación;⁷⁰² se mandó fraccionar en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales las tierras objeto de adjudicación individual,⁷⁰³ y se privó de recursos ordinarios y del amparo a los propietarios de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieran dictado en favor de los pueblos.⁷⁰⁴

En la reforma de 1947 se matizó la impugnabilidad, al permitir a los afectados con una resolución, recurrir ante el mismo gobierno para que se les pagara la indemnización, y al permitir acudir al amparo a quienes se les hubiera privado de predios teniendo certificado de inafectabilidad.

En la reforma de 1937 se dispuso que serían federales todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población.⁷⁰⁵ Se dispuso que el Ejecutivo propondría la solución a estos litigios. De estar conformes las partes, se volvería definitiva. Si una parte no estuviera conforme con la propuesta del Ejecutivo, podría reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la reforma de 1983 se mandó establecer medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y mandó apoyar con asesoría legal a los campesinos.⁷⁰⁶

2. *El régimen tras la reforma de 1992*

Todo el régimen hasta aquí descrito a través de sus modificaciones fue abandonado en la reforma del 6 de enero de 1992.

⁷⁰⁰ Artículo 27, fracción XII.

⁷⁰¹ Artículo 27, fracción XIII.

⁷⁰² Artículo 27, fracción XV.

⁷⁰³ Artículo 25 fracción XVI.

⁷⁰⁴ Artículo 27, fracción XIV.

⁷⁰⁵ Artículo 27, fracción VII.

⁷⁰⁶ Artículo 27, fracción XIX.

En esa reforma se determinó que el Estado podía dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades y para el desarrollo de la pequeña propiedad rural.

En la reforma en comento se prohibieron los latifundios.⁷⁰⁷ En consecuencia, únicamente se permitió la pequeña propiedad, que quedó definida de la siguiente forma: agrícola, la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, y ganadera, la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

También se consideró pequeña propiedad la superficie que no exceda, por individuo, de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego, y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Asimismo, se previó que si se rebasaban esos límites debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras para mejorar la calidad de las tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad.

Se determinó que el Congreso y las legislaturas debían expedir leyes para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que excedieran los límites impuestos.

Se mandó al propietario, fraccionar y enajenar en un año desde que se le notificara el excedente. Transcurrido ese plazo, se haría la venta mediante almoneda pública.

En la reforma del 6 de enero de 1992 se reiteró el mandato, para establecer medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria.⁷⁰⁸ Se mandó instituir tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo y designados por la Cámara de Senadores, y establecer un órgano para la procuración de justicia agraria.

3. *Nulidades*

En el texto original se declararon nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o

⁷⁰⁷ Artículo 27, fracción XV.

⁷⁰⁸ Artículo 27, fracción XIX.

comunidades, hechas en contravención a la ley del 25 de junio de 1856, con excepción de aquellas poseídas a título de dominio por más de diez años, siempre y cuando no excedieran de cincuenta hectáreas. Esas tierras serían restituidas con base en el decreto del 6 de enero de 1956, al que se le dio carácter de ley constitucional.

Asimismo, se declararon revisables todos los contratos y concesiones realizados desde 1876, que tuvieran como consecuencia el acaparamiento de tierras y aguas por una sola persona o sociedad. Por ello, se facultó al Ejecutivo para declararlos nulos cuando implicaran perjuicios graves para el interés público.

En la reforma de 1934 se reiteró la nulidad de las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas en contravención a la ley del 25 de junio de 1856. Se adicionó la nulidad de las concesiones, diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates, realizados desde el 1 de diciembre de 1876, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población. Se exceptuaron de la nulidad las tierras poseídas a título de dominio por más de diez años, siempre y cuando no excedieran de cincuenta hectáreas.⁷⁰⁹

Además, se permitió que la división o reparto de tierras entre vecinos de algún núcleo de población pudieran ser nulificadas a petición de las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, o una cuarta parte de los vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.⁷¹⁰

En esa reforma se reiteró que eran revisables todos los contratos y concesiones realizados desde 1876.⁷¹¹

⁷⁰⁹ Artículo 27, fracción VIII.

⁷¹⁰ Artículo 27, fracción IX.

⁷¹¹ Artículo 27, fracción XVIII.

CAPÍTULO TERCERO

PRINCIPIOS Y BASES ELECTORALES

Hasta el día en que esto se escribe, once decretos han reformado los principios y bases constitucionales en materia electoral. A continuación, se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos sólo por el año, y únicamente se hará la precisión en los años en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas en materia electoral son de fechas 22 de junio de 1963, 6 de diciembre de 1977, 6 de abril de 1990, 22 de agosto de 1996, 14 de agosto de 2001, 13 de noviembre de 2007, 27 de diciembre de 2013, 14 de febrero de 2014, 27 de enero de 2016, 29 de enero de 2016 y 6 de junio de 2019.

I. PRINCIPIOS GENERALES

En 1990 se dispuso que los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo regirían la función electoral.⁷¹²

En 1996 se determinó que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo debía realizarse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.⁷¹³

En la misma reforma se dispuso que las leyes electorales debían promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

En la reforma de 2001 se reconoció el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas de elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.⁷¹⁴

En la reforma de 2014 se estableció que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional

⁷¹² Artículo 41.

⁷¹³ *Idem*.

⁷¹⁴ Artículo 2o.

Electoral y de los organismos públicos locales, y que el derecho de solicitar el registro de candidatos corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.⁷¹⁵

II. CAMPAÑAS

La reforma de 2007 mandó a la ley, establecer plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. En la reforma de 2014, en vez de hablar de plazos, se mandó establecer los requisitos y formas de estos procesos.

La reforma de 2007 dispuso que la duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales fuera de noventa días; pero que en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas duraran sesenta días. Asimismo, dispuso que las precampañas no pueden exceder las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

III. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

En la reforma de 1990 se mandó establecer un sistema de medios de impugnación en materia electoral, que se le encomendó tanto al organismo público como a un tribunal autónomo. Se dispuso que ese sistema diera definitividad a etapas de los procesos electorales y garantizara que los actos y resoluciones electorales se sujetarían invariablemente al principio de legalidad. Asimismo, se determinó que la interposición de los recursos no tendría efectos suspensivos.⁷¹⁶

En la reforma de 1996 se determinó que el sistema serviría para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, para dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y para garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación. Se eliminó la referencia a los órganos a los que se le encomendaba, pues se hizo una remisión al artículo 99. Prevaleció, no obstante, la prohibición de suspender los actos reclamados.

⁷¹⁵ Artículo 35.

⁷¹⁶ Artículo 41.

En esa reforma se dispuso que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución fuera la acción de inconstitucionalidad.⁷¹⁷

En la reforma de 2014 se mandó que el sistema previera un sistema de nulidades de las elecciones por violaciones graves, dolosas y determinantes en caso de que se excediera el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; se comprara cobertura informativa o tiempos en radio y televisión; o se recibieran o utilizaran recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.⁷¹⁸

Se dispuso que las violaciones debían acreditarse de manera objetiva y material, y que se considerarían violaciones determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar fuera menor al cinco por ciento, y que, en caso de nulidad de la elección, debía convocarse a una elección extraordinaria, en la que no podría participar la persona sancionada.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Bases generales*

En la reforma de 1977 se manifestó que los partidos políticos eran entidades de interés público; que los partidos políticos nacionales tenían derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.⁷¹⁹ En 1977 se estableció que el fin de los partidos era promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos y 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. En la reforma de 2019 se añadió como uno de los fines de los partidos el fomentar el principio de paridad de género. En la reforma de 2014 se añadió como medios para alcanzar esos fines las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

⁷¹⁷ Artículo 105.

⁷¹⁸ Artículo 41.

⁷¹⁹ Originalmente hablaba de elecciones estatales y municipales. En 1996 se incorporó el Distrito Federal. Y en la reforma de 2016 se habló de entidades federativas.

En 1977 se mandó al legislador, determinar las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.⁷²⁰ En la reforma de 2007 el mandato al legislador cambió, pues se le ordenó determinar las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. En la reforma de 2014 también se mandó al legislador determinar los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En 2019 se determinó que los partidos, en la postulación de sus candidaturas, deben observar el principio de paridad de género.

En la reforma de 2007 se dispuso que sólo los ciudadanos pudieran formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos, de forma que se prohibió la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa, y que las autoridades electorales solamente podrían intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley.

En la reforma de 2014 se permitió que, a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, podría el organismo autónomo organizar las elecciones de sus dirigentes.

En ese mismo año se determinó que al partido político nacional que no obtuviera al menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión le sería cancelado el registro.

En la reforma de 2007 se mandó al legislador, establecer el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

Desde 1963 se manda que la ley determine la sanción a los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones.⁷²¹

2. *Financiamiento*

En la reforma de 1977 se dispuso que los partidos políticos nacionales debían tener un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio de forma equitativa.

⁷²⁰ Artículo 41.

⁷²¹ Artículo 63.

En 1996 se precisó que la ley debía señalar las reglas del financiamiento de los partidos, e indicó que los recursos públicos debían prevalecer sobre los de origen privado. En esa reforma se mandó al legislador, determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecer los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes, y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones por el incumplimiento.

En la reforma de 2007 se precisó que las aportaciones de los simpatizantes no podían exceder anualmente el diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial. Este tope desapareció en la reforma de 2014; pero se mandó al legislador fijar también los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos.

En la reforma de 1996 se precisó que se le debería otorgar a los partidos, financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y para actividades específicas.

A. Financiamiento de actividades ordinarias

Como se decía, en 1996, la Constitución reguló el financiamiento de las actividades ordinarias. Se dispuso que éste se fijaría anualmente tomando en cuenta los costos mínimos de campaña, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos con representación en el Congreso y la duración de las campañas. El treinta por ciento de esa cantidad se distribuiría igualitariamente entre todos los partidos, y el restante, de acuerdo con el porcentaje de votos en la elección de diputados anterior.

En 2007 se fijó un método para calcular la cantidad a repartir, al determinar que sería el que resultara de multiplicar el número de ciudadanos inscritos por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. En la reforma del 27 de enero de 2016, la referencia al salario mínimo cambió por la unidad de medida y actualización.

B. Financiamiento de actividades tendientes a la obtención del voto

En la reforma de 1996 se estableció que el financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto equivaldría a una cantidad igual al

monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

En la reforma de 2007 se precisó que ese financiamiento equivaldría al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en los años en que se eligiera presidente de la República y legisladores federales, y del treinta por ciento cuando sólo se eligieran diputados federales.

C. Financiamiento de actividades específicas

En 1996 se mandó reintegrar a los partidos un porcentaje de sus gastos en actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

En 2007 ya no se habló de reintegración, sino que se mandó financiar esas actividades con el equivalente al tres por ciento del total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias, y se precisó que el treinta por ciento de esa cantidad se distribuiría de forma igualitaria entre los partidos, y el resto de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

3. Derecho de uso de los medios de comunicación

En la reforma de 1977 se estableció que los partidos políticos tenían derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos establecidos por la ley. En la reforma de 2014 se precisó que los candidatos independientes tendrían derecho de acceso a esta prerrogativa, para las campañas electorales, en los términos establecidos por la ley.

En 2007 se dispuso que el Instituto Federal Electoral (en 2014 se modificó por Instituto Nacional Electoral), sería la única autoridad que administraría el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales. Por tanto, prohibió a los partidos, contratar por sí o por terceros, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y les prohibió a todas las personas contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, y a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Asimismo, precisó que la propaganda política debía abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; prohibió transmitir estos mensajes en caso de haber sido contratados en el extranjero, y estipuló que durante las campañas electorales debía suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, a excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Esa reforma también dispuso que desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral el Instituto Federal Electoral (desde 2014, Instituto Nacional Electora) tendría a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión, en el horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. No obstante, se le permitió al Instituto poder disponer de más tiempo, conforme lo dispusiera la ley.

El tiempo con el que cuenta el organismo se distribuiría entre los partidos de la siguiente forma: el setenta por ciento en atención a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior, y el restante de forma igualitaria entre los partidos, incluidos los partidos que no tuvieran representación en el Congreso. En la reforma de 2014 se dispuso que los candidatos independientes, en su conjunto, podrían ser una de las partes entre las que se debía repartir el treinta por ciento igualitario.

En cuanto a la repartición del tiempo entre las autoridades electorales y los partidos, se hizo una distinción por etapa electoral. Se dijo que durante las precampañas los partidos políticos, en su conjunto, dispondrían de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, y que el tiempo restante se utilizara conforme a la ley. Durante las campañas electorales se destinaría el ochenta y cinco por ciento del tiempo a los partidos políticos.

En la reforma de 2014 se precisó que entre las precampañas y las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinara a las autoridades electorales, y el resto, a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos.

Fuera del tiempo comprendido entre las precampañas y la jornada electoral, se le asignó al Instituto hasta el doce por ciento del tiempo total con el que el Estado cuenta en radio y televisión, y se dispuso que la mitad de ese tiempo se distribuyera entre los partidos políticos nacionales en forma igua-

litaria, y podía tener un programa mensual de cinco minutos, y el restante, en mensajes con duración de veinte segundos cada uno, y que el tiempo restante lo utilizará el Instituto para fines propios o de otras autoridades electorales. En la reforma de 2014 se dejó de precisar la duración de los mensajes de cada partido, y se permitió al legislador que lo precisara.

Derecho de uso de los medios de comunicación en elecciones locales

En la reforma de 2007 se dispuso que el Instituto Federal Electoral (desde 2014, Instituto Nacional Electoral) administrara los tiempos en radio y televisión para las elecciones en las entidades federativas.

Se dijo que en caso de que los procesos locales coincidieran con los procesos federales, el tiempo asignado en cada entidad federativa estaría entre el antes mencionado; que en el resto de procesos se haría en términos de ley, considerando también a los partidos políticos de registro local, atendiendo a los principios de distribución establecidos para las elecciones federales.

V. BASES PARA ELECCIONES LOCALES

1. *Elecciones locales en general*

En la reforma de 1996 se dispuso que las elecciones de los gobernadores, legisladores locales y miembros de los ayuntamientos deben realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.⁷²² En 2007 se mandó que la jornada electoral tuviera lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, salvo que no concediera esta fecha con la jornada federal, y que se permitiera a las autoridades locales, convenir con el Instituto Federal Electoral (desde 2014, Instituto Nacional Electoral), para que éste organizara los procesos electorales locales. En la reforma de 2014, la fecha de las jornadas electorales pasó al primer domingo de junio.

En 2006 se mandó tipificar delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones que les correspondieran.

En 2013 se mandó fijar las bases para que los ciudadanos pudieran solicitar su registro como candidatos para ser votados de forma independiente, y en 2014 se ordenó garantizar el derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión de estos candidatos.

⁷²² Artículo 116.

En esa misma reforma se mandó fijar las reglas para las precampañas y las campañas electorales, indicando que la duración de éstas sería de sesenta a noventa días para la elección de gobernador, y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos, y que las precampañas no podrían durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

Asimismo, en 2014 se mandó que una de las elecciones locales debía verificarse en la misma fecha que alguna de las elecciones federales.

2. *Autoridades electorales locales*

En 1996 se mandó que la función electoral estuviera a cargo de autoridades que se rigieran por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. En la reforma de 2014 se añadió el principio de máxima publicidad.

Sin embargo, ya desde 1996 se disponía que las autoridades encargadas de la organización electoral y de la resolución de controversias gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Derivado de ello, se mandó establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran al principio de legalidad, y se establecieron los plazos para el desahogo de todas las instancias impugnativas.

Dentro de este sistema se mandaron establecer en 2007 los supuestos y las reglas para la realización de recuentos totales o parciales de votación.

3. *Partidos políticos locales*

En la reforma de 2014 se dispuso que los partidos políticos tendrían el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2 para los pueblos y comunidades indígenas. La exclusividad de la postulación de candidatos se eliminó en la reforma de 2013.

Unos años antes, en 1996, se había dispuesto que los partidos políticos debían recibir financiamiento público para su sostenimiento, y apoyos para las actividades tendientes a la obtención del sufragio durante los procesos electorales, y se mandó determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedi-

mientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. En la reforma de 2007 se precisó que las aportaciones de los simpatizantes no debían exceder el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador. Y en la reforma de 2014 desapareció el tope de la Constitución.

En la última reforma mencionada se mandó instituir las bases obligatorias para la coordinación de las autoridades locales con la autoridad federal en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

Asimismo, se dispuso que los partidos políticos sólo podían constituirse por ciudadanos, sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente, y sin que haya afiliación corporativa, y que las autoridades electorales solamente podrían intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalara la ley.

En la reforma de 2014 se dispuso que los partidos políticos locales que no obtuvieran al menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o legislativo locales les debía ser cancelado el registro. No obstante, se precisó que esta regla no aplicaría a los partidos políticos nacionales que participaran en las elecciones locales.

CAPÍTULO CUARTO

RÉGIMEN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

I. INGRESOS PÚBLICOS

1. *Contribuciones*

Desde el texto original ha sido obligación de los mexicanos contribuir al gasto público de la Federación, así como del estado y del municipio en el que residen.⁷²³ El 25 de octubre de 1993 se añadió la obligación de contribuir al gasto del Distrito Federal, y en la reforma del 29 de enero de 2016 se cambió su denominación.

Así pues, tanto la Federación como las entidades federativas comparten la potestad de imponer contribuciones. En el texto original, sin embargo, se reservó a la Federación la facultad de gravar las mercancías que se importaran o exportaran.⁷²⁴ Asimismo, se le prohibió a las entidades federativas gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio; la entrada o salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras; la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos efectuados por aduanas locales, que requieran inspección o registro de bultos o exijan documentación que acompañe la mercancía, y gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.⁷²⁵ Igualmente, se les impidió establecer derechos de tonelaje u otros de puertos, e imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones sin el consentimiento del Congreso de la Unión.⁷²⁶

En reforma del 24 de octubre 1942 se añadió a la lista de reservas impositivas federales el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; las instituciones de crédito y sociedades de seguros; los ser-

⁷²³ Artículo 31, fracción IV.

⁷²⁴ Artículo 131.

⁷²⁵ Artículo 117.

⁷²⁶ Artículo 118.

vicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; la energía eléctrica; la producción y consumo de tabacos labrados; la gasolina y otros productos derivados del petróleo; los cerillos y fósforos; el aguamiel y los productos de su fermentación, y la explotación forestal.⁷²⁷ El 10 de febrero de 1949 se añadió a esta lista la producción y consumo de cerveza.

El establecimiento de esa reserva federal conllevó establecer la obligación de la Federación, de participar a las entidades federativas el rendimiento de esas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determinara, y la obligación de las legislaturas locales, de fijar un porcentaje de participación a los municipios en los ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

El 3 de febrero de 1983 se estableció que eran contribuciones que le correspondían a los municipios las establecidas por las legislaturas estatales sobre la propiedad inmobiliaria (por su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tuvieran por base su cambio de valor), y que los municipios debían percibir los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.⁷²⁸

Como garantía de esa facultad se prohibió a los estados, conceder exenciones o subsidios en relación con las mismas; únicamente se permitió la exención respecto a los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, salvo que tales bienes fueran utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, o propósitos distintos a los de su objeto público.

En la reforma del 25 de octubre de 1993 se prohibió a la Federación limitar al Distrito Federal (desde 2016, Ciudad de México) en su facultad para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tuvieran por base su cambio de valor) y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, y conceder exenciones en relación con las mismas.⁷²⁹

2. *Empréstitos*

A. *Federales*

Desde el texto original ha sido facultad del Congreso de la Unión establecer bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y

⁷²⁷ Artículo 73, fracción XIX.

⁷²⁸ Artículo 115.

⁷²⁹ Artículo 122.

otorgar garantías sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.⁷³⁰

En la reforma del 30 de diciembre de 1946 se precisó que los empréstitos únicamente podían celebrarse para la ejecución de obras que directamente produjeran un incremento en los ingresos públicos, para la regularización monetaria o para hacer frente a una emergencia declarada en términos del artículo 29. Y en la reforma del 26 de mayo de 2015 se permitió también contratar deudas para operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda, siempre y cuando se atendiera a las mejores condiciones de mercado.

B. *Locales*

El texto original prohibía a los estados, emitir títulos de deuda pagaderos en moneda extranjera, o con gobiernos o sociedades particulares extranjeros. En la reforma del 30 de diciembre de 1946 se precisó que los municipios únicamente podrían contratar empréstitos para realizar obras destinadas a incrementar sus ingresos.⁷³¹

En la reforma del 21 de abril de 1981 se prohibió a los estados y a los municipios, contratar empréstitos que no fueran para realizar inversiones públicas productivas, y se determinó que las contrataciones debían ser autorizadas anualmente por legislatura local.

El 25 de octubre de 1993 se facultó al Congreso de la Unión para establecer los montos de endeudamiento que podría contratar el Distrito Federal.⁷³² El presidente de la República debía informar sobre los empréstitos al Congreso, y el jefe de gobierno capitalino, a la legislatura local.

En la reforma del 26 de mayo de 2015 se permitió también contraer obligaciones o empréstitos destinados al refinanciamiento o reestructura de las inversiones públicas; se mandó estar a las mejores condiciones del mercado; se prohibió usar esos ingresos para cubrir gasto corriente, y se ordenó a los Ejecutivos locales informar de su ejercicio.

En esa misma reforma se precisó cómo debía autorizar la legislatura local los montos máximos para contratar los empréstitos y obligaciones, y se indicó que debía ser por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

⁷³⁰ Artículo 73, fracción VIII.

⁷³¹ Artículo 117.

⁷³² Artículo 73, fracción VIII. No ha cambiado la denominación del Distrito Federal en esta norma.

También se estableció como facultad del Congreso de la Unión el establecer las bases generales para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda, así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.⁷³³

En esa reforma, asimismo, se permitió contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Éstas, se precisó, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente, y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

En la reforma del 29 de enero de 2016 se precisó que las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.⁷³⁴

3. *Leyes de ingresos*

Desde el texto original ha sido facultad del Congreso de la Unión la aprobación de la ley de ingresos, y se ha establecido que debe discutirse primero en la Cámara de Diputados.⁷³⁵

En la reforma del 6 de diciembre de 1977 se precisó que el presidente de la República debía enviar la iniciativa de esta ley a más tardar el 30 de noviembre.⁷³⁶ Se permitió ampliar ese término a solicitud del Ejecutivo, suficientemente justificada a juicio de la cámara o de la Comisión Permanente; en todo caso, el secretario del despacho correspondiente debía comparecer a informar de las razones que lo motiven.

En la reforma del 17 de noviembre de 1982 esta fecha cambió al 15 de noviembre de cada año, aunque se hizo la salvedad de que en los inicios de los sexenios presidenciales sería el 15 de diciembre. En la reforma del 30

⁷³³ *Idem.*

⁷³⁴ Artículo 122.

⁷³⁵ Artículo 72, apartado H.

⁷³⁶ Artículo 74, fracción IV.

de julio de 2004 la fecha de envío pasó a ser el 8 de septiembre, y se dejó a salvo la excepción del inicio de sexenio; además, se estableció como fecha límite para su aprobación el 15 de noviembre, aunque, como es lógico, esa fecha no aplica a en los inicios de sexenio.

A. *Ciudad de México*

En cuanto a la ley de ingresos de la ciudad de México, se hizo una mención en la reforma del 6 de diciembre de 1977, al disponer que el Congreso de la Unión emitiría la ley de ingresos del Distrito Federal. En la reforma del 25 de octubre de 1993 pasó a ser facultad de la Asamblea del Distrito Federal;⁷³⁷ en la reforma del 22 de agosto de 1996, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el 29 de enero de 2016, a la legislatura de la Ciudad de México, siendo facultad del jefe de gobierno proponer las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

B. *Municipios*

Con relación a los municipios, en la reforma del 3 de febrero de 1983 se determinó que las legislaturas estatales aprobarían sus leyes de ingresos. Y en la reforma del 23 de diciembre de 1999 se estableció que los ayuntamientos tendrían la facultad de proponer a las legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

II. PRESUPUESTOS DE EGRESOS

1. *Presupuesto de egresos de la Federación*

Desde el texto original ha sido facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación.⁷³⁸

⁷³⁷ Artículo 122.

⁷³⁸ Artículo 74, fracción IV.

En la reforma del 6 de diciembre de 1977 se determinó que la aprobación tenía que ser posterior a la expedición de la ley de ingresos. Asimismo, se precisó que la iniciativa debía presentarla el presidente de la República a más tardar el 30 de noviembre. Se permitió ampliar esa ese término, como se dijo, en la ley de ingresos.

En la reforma del 17 de noviembre de 1982, esta fecha cambió al 15 de noviembre de cada año, aunque se hizo la salvedad de que en los inicios de los sexenios presidenciales sería el 15 de diciembre. En la reforma del 30 de julio de 2004 la fecha de envío pasó a ser el 8 de septiembre, y se dejó a salvo la excepción del inicio de sexenio, y se estableció como fecha límite para su aprobación el 15 de noviembre, aunque, como es lógico, esa fecha no aplica a en los inicios de sexenio.

En cuanto su contenido, en la reforma de 1977 se permitió el establecimiento de partidas secretas necesarias, pero debían indicarse en el propio presupuesto, y se determinó que se ejercieran por los secretarios de Estado, mediando acuerdo escrito con el presidente.

En la reforma del 7 de mayo de 2008 se permitió que en el presupuesto se incluyeran erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura, y que las erogaciones correspondientes debían incluirse en los subsecuentes presupuestos.

En la reforma del 14 de agosto de 2001 se mandó a la Cámara de Diputados establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 2o. constitucional.⁷³⁹ Y en la reforma del 29 de enero de 2016 se mandó destinar en el presupuesto de egresos de la federación los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁴⁰

2. *Presupuesto de egresos de las entidades federativas*

No fue hasta la reforma del 24 de agosto de 2009 cuando se dispuso expresamente que correspondería a las legislaturas de los estados la aprobación anual de sus presupuestos de egresos.⁷⁴¹ No obstante, desde la reforma del 14 de agosto de 2001 tenían la obligación de establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 2o. constitucional.⁷⁴²

⁷³⁹ Artículo 2o., apartado B.

⁷⁴⁰ Artículo 122, apartado B.

⁷⁴¹ Artículo 116, fracción II.

⁷⁴² Artículo 2o., apartado B.

En cuanto al presupuesto de la Ciudad de México, la primera mención se hizo en la reforma del 6 de diciembre de 1977, al disponer que la Cámara de Diputados emitiría la ley de ingresos del Distrito Federal. En la reforma del 25 de octubre de 1993 pasó a ser facultad de la Asamblea del Distrito Federal;⁷⁴³ en la reforma del 22 de agosto de 1996, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el 29 de enero de 2016, a la legislatura de la Ciudad de México

3. *Presupuesto de egresos de los municipios y de las demarcaciones territoriales*

En la reforma del 3 de febrero de 1983 se dispuso que los presupuestos de egresos de los municipios fueran aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.⁷⁴⁴ En la reforma del 14 de agosto de 2001 se les mandó establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 2o. constitucional.⁷⁴⁵

Por lo que respecta a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la reforma del 29 de enero de 2016 se determinó que fuera la legislatura de la capital la que aprobara el presupuesto de aquéllas. La facultad de iniciativa, sin embargo, corresponde a los concejos de las alcaldías.⁷⁴⁶

4. *Bases de los presupuestos de egresos*

La Constitución precisa algunas bases que deben cumplir los presupuestos de egresos, sean federales, locales, municipales o de las demarcaciones territoriales, que pueden agruparse en dos rubros: remuneraciones y financiamiento de partidos políticos.

En cuanto a las remuneraciones, aunque desde el texto original se ha dicho que todos los servidores públicos tienen derecho a ella, fue en la reforma del 28 de diciembre de 1982 cuando se determinó que se fijarían anualmente en los presupuestos de egresos.⁷⁴⁷

En la reforma del 24 de agosto de 2009 se precisó que remuneración es “toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, com-

⁷⁴³ Artículo 122.

⁷⁴⁴ Artículo 115, fracción IV.

⁷⁴⁵ Artículo 2o., apartado B.

⁷⁴⁶ Artículo 122, apartado A, fracción VI.

⁷⁴⁷ Artículo 127.

pensiones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales”.

En la misma reforma se prohibió conceder jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstos se encuentren asignados por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

También se mandó a los poderes y órganos locales, incluir, dentro de los proyectos presupuestales, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, y que las remuneraciones y sus tabuladores fueran públicos, debiendo especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

Asimismo, en la reforma en comento se establecieron topes a las remuneraciones. Se dispuso que ningún servidor público puede recibir una remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto, y que ningún servidor público pueda tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función. En cualquier caso, la suma de dichas retribuciones no debe exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos nacionales, la reforma del 13 de noviembre de 2007 determinó que se compondría de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.⁷⁴⁸

Se dispuso que el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.⁷⁴⁹ El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el setenta por ciento restante, de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

⁷⁴⁸ Artículo 41, fracción II.

⁷⁴⁹ En la reforma de 2007 se hablaba del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. En la reforma del 27 de enero de 2016 se reformó para hablar de la Unidad de Medida y Actualización.

En segundo lugar, se dispuso que el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

En tercer lugar, se dispuso que el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Finalmente, se dispuso que el financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Por otra parte, se mandó que las Constituciones y leyes de las entidades federativas garantizaran que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.⁷⁵⁰

III. GASTO PÚBLICO

1. *Principios generales del gasto público*

Desde del texto original se ha establecido que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.⁷⁵¹ Esto no ha sido reformado.

En la reforma del 13 de noviembre de 2007 se precisó que los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos

⁷⁵⁰ Artículo 116, fracción IV, inciso g).

⁷⁵¹ Artículo 126.

públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.⁷⁵²

Asimismo, se dispuso que la propaganda de cualquier ente de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En la reforma del 7 de mayo de 2008 se precisó que los recursos económicos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.⁷⁵³

2. *Principios de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y prestación de servicios*

En el texto original se disponía que todos los contratos públicos debían ser adjudicados mediante subasta.⁷⁵⁴ En la reforma del 28 de diciembre de 1982 se precisó que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes; la prestación de servicios de cualquier naturaleza, y la contratación de obra, deben adjudicarse a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

También se señaló que cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

IV. EVALUACIÓN DE USO DE RECURSOS PÚBLICOS

1. *Evaluación de uso de recursos en el ámbito federal*

A partir del 6 de diciembre de 1977 se estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, revisar la cuenta pública. Anteriormente

⁷⁵² Artículo 134.

⁷⁵³ *Idem.*

⁷⁵⁴ *Idem.*

era una facultad implícita, pues el texto original preveía la existencia de una contaduría mayor dependiente de esa cámara. En la reforma del 30 de julio de 1999, la contaduría se denominó Entidad Superior de Fiscalización, y se precisó que en ésta se apoyaría la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública. Y en la reforma del 7 de mayo de 2008, la Entidad Superior se transformó en la Auditoría Superior de la Federación.⁷⁵⁵

En la reforma de 1977 se determinó que el objeto de la revisión de la cuenta pública era evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se había ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

En la misma reforma se dispuso que, si tras la revisión aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarían las responsabilidades, y en el caso de que aparecieran discrepancias sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, se emitirían las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos.⁷⁵⁶

A. Bases generales

La reforma del 30 de julio de 1999 dispuso que la Auditoría Superior de la Federación guardaría reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rindieran los informes individuales de auditoría y el informe general ejecutivo a la Cámara de Diputados.⁷⁵⁷

En la reforma del 7 de mayo de 2008 se determinó que la función de fiscalización sería ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

También se dispuso que los poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas debían facilitar los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones, y en caso de no hacerlo, se harán acreedores a sanciones establecidas en ley. Asimismo, mandó a los servidores públicos federales y locales, así como a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan

⁷⁵⁵ Artículo 74.

⁷⁵⁶ *Idem.*

⁷⁵⁷ Artículo 79.

recursos públicos federales, proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación. En caso de no proporcionar la información, los responsables serían sancionados.

Finalmente, se mandó a las entidades fiscalizadas, proporcionar la información que se solicite la Auditoría para la revisión, así como llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

B. *Sujetos de fiscalización*

En la reforma del 30 de julio 1999 se dispuso que se podrían fiscalizar a los entes federales, así como a las entidades federativas, los municipios y los particulares en tanto ejercieran recursos federales. En la reforma del 7 de mayo de 2008 se aumentaron las demarcaciones territoriales de la capital, y a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, que ejercieran recursos federales.⁷⁵⁸

C. *Periodos de fiscalización*

Aunque el objeto de fiscalización es la cuenta pública del año anterior, en la reforma del 7 de mayo de 2008 se dispuso que la Auditoría podría solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, aunque se precisó que las observaciones y recomendaciones sólo podrían referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión.⁷⁵⁹

Además, en esa reforma se permitió que, derivado de denuncias, la Auditoría pudiera revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores, previa autorización del titular de la Auditoría.

En la reforma del 27 de mayo de 2015 se permitió que, por trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría pudiera solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

⁷⁵⁸ Artículo 79.

⁷⁵⁹ *Idem.*

D. *Procedimiento de fiscalización*

En la reforma del 6 de diciembre de 1977 se determinó que la cuenta pública debía presentarse los primeros diez días de junio del año siguiente.⁷⁶⁰ En la reforma del 7 de mayo de 2008 la fecha de presentación pasó a ser el 30 de abril. No obstante, desde 1977 se permitía ampliar este plazo previa solicitud aprobada por la Cámara de Diputados. En la reforma de 2008 se precisó que la prórroga no podía exceder de treinta días naturales.

En la reforma del 27 de mayo de 2015 se permitió a la Auditoría, iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, aunque las observaciones o recomendaciones debían referirse a la información definitiva presentada en la fecha antes mencionada.⁷⁶¹

Tras la presentación, inicia la etapa de revisión. En la reforma del 7 de mayo de 2008 se dispuso que la Auditoría debería dar a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, antes de presentar su informe ante la Cámara de Diputados, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan. También se dispuso que la Auditoría debía pronunciarse en un plazo de ciento días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas.

Este primer procedimiento de la etapa de revisión se modificó en la reforma del 27 de mayo de 2015, que dispuso que la Auditoría debe entregar a la Cámara de Diputados el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, los informes individuales de auditoría. Asimismo, se mandó que enviara ese informe, en los diez días hábiles siguientes, a las entidades fiscalizadas, para que presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes. Se mantuvo el plazo de ciento veinte días para que la Auditoría se pronunciara sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas.

En la reforma del 30 de julio de 1999 se dispuso que el informe final de la fiscalización se presentaría el 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública. Esa fecha pasó al 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública en la reforma del 7 de mayo de 2008. Y en la reforma del 27 de mayo de 2015 se denominó al informe “informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior

⁷⁶⁰ Artículo 74. En esa reforma se disponía que se presentara ante la Comisión Permanente. En reforma del 17 de marzo de 1987 se dispuso que se presentara ante la Cámara de Diputados.

⁷⁶¹ Artículo 79.

de la cuenta pública”. Este informe debe someterse a consideración del pleno de la Cámara.

En la reforma del 7 de mayo de 2008 también se dispuso que la Auditoría debe entregar a la Cámara de Diputados un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno.

En la reforma del 7 de mayo de 2008 se determinó que la Cámara de Diputados debe concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación. Este plazo se modificó en la reforma del 9 de agosto de 2012, al disponer como término el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.⁷⁶²

2. *Evaluación de uso de recursos en el ámbito local*

En la reforma del 7 de mayo de 2008 se dispuso que los resultados del ejercicio los recursos económicos deben ser evaluados por instancias técnicas, y que la evaluación sobre el ejercicio de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales se realizaría por las instancias técnicas de las entidades federativas.⁷⁶³ Se determinó que la función de fiscalización se debe desarrollar conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.⁷⁶⁴

En la reforma del 7 de mayo de 2008 se mandó a las legislaturas estatales, contar con entidades de fiscalización con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Se mandó que el titular de esas entidades fuera electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años, y que debía contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.⁷⁶⁵

En la reforma del 27 de mayo de 2015 se precisó que esas entidades debían fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, y que sus informes tendrían carácter público.

Con relación a la Ciudad de México, en la reforma del 7 de mayo de 2008 se dispuso que la revisión de la cuenta pública la realizaría la Asam-

⁷⁶² Artículo 74.

⁷⁶³ Artículo 134.

⁷⁶⁴ Artículos 116 y 122.

⁷⁶⁵ Artículo 116.

blea Legislativa por conducto de la entidad de fiscalización, cuyo titular debía ser electo por periodos no menores a siete años, y que debía contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.⁷⁶⁶ En la reforma del 29 de enero de 2016 se precisó que la entidad de fiscalización capitalina debía ser un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley.

En cuanto a los plazos de la revisión, en la reforma del 7 de mayo de 2008 se determinó que la cuenta pública debe enviarse a la legislatura local a más tardar el 30 de abril, aunque este plazo se puede ampliar mediante solicitud del titular del Ejecutivo local justificada a juicio de la legislatura.⁷⁶⁷

⁷⁶⁶ Artículo 122.

⁷⁶⁷ Artículos 116 y 122.

CAPÍTULO QUINTO

JUSTICIA CONSTITUCIONAL

I. JUICIO DE AMPARO

Hasta el día en que esto se escribe, dieciséis decretos han reformado los principios constitucionales de amparo. A continuación, se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión a pie de la fecha completa, en los años en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas en materia de responsabilidades son de fechas 19 de febrero de 1951, 2 de noviembre de 1962, 25 de octubre de 1967, 20 de marzo de 1974, 8 de octubre de 1974, 17 de febrero de 1975, 6 de agosto de 1979, 7 de abril de 1986, 10 de agosto de 1987, 3 de septiembre de 1993, 25 de octubre de 1993, 31 de diciembre de 1994, 11 de junio de 1999, 6 de junio de 2011, 10 de febrero de 2014, 29 de enero de 2016 y 24 de febrero de 2017.

1. *Procedencia*

En el texto original se preveía la procedencia del juicio de amparo en tres supuestos. El primero, contra actos de autoridad que violaran garantías individuales.⁷⁶⁸ Este supuesto se modificó en la reforma de 2011, para establecer la procedencia en contra de normas generales, actos u omisiones de las autoridades que violen derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

El segundo supuesto era en contra de leyes o actos de la autoridad federal que violaran o restringieran la soberanía de los estados.⁷⁶⁹ En la reforma

⁷⁶⁸ Artículo 103, fracción I.

⁷⁶⁹ Artículo 103, fracción II.

de 1994 se incluyó al Distrito Federal. En la reforma de 2011 se sustituyó la referencia a leyes por normas generales. Y en la reforma de 2016 se adecuó la denominación de la capital a Ciudad de México.

El tercer supuesto era en contra de leyes o actos de autoridades de los estados que invadieran la competencia de las autoridades federales.⁷⁷⁰ En la reforma de 1994 se incluyó al Distrito Federal. En la reforma de 2011 se sustituyó la referencia a leyes por normas generales. Y en la reforma de 2016 se habló de autoridades de las entidades federativas para incluir a la Ciudad de México.

2. *Procedencia contra resoluciones judiciales*

En el texto original se estableció el principio de definitividad para impugnar resoluciones judiciales, al señalar que sólo procedería contra sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas.⁷⁷¹ No obstante, se permitió la procedencia del amparo en los juicios cuando se afectaran las partes sustanciales de las leyes del procedimiento. Se precisó que en contra de las sentencias definitivas civiles sólo podría alegarse que fueran contrarias a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica.

Estas reglas desaparecieron en la reforma de 1951. En su lugar se dijo que en materia judicial el amparo procedería en tres casos: contra sentencias definitivas o laudos, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento que hubieran trascendido al fallo; contra actos en juicio de imposible reparación, fuera de juicio o una vez concluido el juicio, y contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.⁷⁷²

En la reforma de 1979 se precisó, por materia, en contra de qué resoluciones definitivas procedía el amparo directo.⁷⁷³ Se estableció que en materia penal en contra de resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales federales, del orden común o militares. En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal. En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en

⁷⁷⁰ Artículo 103, fracción III.

⁷⁷¹ Artículo 107, fracción II.

⁷⁷² Artículo 107, fracción III.

⁷⁷³ Artículo 107, fracción V.

juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común; se permitía que fueran reclamadas por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales. Y en materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las juntas de conciliación y arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. La referencia a las juntas de conciliación y arbitraje desapareció en 2017.

En la reforma de 1987 también se permitió reclamar, en materia administrativa, resoluciones que ponen fin al juicio no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

En la reforma de 2011 se permitió que la parte que hubiera obtenido una sentencia favorable y tuviera interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podría presentar un amparo en forma adhesiva.⁷⁷⁴

También, en la reforma de 2011 se precisó el principio de definitividad, al señalar que debían agotarse los recursos ordinarios, salvo que la ley permitiera la renuncia a éstos, y se mandó hacer valer las violaciones procesales, previamente, en los recursos ordinarios, salvo cuando se afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado.⁷⁷⁵

3. *Procedencia del amparo contra autoridades no judiciales*

Aunque desde su creación el amparo ha procedido en contra de actos administrativos, no fue hasta la reforma de 1951 cuando se precisó que procedería en contra de resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. Se exceptuaron de la definitividad los casos en que la ley que previera el recurso ordinario exigiera mayores requisitos para la suspensión que la Ley de Amparo.⁷⁷⁶

En la reforma de 2011 se agregaron cuatro excepciones a la definitividad: que el recurso ordinario no previera la suspensión, que previera un plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión provisional, cuando el acto reclamado carezca de fundamentación, o cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución.

⁷⁷⁴ Artículo 107, fracción III.

⁷⁷⁵ *Idem*.

⁷⁷⁶ Artículo 105, fracción IV.

4. *Competencia*

A. *Competencia para conocer del amparo contra resoluciones que pongan fin a un proceso*

En el texto original se dispuso que el amparo contra sentencias definitivas se promovería directamente ante la Suprema Corte⁷⁷⁷. En la reforma de 1951 se dispuso que el amparo contra sentencias definitivas o laudos se promovería ante el tribunal colegiado bajo cuya jurisdicción estuviera el domicilio de la autoridad responsable cuando la demanda se fundara en violaciones, o cuando se impugnaran sentencias en materia civil o penal contra las que no procedera el recurso de apelación,⁷⁷⁸ pues de lo contrario se promovería directamente ante la Suprema Corte.⁷⁷⁹

En la reforma de 1967 se dispuso que el amparo contra sentencias definitivas o laudos se promovería ante la Suprema Corte cuando se hubiera impuesto la pena de muerte; en materia administrativa, cuando se reclamaran sentencias de los tribunales no reparables por algún recurso; en materia civil, contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia, y en materia laboral, en conflictos de carácter colectivo o tratándose de trabajadores burocráticos.⁷⁸⁰

En la reforma de 1967, la distribución competencial entre la Corte y los tribunales colegiados, para conocer los amparos promovidos en contra de sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio, dejó de ser asunto constitucional, pues se mandó al legislador realizar esa distribución.

En 1987 se dispuso que fueran los tribunales colegiados los que resolvieran los amparos promovidos en contra de sentencias definitivas o resoluciones que pusieran fin al juicio. No obstante, se dotó a la Suprema Corte de una facultad de atracción para conocerlos, en los casos en que lo ameritaran por sus características especiales, de oficio o a petición del tribunal colegiado o del procurador general de la República.

En la reforma de 1994 se modificó la redacción de la facultad de atracción, al exigir que fueran de importancia y trascendencia. En la reforma de 2014 desapareció el procurador general de la República como parte legiti-

⁷⁷⁷ Artículo 107, fracción VIII.

⁷⁷⁸ Artículo 107, fracción VI.

⁷⁷⁹ Artículo 107, fracción V.

⁷⁸⁰ *Idem.*

mada para solicitar la atracción; en su lugar se introdujo al fiscal general de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación fuera parte, y al Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno.

B. *Competencia para conocer del amparo contra el resto de actos*

En el texto original se dispuso que el amparo contra actos jurisdiccionales diversos a resoluciones que pusieran fin a un juicio, y contra actos de otras autoridades, se promovería ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción estuviera el lugar en que el acto reclamado se ejecutara o tratara de ejecutarse.⁷⁸¹ Se dispuso que la violación de los artículos 16, 19 y 20 se reclamaría ante el superior del tribunal que la cometiera o ante el juez de distrito que correspondiera.⁷⁸² Asimismo, se permitió que la ley precisara ante qué juez presentar el amparo en caso de que el juez de distrito no residiera en el mismo lugar en que residiera la autoridad responsable, y se autorizó que el juez receptor suspendiera el acto reclamado.⁷⁸³ Estas reglas han permanecido sustancialmente iguales.⁷⁸⁴

5. *Partes*

En la reforma de 1951 se dispuso que el juicio de amparo debía seguirse a instancia de parte agraviada.⁷⁸⁵ En la reforma de 2011 se precisó que tenía ese carácter quien aduciera ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegara que el acto reclamado violó los derechos reconocidos por la Constitución, y con ello se afectara su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Y se dispuso que, tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que le afecte de manera personal y directa.

En la reforma de 1951 se le dio el carácter de parte en todos los juicios de amparo al general de la República o al agente del Ministerio Público fe-

⁷⁸¹ Artículo 107, fracción XI.

⁷⁸² *Idem.*

⁷⁸³ *Idem.*

⁷⁸⁴ Han cambiado de ubicación. Ahora se encuentra en las fracciones VII y XII del artículo 107.

⁷⁸⁵ Artículo 107, fracción I.

deral que al efecto designara.⁷⁸⁶ En la reforma de 2014, la denominación del procurador general cambió a fiscal general, y se determinó que sólo participara en los amparos en que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y de aquellos que determine la ley.

6. *Procedimiento*

En el texto original se dispuso que al promover un amparo contra sentencias definitivas debía solicitarse a la autoridad una copia de las constancias que el quejoso señalara.⁷⁸⁷ En estos casos, la Corte dictaría sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interpusiera el recurso, el que produjera la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto designara.⁷⁸⁸ Estos rasgos procedimentales desaparecieron en la reforma de 1951.

En contra del resto de actos reclamados, el texto original dispuso que el amparo se limitaría al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citaría en el mismo auto en que se mandara pedir el informe, en la que se recibirían las pruebas de las partes interesadas, se escucharan los alegatos (que no podrían exceder de una hora cada uno) y se dictaría la sentencia. En la reforma de 1951 se eliminó la limitante a la duración de los alegatos.⁷⁸⁹

En 1967 se introdujo otra regla procesal: la caducidad.⁷⁹⁰ Se dispuso que, salvo que se reclamara la inconstitucionalidad de una ley, se decretaría el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado fuera del orden civil o administrativo en los casos y términos que señalara la ley reglamentaria.

En la reforma de 1975 se eliminó la prohibición de decretar la caducidad cuando se hubieran impugnado leyes, pero se proscribió decretarla cuando el acto pudiera privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros.

La caducidad fue eliminada del texto constitucional en la reforma de 2011.

⁷⁸⁶ Artículo 107, fracción XV.

⁷⁸⁷ Artículo 107, fracción VII.

⁷⁸⁸ Artículo 107, fracción VIII.

⁷⁸⁹ Pasó a ser la fracción VII del artículo 107.

⁷⁹⁰ Artículo 107, fracción XIV.

En la reforma de 1986 se introdujo otra regla procedimental: cuando se reclamaran actos que pudieran tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, debían recabarse de oficio todas las pruebas que los pudieran beneficiar.⁷⁹¹

7. *Suspensión*

En el texto original se mandaba a la autoridad responsable, suspender las sentencias contra las que se pidiera el amparo.⁷⁹² Se precisó que en materia civil únicamente procedería la suspensión si el quejoso daba fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionara, a menos que la otra parte diera contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediera el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguiente.

En la reforma de 1951 se dispuso que los actos reclamados podrían suspenderse tomando en cuenta la naturaleza de la violación alegada y la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir el agraviado con su ejecución. Se determinó que la suspensión se otorgaría contra las sentencias definitivas en materia penal, al comunicarse la promoción del amparo, y en materia civil, mediante fianza.⁷⁹³

En esa reforma se dispuso que en los amparos indirectos resolvería sobre la suspensión el juez de distrito, y en los amparos directos resolvería sobre la suspensión la autoridad responsable, para lo cual debía el quejoso comunicar a aquélla la promoción del amparo.⁷⁹⁴ En la reforma de 1987 se dispuso que la demanda se presentara ante la autoridad responsable, para que decidiera sobre la suspensión, y ésta lo enviaría al tribunal colegiado.

En la reforma de 2011 dejó de hablarse, como elementos para conceder la suspensión, la naturaleza de la violación alegada y la dificultad de reparación de los daños y perjuicios. En su lugar se permitió concederla cuando la naturaleza del acto lo permitiera, y hacer un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

⁷⁹¹ Artículo 107, fracción II.

⁷⁹² Artículo 107, fracción V.

⁷⁹³ Artículo 107, fracción X.

⁷⁹⁴ Artículo 107, fracción XI.

8. *Sentencia*

Desde el texto original se ha mandado que la sentencia únicamente se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivara.⁷⁹⁵

En el texto original se permitió a la Suprema Corte suplir la deficiencia de la queja en los juicios penales cuando estimara que hubiera existido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo hubiera dejado sin defensa o que se le hubiera juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.⁷⁹⁶

En la reforma de 1951 se permitió a la Corte, suplir la deficiencia cuando el acto reclamado se hubiera fundado en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de propia Corte, en materia penal, y a favor de la parte obrera en materia del trabajo.

En la reforma de 1967 se eliminó la posibilidad de suplir la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se hubiera fundado en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la propia Corte. Pero se permitió suplirla cuando se reclamaran actos que pudieran tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros.

En la reforma de marzo de 1974 se permitió suplir la deficiencia de la queja en los amparos en que se pudieran afectar derechos de menores o incapaces.

Los casos en que procedía la suplencia de la queja dejaron de estar regulados por la Constitución en la reforma de 1986, en que se delegó a la ley su regulación.

9. *Recurso de revisión*

A. *En amparo indirecto*

En el texto original se permitía un recurso contra las sentencias de los jueces de distrito, que conocería la Suprema Corte.⁷⁹⁷ La reforma de 1951

⁷⁹⁵ Artículo 107, fracción I.

⁷⁹⁶ Artículo 107, fracción II.

⁷⁹⁷ Artículo 107, fracción IX.

conservó la revisión, y dispuso que la Corte conociera del recurso en caso de que se hubiera planteado con fundamento en las fracciones II y III del artículo 103; cuando la autoridad responsable fuera federal, y cuando se reclamaran violaciones al artículo 22 en materia penal. En los demás casos conocería un tribunal colegiado.⁷⁹⁸

En la reforma de 1967 se dispuso que la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de los recursos de revisión contra sentencias de jueces de distrito se surtiría cuando se impugnara a una ley por estimarla inconstitucional; cuando se tratara de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103; cuando se reclamaran reglamentos dictados por el presidente de la República; cuando se reclamaran actos que afectaran a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad; cuando la autoridad responsable fuera federal, y en casos en que se reclamaran violaciones al artículo 22. En los demás casos conocerían de la revisión los tribunales colegiados.

En la reforma de 1987, la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de los recursos de revisión contra sentencias de jueces de distrito se limitó a dos casos: cuando se hubieran impugnado leyes, tratados internacionales, o reglamentos federales expedidos por el presidente de la República, y cuando se tratara de los comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103. En los demás casos, la revisión la conocerían los tribunales colegiados. No obstante, se dotó a la Suprema Corte de una facultad de atracción para conocer de los asuntos que correspondían a los tribunales colegiados, y que por sus características especiales así lo ameritaran.

En la reforma del 25 de octubre de 1983 también se dispuso que la Corte conociera de la revisión de los amparos en que se hubieran impugnado reglamentos del Distrito Federal expedidos por el presidente de la República.

En la reforma de 1994 se modificó la redacción de la facultad de atracción, al exigir que fueran de importancia y trascendencia. En la reforma de 2014 desapareció el procurador general de la República como parte legítima para solicitar la atracción; en su lugar se introdujo al fiscal general de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación fuera parte, y al Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno.

En la reforma de 2011, la competencia de la Corte para conocer de la segunda instancia de los amparos indirectos se redujo a dos supuestos: cuando se hubieran impugnado normas generales por estimarlas directamente

⁷⁹⁸ Artículo 107, fracción VIII.

violatorias de la Constitución, y cuando se tratara de los comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103. Prevalció la facultad de atracción.

B. *En amparo directo*

En 1951 se permitió interponer el recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo directo dictadas por los tribunales colegiados únicamente cuando decidieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto de la Constitución, y no estuviera esta decisión fundada en jurisprudencia de la Corte.⁷⁹⁹ El requisito de procedencia de no estar fundado en jurisprudencia se eliminó en la reforma de 1987.

En la reforma de 1999 se añadió un requisito más para la procedencia del recurso: que la resolución, conforme a lo dispuesto por la Corte en acuerdos generales, entrañara la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

10. *Contradicción de tesis*

En la reforma de 1951, al crearse los tribunales colegiados de circuito, se previó que cuando éstos sustentaran criterios contradictorios, los ministros de la Suprema Corte, el procurador general, o los mismos tribunales podrían denunciar la contradicción ante Suprema Corte, a fin de que ésta decidiera cuál criterio debía prevalecer. Igualmente, se previó que si las salas de la Suprema Corte sostenían criterios contradictorios, los ministros o el procurador general podrían denunciar la contradicción, a fin de que el pleno resolviera qué criterio debía prevalecer. Se precisó que la resolución de la contradicción de tesis no afectaría a los casos que las hubieran motivado.⁸⁰⁰

En la reforma de 1994 se autorizó a denunciar la contradicción a las partes que intervinieran en los asuntos en donde surgieron.

En la reforma de 2011 se estableció que cuando la contradicción se sustentara entre tribunales colegiados de la misma materia y del mismo circuito, sería resuelta por el pleno de circuito. En los demás casos resolvería la Suprema Corte. También se legitimó a los jueces de distrito para denunciar las contradicciones.

⁷⁹⁹ Artículo 107, fracción IX.

⁸⁰⁰ Artículo 107, fracción XII. En la reforma de 1967 la última previsión se separó de párrafo.

En la reforma de 2014, la legitimación del procurador general pasó al fiscal general, pero se limitó a los asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones. Asimismo, se legitimó para denunciar al Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno

11. *Declaratoria general de inconstitucionalidad*

En la reforma de 2011 se introdujo la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Se estableció que cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general (salvo en materia tributaria) por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe notificarlo a la autoridad emisora de la norma.

Si en estos casos se establece jurisprudencia por reiteración, debe la Corte volver a notificar a la autoridad emisora. Si en noventa días naturales no se supera el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte puede emitir, si se aprueba por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones.

12. *Responsabilidades*

En el texto original se preveía como causa de responsabilidad la repetición del acto reclamado o la elusión de la sentencia. En estos casos, se preveía la autoridad que sería separada del cargo y consignada al juez de distrito.⁸⁰¹

La reforma de 1994 previó dos supuestos de incumplimiento. El primero, en caso de que el cumplimiento fuera inexcusable. En este supuesto, la autoridad debía ser separada de su cargo y consignada al juez de distrito. El segundo era el caso de que el cumplimiento fuera excusable. En este supuesto, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Corte requeriría a la autoridad responsable y le otorgaría un plazo prudente para que ejecute la sentencia, y en caso de no cumplir, se procedería como en el supuesto de inexcusabilidad.⁸⁰²

También se permitió a la Suprema Corte, determinar un cumplimiento sustituto, si la naturaleza lo permitía, cuando la ejecución original afectara

⁸⁰¹ Artículo 107, fracción XI. En la reforma de 1951 pasó a ser la fracción XVI.

⁸⁰² Artículo 107 fracción XVI.

gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el quejoso.

Lo último que determinó la reforma de 1994 fue que la inactividad procesal de la parte interesada produciría la caducidad del procedimiento tendiente al cumplimiento.

En 2011 se estableció que en caso de los incumplimientos injustificados, o en los casos en que la autoridad no cumpliera en el plazo fijado en caso de incumplimientos justificados, también se separaría del cargo, y se consignaría al superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiera incurrido en responsabilidad, así como a los titulares que habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable hubieran incumplido la ejecutoria.

Además, se señaló que si se repetía el acto reclamado, separaría a la autoridad responsable, y daría vista al Ministerio Público, salvo que no hubiera actuado dolosamente y dejara sin efectos el acto repetido.

También se permitió a las partes, acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

Finalmente, se eliminó la posibilidad de caducidad, pues se determinó que no podría archivarse un amparo sin que se hubiera cumplido la sentencia.

En el texto original se preveía que la autoridad responsable fuera consignada cuando no suspendiera el acto reclamado, cuando admitiera fianza ilusoria o insuficiente.⁸⁰³ En la reforma de 1951 se añadió que sería solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciera la fianza y el que la prestara.

En la reforma de 2011 se estableció que la autoridad que desobedeciera un auto de suspensión o que, ante tal medida, admitiera por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resultara ilusoria o insuficiente, debía ser sancionada penalmente.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

En el texto original de la Constitución de 1917 se estableció que la Suprema Corte resolvería las controversias surgidas entre estados; entre la Federación y los estados, y entre dos poderes de un mismo estado.⁸⁰⁴ En la reforma del 25 de octubre de 1967 se determinó que la resolución se haría en términos de ley. Y en la reforma del 25 de octubre de 1993 se introdujo al Distrito Federal como sujeto de las relaciones conflictuales que debía resolver la Corte.

⁸⁰³ Artículo 107, fracción X. En la reforma de 1951 pasó a ser la fracción XVII.

⁸⁰⁴ Artículo 105.

En la reforma del 31 de diciembre de 1994⁸⁰⁵ se le denominó “controversias constitucionales” a estos procesos, y se le permitió a la Corte resolver las suscitadas entre el Ejecutivo y el Legislativo federales; entre la Federación y un municipio, y entre municipios de diversos estados. También se autorizó a la Suprema Corte para declarar la invalidez, con efectos *erga omnes*, de las normas generales que se impugnaran en estos procesos, siempre y cuando la invalidez se aprobara por ocho votos y la controversia se hubiera suscitado entre el Ejecutivo o el Legislativo federales; entre los poderes de un estado, o que la norma hubiera sido impugnada por un ámbito superior.

En la reforma del 8 de diciembre de 2005 se prohibió que las controversias versaran sobre límites entre estados; sin embargo, la reforma del 15 de octubre de 2012 eliminó esta prohibición.

En la reforma del 11 de junio de 2013 se permitió a la Corte, resolver las controversias suscitadas entre órganos constitucionales autónomos, y entre éstos y el Ejecutivo y el Legislativo federales. En la reforma del 7 de febrero de 2014 se hizo mención expresa del órgano garante de acceso a la información y protección de datos.

En la reforma del 29 de enero de 2016, las referencias a los estados se cambiaron a entidades federativas, y se eliminaron las menciones al Distrito Federal.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La acción de inconstitucionalidad se introdujo en la reforma del 31 de diciembre de 1994.⁸⁰⁶ Se permitió que la Suprema Corte conociera de las acciones promovidas dentro del plazo de treinta días naturales por cuando menos el treinta y tres por ciento de los diputados federales, contra leyes federales; por cuando menos el treinta y tres por ciento de los senadores, contra leyes federales y tratados internacionales; cuando menos por el treinta y tres por ciento de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes aprobadas por ese órgano; cuando menos el treinta y tres por ciento de los diputados locales, en contra de leyes expedidas por el órgano Legislativo al que pertenecieran; y por el procurador general de la República, en contra de leyes federales o locales. Se prohibió impugnar normas electorales, y le permitió a la Corte expulsar las normas impugnadas si cuando menos ocho ministros votaban por la inconstitucionalidad.

⁸⁰⁵ Pasó a ser la fracción I del artículo 105.

⁸⁰⁶ Artículo 105, fracción II.

El 22 de agosto de 1996 se publicó una reforma, en la que se eliminó la prohibición de impugnar normas electorales, y se legitimó a los partidos políticos nacionales para impugnar leyes electorales federales y locales, y a los partidos políticos locales, para impugnar las leyes electorales de la entidad que les hubiera dado el registro.

En la reforma del 14 de septiembre de 2006 se legitimó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para impugnar leyes federales y locales y tratados internacionales que violaran derechos humanos, y a los órganos públicos locales de protección de derechos humanos, para impugnar leyes locales que violaran derechos humanos. El 10 de junio de 2011 se les permitió impugnar no solo por violaciones a los derechos constitucionales, sino también a derechos reconocidos en tratados internacionales.

En la reforma del 7 de febrero de 2014 se legitimó para promover acciones al órgano garante del derecho de acceso a la información. Y en la reforma del 10 de febrero de 2014, la legitimación que tenía el procurador general de la República se le traspasó al Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico, y se legitimó al fiscal general de la República para impugnar leyes en materia penal y procesal penal.

Finalmente, el 29 de enero de 2016 se eliminaron las referencias al Distrito Federal en cuanto a la legitimación, y se empezó a referir a legislaturas de las entidades federativas en vez de congresos locales.

CAPÍTULO SEXTO

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES

Hasta el día en que esto se escribe, quince decretos han reformado el sistema constitucional de responsabilidades. A continuación, se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión a pie de la fecha completa, en los años en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas en materia de responsabilidades son de fechas 20 de agosto de 1928, 21 de septiembre de 1944, 28 de diciembre de 1982, 10 de agosto de 1987, 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996, 14 de junio de 2002, 2 agosto de 2007, 13 de noviembre de 2007, 7 de febrero de 2014, 10 de febrero de 2014, 17 de junio de 2014, 26 de mayo de 2015, 27 de mayo de 2015 y 29 de enero de 2016.

I. ASPECTOS GENERALES

En la reforma de 1982 se señaló que eran sujetos de responsabilidad los servidores públicos, entendiéndose por éstos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judiciales federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. En la reforma de 1996 se incluyó a los servidores del Instituto Federal Electoral. La reforma del 13 de noviembre de 2007 incluyó a los servidores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y desapareció la referencia al Instituto Federal Electoral, para, en su lugar, hablar de servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos.

En cuanto al ámbito local, en la reforma de 1982 se permitió que también fueran sujetos de responsabilidad por el manejo indebido de fondos y recursos federales, y mandó a las Constituciones locales establecer un régimen de responsabilidades locales. En la reforma de 1994 se incluyó en esta

lista a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, a los miembros del consejo de la judicatura de cada estado. El 7 de febrero de 2014 se incluyó a los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales (y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, hasta 2016) les otorgaran autonomía. En la reforma del 17 de junio de 2014, los miembros de los ayuntamientos. En la reforma del 26 de mayo de 2015 se mandó que las Constituciones locales establecieran responsabilidades por el manejo indebido de recursos públicos y de la deuda pública.

Desde el texto original la Constitución ha señalado que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.⁸⁰⁷ Esa norma no ha sido modificada.

En la reforma del 27 de mayo de 2015 también se hicieron sujetos de responsabilidad a los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.

Desde 1982 el título contempla tres tipos de responsabilidad: política, penal y administrativa; señala qué procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente, y que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Además de las responsabilidades a servidores públicos y a particulares, desde la reforma de 2002 se dispone que el Estado es responsable por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, y que dicha responsabilidad será objetiva y directa. Se dijo que los particulares tienen derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.⁸⁰⁸

II. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La responsabilidad política surgió en la reforma de 1982, al disponer que el juicio político serviría para calificar actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y precisó que no procedería por la mera expresión de ideas.⁸⁰⁹

En esa reforma se dispuso que podrían ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los

⁸⁰⁷ Artículo 108.

⁸⁰⁸ Artículo 113. En la reforma del 27 de mayo de 2015 pasó al artículo 109.

⁸⁰⁹ Artículo 109, fracción I.

secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, jueces y magistrados del fuero común en el Distrito Federal, el procurador de Justicia del Distrito Federal, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.⁸¹⁰

Esta lista se ha ido modificando. En la reforma de 1987 desapareció la mención al jefe del Departamento del Distrito Federal, y se agregaron a los representantes a la Asamblea de Representantes del Distrito y al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal. Éstos desaparecieron en la reforma de 2016.

En la reforma de 1994 se aumentaron los consejeros de la judicatura federal y consejeros de la judicatura del Distrito Federal. Estos últimos desaparecieron en la reforma de 2016.

En la reforma de 1996 se agregaron a la lista los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral y magistrados electorales. En la reforma del 2 de agosto de 2007 desaparecieron los jefes de departamentos administrativos. En la reforma del 7 de febrero de 2014 se agregaron los comisionados del órgano garante del derecho de acceso a la información, pero desaparecieron el 10 de febrero de 2014 junto con los integrantes del Instituto Federal Electoral, para hablar de los titulares de los órganos con autonomía constitucional.

Por otra parte, en la reforma de 1982⁸¹¹ se permitió el juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales en contra de los Ejecutivos de las entidades federativas y los diputados locales.⁸¹² A esta lista se sumaron los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y los miembros de los consejos de las judicaturas locales, en 1994,⁸¹³ y los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales les otorguen autonomía, en la reforma del 7 de febrero de 2014.

⁸¹⁰ Artículo 110.

⁸¹¹ Artículo 110.

⁸¹² En la reforma de 1982 se hablaba de gobernadores de los estados, de diputados a congresos estatales, pero en la reforma de 2016 se cambió la denominación para hacer sujetos de juicio político a sus pares de la Ciudad de México.

⁸¹³ En la reforma de 1994 se hablaba de magistrados y consejeros de la judicatura de los estados, pero en la reforma de 2016 se cambió la denominación para hacer sujetos de juicio político a sus pares de la Ciudad de México.

Sean servidores públicos locales o federales, desde la reforma de 1982 se ha precisado que el juicio político sólo puede iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.⁸¹⁴

En cuanto al procedimiento, desde 1982 se ha dispuesto que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, puede hacer una denuncia ante la Cámara de Diputados. Ésta procede a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpaado.⁸¹⁵

Tras la acusación, la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.⁸¹⁶ La sanción debe aplicarse en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.⁸¹⁷

En la reforma de 1982 se precisó que las sanciones de este juicio pueden consistir en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Sin embargo, cuando se enjuicie a servidores públicos locales, la resolución será únicamente declarativa, y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Finalmente, en la reforma de 1982 se estableció que las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

III. RESPONSABILIDAD PENAL

Respecto a la responsabilidad penal, desde el texto original se ha señalado que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.⁸¹⁸

⁸¹⁴ Artículo 114.

⁸¹⁵ Artículo 110.

⁸¹⁶ *Idem.*

⁸¹⁷ Artículo 114.

⁸¹⁸ Artículo 108.

En cuanto a otros servidores públicos federales, el texto original disponía que serían responsables por delitos y faltas los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de despacho y el procurador general de la República.⁸¹⁹

Por lo que respecta al ámbito local, en el texto original se señalaba que los gobernadores y legisladores locales eran responsables por violar la Constitución y las leyes federales.⁸²⁰

Ante la presunta comisión de un delito, la Constitución originalmente distinguía ente delitos comunes y delitos oficiales.

Si cometían un delito común, la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, debía declarar si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso afirmativo, el acusado quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.⁸²¹

En cambio, si el delito era oficial, la Cámara de Diputados debía acusar ante el Senado al funcionario. Si el Senado, después de oír al acusado y practicar las diligencias que estimara convenientes, declaraba que éste era culpable, quedaba privado de su puesto, y podía quedar a disposición de las autoridades comunes si el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la ley.⁸²² Esta responsabilidad solo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo, y dentro de un año después;⁸²³ y no podía concederse indulto.⁸²⁴

En la reforma de 1928 se dispuso que todos los funcionarios y empleados de la Federación no enumerados podían incurrir en delitos oficiales por actos u omisiones que la ley señalara que redundaran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. En este caso serían juzgados por un jurado popular.⁸²⁵

Todo este sistema desapareció en la reforma de 1982, cuando se mandó que la comisión de delitos por cualquier servidor público fuera perseguida y sancionada en términos de la legislación penal.⁸²⁶ En la reforma del 27 de mayo de 2015 también se incluyó como sujetos de responsabilidad penal a los particulares que incurran en hechos de corrupción.

⁸¹⁹ Artículo 108.

⁸²⁰ *Idem.*

⁸²¹ Artículo 109.

⁸²² Artículo 111.

⁸²³ Artículo 113.

⁸²⁴ Artículo 112.

⁸²⁵ Artículo 111.

⁸²⁶ Artículo 109.

La reforma de 1982 dispuso que los plazos de prescripción de estos delitos nunca fueran inferiores a tres años, y que éstos se interrumpieran en tanto el servidor público desempeñara alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

En la reforma del 27 de mayo de 2015 se mandó al legislador, determinar los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudieran justificar, y ordenó sancionar estas conductas con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de otras penas.

Declaratoria de procedencia

Todos los servidores públicos deben ser sancionados si cometen un delito. Sin embargo, en 1982 se indicó que para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República, y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, se requería que la Cámara de Diputados declarara que había lugar a proceder.⁸²⁷

A esta lista se sumaron los representantes a la Asamblea del Distrito Federal en la reforma de 1987; los consejeros de la judicatura federal, en 1994; los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, en 1996, y los comisionados del órgano garante del derecho de acceso a la información, en la reforma del 7 de febrero de 2014.

Los jefes de departamentos administrativos desaparecieron de la lista el 2 de agosto de 2007. La denominación del Instituto Federal Electoral cambió a Instituto Nacional Electoral, y la de procurador general de la República, por fiscal general de la República, en la reforma del 10 de febrero de 2014, en la que también desaparecieron los comisionados del órgano garante del derecho de acceso a la información. Y en la reforma de 2016 desaparecieron el jefe de gobierno y los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁸²⁷ Artículo 111.

En 1982 se precisó que no se requería de esta declaración cuando el servidor público se encontrara separado de su encargo; pero si volvía a desempeñar esas funciones u otro cargo de los enumerados sí se requeriría de la declaratoria.⁸²⁸

Desde 1982 dice la Constitución que si la resolución es negativa se suspende todo procedimiento ulterior, hasta que el inculpado concluya el ejercicio del encargo; pero si la resolución es positiva, el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Mientras se lleva a cabo el proceso penal, el servidor queda separado del encargo. Si es absuelto, puede reasumir su función. Y si es condenado, no puede ser indultado.⁸²⁹

Por otra parte, en la reforma de 1982 se dispuso que para proceder penalmente por delitos federales cometidos por gobernadores, diputados locales y magistrados de tribunales superiores de justicia se debía seguir el mismo procedimiento, aunque la declaratoria de la cámara sólo se le comunicaría a las legislaturas locales para que éstas procedieran. En la reforma de 1994 se añadieron a esta lista los consejos de la judicatura locales. En la reforma del 7 de febrero de 2014 se sumaron los titulares de los órganos constitucionales autónomos locales. Y en la reforma de 2016 se pasó a hablar de titulares de Ejecutivos, Legislativos y Judiciales de las entidades federativas, a fin de dar cabida a los de la Ciudad de México.

En el texto original se disponía que en las demandas del orden civil no existiría fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.⁸³⁰ En la reforma de 1982 se expresó que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.⁸³¹

Por último, hay que decir que la reforma de 1982 dispuso que las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables.

IV. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En la reforma de 1928 se dispuso que el presidente de la República podía solicitar la destitución de juzgadores federales y del Distrito Federal por mala conducta. Dicha solicitud la conocía primero la Cámara de Diputados y después la de Senadores. En caso de que consideraran justificada la petición,

⁸²⁸ Artículo 112.

⁸²⁹ Artículo 111.

⁸³⁰ Artículo 114.

⁸³¹ Artículo 111.

procedían a su destitución. En la reforma de 1944 se dispuso que antes de la solicitud, el presidente debía escuchar en privado al juzgador. Esto desapareció en la reforma de 1982.

En esa última reforma se determinó que se aplicarían sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.⁸³² Asimismo, se mandó a estas leyes, determinar las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Una de esas obligaciones fue precisada por la misma Constitución en la reforma del 27 de mayo de 2015: deben presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.⁸³³

También debían señalar las sanciones aplicables, que consistirían en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero sin poder exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.⁸³⁴

Además, se mandó que esas leyes señalaran los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones, y que cuando los actos u omisiones fueran graves, los plazos de prescripción no podían ser inferiores a tres años.⁸³⁵ En la reforma del 27 de mayo de 2015 el plazo se aumentó a siete años.

El procedimiento de investigación, sustanciación y sanción de las faltas administrativas fue desarrollado a nivel constitucional en la reforma del 27 de mayo de 2015 en cinco aspectos:

- a) Los entes públicos federales, de las entidades federativas y de los municipios deberán contar con órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.
- b) Las faltas administrativas graves fueran investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos

⁸³² Artículo 109.

⁸³³ Artículo 108.

⁸³⁴ Artículo 113.

⁸³⁵ Artículo 114.

de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda.

- c) A los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serían oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios.
- d) Los procedimientos respecto a faltas administrativas graves serían resueltos por el tribunal de justicia administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, fueran conocidas y resueltas por los órganos internos de control.⁸³⁶
- e) Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación se observará lo previsto en el artículo 94, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

En la misma reforma se hicieron sujetos de responsabilidad administrativa a los particulares (personas físicas o morales) que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves. Se dispuso que fueran los tribunales de justicia administrativa los que sancionaran a los particulares. Se establecieron como posibles sanciones las económicas, la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; el resarcimiento de los daños y perjuicios; la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva.

⁸³⁶ Artículo 109.

CAPÍTULO SÉPTIMO

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ECONÓMICA

Hasta el día en que esto se escribe, trece decretos han reformado los principios constitucionales en materia económica. A continuación, se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión en los años en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas en materia electoral son de fechas 17 de noviembre de 1982, 3 de febrero de 1983, 27 de junio de 1990, 20 de agosto de 1993, 2 de marzo de 1995, 28 de junio de 1999, 14 de agosto de 2001, 7 de abril de 2006, 5 de junio de 2013, 20 de diciembre de 2013, 26 de mayo de 2015, 27 de enero de 2016, y 5 de febrero de 2017.

I. RECTORÍA DEL ESTADO

En la reforma de 1983 se estableció que al Estado correspondía la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que fuera integral, que fortaleciera la soberanía, el régimen democrático, el fomento del crecimiento económico y el empleo, una justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. En 1999 se agregó la sustentabilidad dentro de estos fines.⁸³⁷

En 1983 se dispuso que, por ello, el Estado debía planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general en un marco de libertades.

El 5 de junio de 2013 se precisó que la competitividad debía entenderse como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, y promover la inversión y la generación de empleo.

En la reforma de 2015 se mandó al Estado velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, para coadyuvar a generar con-

⁸³⁷ Artículo 25.

diciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. Por ello, se dispuso que tanto el plan nacional de desarrollo como los planes estatales y municipales observaran ese principio.

Para contribuir a todo lo anterior, en la reforma de 2017 se mandó que las autoridades de todos los órdenes de gobierno debían implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites y servicios

II. ECONOMÍA MIXTA

En la reforma de 1983 se dispuso que al desarrollo económico nacional debían concurrir el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica.⁸³⁸

1. *Sector público*

En ese año se dispuso que el sector público tuviera a su cargo, de forma exclusiva, las áreas estéticas⁸³⁹ de acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y las actividades expresamente señaladas por las leyes federales.⁸⁴⁰

En 1993 se eliminaron de esta lista la acuñación de moneda y la emisión de billetes, y en 1995, los ferrocarriles y comunicación vía satélite. En la reforma de diciembre de 2013 se eliminó la petroquímica básica y se dispuso que la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos se haría en los términos del artículo 27.

Al establecer las áreas estratégicas, se dispuso que el Estado debía contar con los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, y se determinó que el gobierno federal debía mantener siempre la propiedad y el control sobre los organismos que las ejercieran. En la reforma de diciembre de 2013 se mandó mantener el control también sobre las empresas productivas del Estado.

Al eliminar como áreas estratégicas la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, en 1995 se dispuso que serían áreas prioritarias para el desa-

⁸³⁸ Artículo 25.

⁸³⁹ *Idem*.

⁸⁴⁰ Artículo 28.

rollo nacional, de forma que el Estado debía ejercer su rectoría, proteger la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos debía conservar el dominio de las respectivas vías de comunicación.

En la reforma de diciembre de 2013 se dispuso que, respecto de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, debía estarse a lo dispuesto por el artículo 27, y que la ley debía establecer normas para la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del estado; así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y la rendición de cuentas.⁸⁴¹

En 1983 se permitió que el sector público participara por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, y que, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad, apoyara a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, y cuidar su conservación y el medio ambiente.

2. *Sector social*

Respecto al sector social, en la reforma de 1983 se mandó al legislador, establecer mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica de este sector, que incluye a los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

3. *Sector privado*

Con relación al sector privado, en la reforma de 1983 se mandó al legislador alentar la actividad económica que realicen los particulares y proveer las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional. En la reforma de junio de 2013 se añadió

⁸⁴¹ Artículo 25.

que el legislador debía promover la competitividad e implementar una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales.

III. SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL

En 1983 se dispuso que el Estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprimiera solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. En junio de 2013 se añadió a la competitividad dentro de los fines de este sistema.⁸⁴²

En 1983 se dispuso que los fines constitucionales del proyecto nacional serían los que determinarían los objetivos de la planeación; asimismo, se determinó que la planeación debía ser democrática y deliberativa, de forma que la ley debía establecer mecanismos de participación que permitirían recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.

En 2001 se mandó que las autoridades consultaran a los pueblos indígenas para elaborar sus planes de desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realizaran.⁸⁴³

Plan nacional de desarrollo

La reforma de 1983 dispuso que existiera un plan nacional de desarrollo al que debían sujetarse obligatoriamente los programas de la administración pública federal.⁸⁴⁴

Para ello, mandó al legislador, facultar al Ejecutivo para establecer procedimientos de participación y consulta popular, así como criterios para la formulación, implementación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

También dispuso que la ley debía determinar qué órganos debían ser responsables del proceso de planeación, y las bases para que el Ejecutivo se coordinara, mediante convenios, con las entidades federativas y con los

⁸⁴² Artículo 26. En la reforma del 7 de abril de 2006 se volvió apartado A de ese mismo precepto.

⁸⁴³ Artículo 2o.

⁸⁴⁴ Artículo 26.

particulares en la elaboración y ejecución del plan; y la intervención que debería tener el Congreso de la Unión.

En la reforma de junio de 2013 se añadió la obligación de considerar la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales en el plan nacional de desarrollo.

IV. SERVICIOS PÚBLICOS

En la reforma de 1983 se permitió que el Estado concesionara la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que la Constitución determinara. Por tanto, mandó al legislador, fijar las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público. Asimismo, determinó que la sujeción a regímenes de servicio público se apegaría a lo dispuesto por la Constitución, y sólo podría llevarse a cabo mediante ley.⁸⁴⁵

V. MONOPOLIOS

El texto original prohibía los monopolios y los estancos; las exenciones de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria. En la reforma de 1983 se añadieron las prácticas monopólicas a esta lista.⁸⁴⁶

Como consecuencia de lo anterior, el texto original mandaba a la ley, castigar severamente, y a las autoridades, perseguir con eficacia

toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de productores, industriales, comerciantes, y empresarios de transporte o de otros servicios para evitar la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y todo lo que constituyera una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

⁸⁴⁵ Artículo 28.

⁸⁴⁶ *Idem.*

En la reforma de 1982 se añadieron a esta lista de prohibiciones los actos o procedimientos que evitaran la libre concurrencia en la producción, comercio o servicios públicos.

El texto original dispuso que no constituirían monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedieran a los autores y artistas para la producción de sus obras, y los que para el uso exclusivo de sus inventos se otorgaran a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Asimismo, se exceptuó de esta consideración a las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses, y a sociedades cooperativas de productores que vendieran directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre y cuando estuvieran bajo la vigilancia del gobierno; y permitir a las legislaturas, suprimir la autorización para formar estas sociedades cuando lo exigieran las necesidades públicas.

En la reforma de 1982 se incluyó dentro de la excepción de monopolios al servicio de banca y crédito, y se dispuso que el Estado sería el que lo prestara y prohibiera las concesiones. Esta disposición se derogó en la reforma de 1990.

En la reforma de 1983 se incluyó en la lista de excepciones la acuñación de moneda y la emisión de billetes, y se dispuso que serían funciones que realizaría el Estado a través del banco central. Asimismo, ingresaron a la lista de excepciones todas las áreas estratégicas.

VI. PRECIOS MÁXIMOS Y SUBSIDIOS

En la reforma de 1983 se dispuso que las leyes debían fijar las bases para establecer precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios.⁸⁴⁷

Asimismo, mandó al legislador proteger a los consumidores y propiciar su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

En esa misma reforma se permitió que se otorgaran subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afectaran sustancialmente las finanzas de la nación.

⁸⁴⁷ *Idem.*

VII. UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN

En la reforma de 2016 se dispuso la existencia de la Unidad de Medida y Actualización, como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.⁸⁴⁸

Se dispuso que las obligaciones y supuestos denominados en unidades de medida y actualización se considerarían de monto determinado y se solventarían entregando su equivalente en moneda nacional. Para ello, se determinó que debía multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

⁸⁴⁸ Artículo 26.

CAPÍTULO OCTAVO

INVOLABILIDAD Y REFORMA CONSTITUCIONAL

I. REFORMA CONSTITUCIONAL

El texto original estipuló que la Constitución podía ser reformada o adicionada.⁸⁴⁹ Para ello estableció que las adiciones o reformas tenían que ser acordadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión, y que tendrían que ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. En la reforma del 29 de enero de 2016 se añadió a la Ciudad de México dentro de los órganos que aprobarían las reformas.

Adicionalmente, dispuso que el Congreso de la Unión haría el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. El 21 de enero de 1966 se permitió que esto último lo hiciera también la Comisión Permanente.

II. INVOLABILIDAD CONSTITUCIONAL

Desde su redacción original, la Constitución ha previsto que no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia,⁸⁵⁰ y que en caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hayan expedido, serán juzgados, así los que hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que hubieran cooperado a ésta.

⁸⁴⁹ Artículo 135.

⁸⁵⁰ Artículo 136.

CAPÍTULO NOVENO

DIVERSOS PRINCIPIOS Y BASES CONSTITUCIONALES

I. EN MATERIA DE INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS

Desde el 28 de enero de 1992 la Constitución expresa que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.⁸⁵¹ El 14 de agosto de 2001 se añadió que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el actual territorio del país al iniciarse la colonización, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En esa misma reforma se indicó que se considerarían comunidades integrantes de un pueblo indígena, a las que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio, y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, y que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

También se dijo que toda comunidad equiparable a los indígenas tendría los mismos derechos tal y como lo establezca la ley. El 9 de agosto de 2019 se reconoció que los pueblos y comunidades afroamericanos son parte de la composición pluricultural de la nación, por lo que tendrían los derechos reconocidos para las comunidades indígenas a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

En 2001 se mandó a las Constituciones y leyes de las entidades federativas, reconocer a los pueblos y comunidades indígenas, tomando en cuenta criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, y las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Esa reforma dispuso que la Federación, las entidades federativas y los municipios tenían la obligación de promover la igualdad de oportunidades

⁸⁵¹ Artículo 4o. En la reforma del 14 de agosto de 2001 pasó al artículo 2o.

de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, por lo que debían establecer instituciones y políticas que garantizaran los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Por ello se precisaron ocho obligaciones concretas de estas autoridades:

La primera, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Por ello, se mandó a las autoridades municipales, determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

La segunda, garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, y favorecer la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Por ello, se mandó establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles; definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas, e impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

La tercera, asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, y aprovechar debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

La cuarta, mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

La quinta, propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

La sexta, extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Por ello, se mandó establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

La séptima, apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

La octava, establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

II. EN MATERIA EDUCATIVA

Los principios y bases del sistema educativo se encuentran en el artículo 3o. constitucional, y han sido producto de once decretos de reforma, a los que nos referiremos por su año. Esos decretos son de fechas 13 de diciembre de 1934, 30 de diciembre de 1946, 9 de junio de 1980, 28 de enero de 1992, 5 de marzo de 1993, 12 de noviembre de 2002, 10 de junio de 2011, 9 de febrero de 2012, 26 de febrero de 2013, 29 de enero de 2015, y 15 de mayo de 2019.

Originalmente se estableció que la educación era libre, como lo hacía la Constitución de 1857, aunque los constituyentes agregaron algunos principios que a continuación se comentarán. La libertad educativa desapareció en la reforma de 1934. Y desde 1946 se indica que es obligación del Estado impartir educación.⁸⁵²

1. *Niveles obligatorios*

En el texto original se determinó que la enseñanza primaria fuera obligatoria. En 1993 se incluyó la secundaria en la obligatoriedad. En 2002, también la preescolar. En 2012 se añadió la media superior, y en 2019, la inicial.

⁸⁵² En 1946 se indicaba que el Estado la prestaría a través de la Federación, los estados y los municipios. En 2002 se incorporó al Distrito Federal. Y en 2016, en lugar de hablar del Distrito Federal y de los estados se habla de las entidades federativas.

En 1993 se mandó que además de los niveles obligatorios, el Estado promoviera y atendiera todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación; que apoyara la investigación científica y tecnológica, y alentara el fortalecimiento y difusión de la cultura.

En la reforma de 2019 se indicó que la educación superior sería “obligatoria para el Estado”, de forma que las autoridades debían establecer políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad en este nivel.

2. *Laicidad y gratuidad de la educación*

En el texto original se precisó que la educación que impartiera el Estado debía ser laica, al igual que la primaria, elemental y superior que impartieran particulares. La reforma de 1934 dejó de referirse expresamente a la laicidad, aunque esta característica se desprendía de la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros de culto de participar en esta actividad. En 1946 se volvió a señalar expresamente que la educación impartida por el Estado sería laica.

En el texto original se determinó que la educación primaria impartida por el Estado sería gratuita. En la reforma de 1946 se amplió esta accesibilidad económica, al disponer que toda la educación impartida por el Estado fuera gratuita.

3. *Educación impartida por particulares*

En el texto original se permitían las escuelas primarias particulares, pero mandaba que se sujetaran a vigilancia oficial. Sin embargo, se prohibió que las corporaciones religiosas y los ministros de culto establecieran o dirigieran estas escuelas.

En 1934, esa norma se cambió, para disponer que podría concederse autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal, siempre y cuando esa educación fuera socialista; estuviera a cargo de personas que en concepto del Estado tuvieran suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología; no participaran corporaciones religiosas, ministros de culto, asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, y que se ajustaran a los planes y programas de estudio estatales. Además, se permitió al Estado, revocar las autorizaciones, y se dispuso que contra esa decisión no procedería recurso alguno.

Eso estuvo vigente hasta 1946, cuando se permitió a los particulares, impartir educación en todos sus tipos y grados, aunque se dispuso que para hacerlo en los niveles de primaria, secundaria, así como la destinada a obreros y a campesinos, requerían de autorización expresa del poder público; cumplir con los fines y criterios educativos establecidos por la misma Constitución, y cumplir los planes y los programas oficiales. Se precisó que esa autorización podría ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno. Sin embargo, se reiteró que las corporaciones religiosas, los ministros de culto, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no podrían intervenir en forma alguna en planteles en que se impartiera educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos. Esta disposición se eliminó en 1992.

En 1993 se reiteró que los particulares podían impartir educación, pero se sujetó a que obtuvieran un reconocimiento de validez oficial de estudios, que quedaba sujeto, en el caso de la educación básica, a cumplir con los planes y programas de estudio estatales, y apegarse a los fines educativos previstos por la propia Constitución. En 2002, también la educación normal quedó sujeta a este régimen.

Hay que señalar también que en el texto original se prohibió revalidar, otorgar dispensa o darles validez a los estudios realizados en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos,⁸⁵³ y se dispuso que la autoridad que lo hiciera sería sancionada penalmente, además de que se consideraría nulo ese título profesional. En la reforma de 1992 se derogó esta disposición.

4. *Fines y criterios de la educación*

En la reforma de 1934 se dispuso que la educación impartida por el Estado sería socialista, y que además de excluir toda doctrina religiosa combatiría el fanatismo y los prejuicios, por lo cual buscaría crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Esa norma se sustituyó en 1946, para señalar que la educación debía 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. En esa reforma se dispuso, además, que la educación debía ser democrática, nacional, y contributiva a la mejor convivencia humana.

⁸⁵³ Artículo 130.

En la reforma de 2011 se añadió el respeto a los derechos humanos como uno de los fines de la educación.

En la reforma de 2019 se añadieron como fines las libertades, la cultura de paz, la promoción de la honestidad, los valores, y se indicó que se basaría en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Además, en esa reforma se agregaron como criterios educativos la equidad, la inclusión, la interculturalidad, la integralidad y la excelencia.

5. *Autonomía universitaria*

En la reforma de 1980 se permitió al legislador, conceder autonomía a las universidades e instituciones de educación superior para gobernarse a sí mismas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrar su patrimonio. Se precisó que estas instituciones debían realizar sus funciones de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios constitucionales, y respetar la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas. Esa norma sigue en vigor.

6. *Planes y programas de estudio*

En la reforma de 1993 se dispuso que el Ejecutivo Federal determinara los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, para lo cual debía considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación. En la reforma de 2013 se añadieron, como sujetos de participación, a los maestros y a los padres de familia; sin embargo, desaparecieron en 2019, y se incluyó dentro de la facultad ejecutiva la determinación de los principios rectores y objetivos de la educación inicial.

En 2019 también se dispuso que el contenido de los proyectos y programas educativos debían contemplar las realidades y contextos regionales y locales; debían tener perspectiva de género y una orientación integral, y se mandó que inculcaran el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida salu-

dables, la educación sexual y reproductiva, y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

7. *Pertinencia de la educación*

En la reforma de 2013 se dispuso que el Estado debía garantizar la calidad en la educación obligatoria, de forma que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garantizaran el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Esta disposición se derogó en 2019. En su lugar se expresó la pertinencia como excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad. Además, mandó garantizar que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.

8. *Docentes*

En la reforma de 2013 se dispuso que el ingreso al servicio docente, la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado debía llevarse mediante concursos de oposición que garantizaran la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. Además, mandó a la ley, fijar los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente.

En 2019, esa norma se eliminó. En su lugar se mandó que la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión se realizara a través de procesos públicos, transparentes, equitativos e imparciales de selección a los que concurran los aspirantes en igualdad de condiciones, en los que debían considerarse los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos.

Además, se reconoció la contribución a la transformación social de las maestras y los maestros, como agentes fundamentales del proceso educativo. Por ello, se les otorgó derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones

diagnósticas; además, se ordenó fortalecer a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales, y se mandó al legislador establecer un sistema para la carrera de las maestras y los maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión, e indicó que correspondería a la Federación su rectoría, y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación

III. EN MATERIA CONTRACTUAL Y DE ESTADO CIVIL

El texto original prohibía celebrar convenios que tuvieran por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad, fuera por causa de trabajo, educación o de voto religioso. Por ello, prohibió las órdenes monásticas.⁸⁵⁴ En la reforma del 28 de enero de 1992 desaparecieron las causas concretas, y se eliminó la prohibición de las órdenes monásticas.

También, el texto original prohibió los convenios en los que una de las partes pactara su proscripción o destierro, o en que renunciara temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.⁸⁵⁵

Asimismo, desde la redacción original se establece que la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sujeta al que la hace, en caso de que faltara a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.⁸⁵⁶

El texto de 1917 dispuso que el matrimonio era un contrato civil, e indicó que éste y los demás actos del estado civil eran de la competencia exclusiva de las autoridades civiles, y que la ley fijaría su fuerza y validez.⁸⁵⁷ En la reforma de 1992, esa redacción se sustituyó, y pasó a indicar que 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 que tendrán la fuerza y validez que las mismas leyes les atribuyan.

IV. EN MATERIA DE INFORMACIÓN PÚBLICA

El derecho de acceso a la información pública se garantiza desde el 6 de diciembre de 1977.⁸⁵⁸ Sin embargo, se introdujeron los principios rectores de este derecho en la reforma del 20 de julio de 2007.

⁸⁵⁴ Artículo 5o.

⁸⁵⁵ *Idem.*

⁸⁵⁶ Artículo 130.

⁸⁵⁷ *Idem.*

⁸⁵⁸ Artículo 6o. Desde 2014, es su apartado A.

En esa reforma se dispuso que toda información de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal o municipal era pública, y sólo podría reservarse temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijaran las leyes, y que debía prevalecer el principio de máxima publicidad.

En la reforma del 7 de febrero de 2014 se precisó que las autoridades a las que obligaba este principio eran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, cualquier persona física, moral o sindicato que recibiera y ejerciera recursos públicos o realizara actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. Además, se permitió la reserva por seguridad nacional.

En 2007 se dispuso que la información referente a la vida privada y los datos personales debía ser protegida en los términos y con las excepciones que fijan las leyes. En la reforma de 2014 se añadió que la ley debía establecer qué información debe considerarse reservada o confidencial.

Desde 2007 se manda a los sujetos obligados, preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, y publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. En la reforma de 2014 se les añadió la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y precisó que la ley determinaría los supuestos específicos bajo los cuales procedería la declaración de inexistencia de la información.

Otro de los mandatos incorporados en 2007 fue el de establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos ante órganos especializados, imparciales y con autonomía operativa y de gestión. En la reforma de 2014 se indicó que éstos se sustanciarían ante los organismos autónomos especializados e imparciales que se incorporaron en esa misma reforma. A nivel federal se creó un organismo, al que nos referimos en el capítulo de órganos constitucionales autónomos. Y para las entidades federativas se mandó establecer organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados.

Desde 2007 se dispone que la ley debía determinar la manera en que los sujetos obligados deberían hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, y que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública sería sancionada por la ley.

V. EN MATERIA DE RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES

En la reforma del 11 de junio de 2013 se incorporaron principios y bases en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.⁸⁵⁹ Se dispuso que las telecomunicaciones eran servicios públicos de interés general, por lo que el Estado debía garantizar que fueran prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

En materia de radiodifusión se estableció que se trataba de un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población; preservar la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional.

Asimismo, se dispuso que la ley debía establecer los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección. No obstante el mandato al legislador, desde el texto constitucional se prohibió la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, y que debían establecerse las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.

Finalmente, se dispuso que el Estado debía garantizar a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

VI. EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

En la reforma del 11 de mayo de 1988 se establecieron los principios que deben seguirse en la conducción de la política exterior: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁸⁶⁰ En la reforma del 10 de junio de 2011 se añadió el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos.

⁸⁵⁹ Artículo 6o., apartado A.

⁸⁶⁰ Artículo 89, fracción X.

No obstante, desde el texto original se prohibía la celebración de tratados para la extradición de reos políticos o de aquellos delincuentes del orden común que hubieran tenido la condición de esclavos en el país donde cometieron el delito, así como de convenios que alteraran las garantías individuales.⁸⁶¹ En la reforma de 2011, el objeto de esta última prohibición se reformuló, para referirse a los derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.

El 20 de junio de 2005 se autorizó al Ejecutivo, con aprobación del Senado, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en cada caso.⁸⁶²

El 4 de febrero de 1977 se permitió que los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encontraran compurgando penas en países extranjeros podrían ser trasladados a México, y que los reos de nacionalidad extranjera por sentencias federales o del Distrito Federal podrían ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales; aunque se precisó que el traslado sólo podría efectuarse con el consentimiento expreso de los reclusos.⁸⁶³ En la reforma del 18 de junio de 2008 se permitió el traslado de todos los reos sentenciados en el orden común, y no sólo en el Distrito Federal.

El 3 de septiembre de 1993 se dispuso que las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serían tramitadas por el Ejecutivo federal, con la intervención de la autoridad judicial, y permitir que el auto del juez que mandara cumplir la requisitoria sería suficiente para motivar la detención por hasta sesenta días naturales.⁸⁶⁴

VII. EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

En la reforma del 18 de junio de 2008 se incluyó el mandato al legislador de prever mecanismos alternativos de solución de controversias, y se señaló que en la materia penal debía regular su aplicación, asegurar la reparación del daño y establecer los casos en los que se requiriera supervisión judicial.⁸⁶⁵

⁸⁶¹ Artículo 15.

⁸⁶² Artículo 21.

⁸⁶³ Artículo 18.

⁸⁶⁴ Artículo 119.

⁸⁶⁵ Artículo 17.

VIII. EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO

En la reforma del 6 de junio de 2019 se mandó al legislador, determinar las formas y modalidades para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho en el Ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades federativas, así como en los organismos autónomos.

IX. EN MATERIA DE FALTAS ADMINISTRATIVAS

En el texto original se dispuso que era facultad de la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.⁸⁶⁶ También indicaba que estas sanciones podían consistir en multa o en arresto por hasta treinta y seis horas. En la reforma del 18 de junio de 2008 se añadió la posibilidad de sancionar con trabajo a favor de la comunidad.

En el texto original se disponía que si se imponía como sanción una multa, y no era pagada, se permutaría por arresto, que no podía exceder de quince días. El 3 de febrero de 1983 el límite al arresto de permuta se redujo a treinta y seis horas.

Originalmente se preveía que si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía era jornalero no podía ser sancionado con una multa mayor a la del importe de su jornal o del sueldo de una semana. En la reforma de 1983 se topó la multa en el importe del jornal o salario de un día. Asimismo, se dispuso que tratándose de trabajadores no asalariados la multa no podía exceder del equivalente a un día de su ingreso.

X. EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

El 31 de diciembre de 1994 se añadieron los principios en materia de seguridad pública.⁸⁶⁷ Se estableció que era una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios.⁸⁶⁸

Asimismo, se precisó que la actuación de las instituciones policiales se regiría por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honra-

⁸⁶⁶ Artículo 21.

⁸⁶⁷ *Idem.*

⁸⁶⁸ En 1994 decía que era una función a cargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. En la reforma del 29 de enero de 2016 se habló de entidades federativas en lugar de los estados y del Distrito Federal.

dez. En la reforma del 18 de junio de 2008, en lugar de hablar de instituciones policiales se habló de instituciones de seguridad pública, y se aumentaron los principios de objetividad y respeto a los derechos humanos.

En la reforma de 2008, además, se indicó que la función de seguridad pública comprendía la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, y que las instituciones de seguridad pública serían de carácter civil, disciplinado y profesional.

Sistema Nacional de Seguridad Pública

En la reforma del 18 de junio de 2018 se dispuso que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno debían coordinarse para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarían el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se señaló que ese sistema se encargaría de regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Otra de sus facultades fue el establecimiento de bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública, y que ninguna persona podría ingresar a las instituciones de seguridad pública si no había sido certificada y registrada en el sistema. En la reforma del 26 de marzo de 2019 se dejó de hablar de bases de datos, y en su lugar se habló de un sistema nacional de información en seguridad pública, y se precisó que estaría a cargo de la federación, pero que las entidades federativas y los municipios debían proporcionar información.

En 2008 se le encomendó al sistema la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos, así como la participación de la comunidad en la evaluación de estas políticas.

Finalmente, en 2008 se dispuso que los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines

XI. EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR

Las consultas populares se incorporaron a la Constitución en la reforma del 9 de agosto de 2012.⁸⁶⁹

⁸⁶⁹ Artículo 35, fracción VIII.

Se estableció que no podrían ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos; los principios consagrados en el artículo 40; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente. El 20 de diciembre de 2019 se añadió a la lista de materias vedadas la permanencia de servidores públicos, las obras de infraestructura en ejecución y el presupuesto de egresos de la Federación.

Desde 2012 se dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver, antes de que fuera convocada, si la materia de la consulta era constitucional.

La reforma de 2012 dispuso que las consultas serían convocadas por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República, o del equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión; o de los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

En 2019 se reiteró la legitimación ciudadana, pero se acotó a los supuestos en que la consulta verse sobre temas de trascendencia nacional, pues se dispuso que si la consulta versa sobre temas de trascendencia regional se requiere del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan.

En cualquier caso, desde 2012 se prevé que el Instituto Nacional Electoral deberá verificar este requisito.⁸⁷⁰ Con excepción de la última hipótesis prevista, se señaló en ese año que la petición debería ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión.

Al establecerse en 2012, se determinó que las consultas se realizarían el mismo día de la jornada electoral federal; que el Instituto Nacional Electoral tendría a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, y que las resoluciones de este órgano podrían ser impugnadas. En 2019 se modificó la fecha en que se realizarían, y se previó que debían ser el primer domingo de agosto.

En cuanto a los efectos de la consulta, en 2012 se dispuso que cuando la participación total correspondiera al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado sería vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.

⁸⁷⁰ En 2012 se le asignó esta facultad al Instituto Federal Electoral. En la reforma del 10 de febrero de 2014 se le asignó a su órgano sustituto, el Instituto Nacional Electoral.

XII. EN MATERIA DEL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS

El 6 de abril de 1990 se dispuso que la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos, y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana, eran servicios de interés público, y por tanto, una responsabilidad que correspondía al Estado y a los ciudadanos.⁸⁷¹

XIII. EN MATERIA DE RELACIONES CON IGLESIAS, AGRUPACIONES RELIGIOSAS Y MINISTROS DE CULTO

El texto original les daba a los poderes federales el poder de intervenir en materia de culto religioso y disciplina externa, según lo dispusieran las leyes, y se indicó que las demás autoridades actuarían como auxiliares de la Federación.⁸⁷² También se precisó que las infracciones a las bases constitucionales sobre esta materia no podrían ser vistas en jurado.

Esta disposición se modificó en la reforma del 28 de enero de 1992, al facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de culto público y de Iglesias y agrupaciones religiosas, y al darle intervención al resto de las autoridades en los términos que determinara la ley.⁸⁷³

Desde la primera redacción se le ha prohibido al Congreso de la Unión dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.⁸⁷⁴

Originalmente, la Constitución establecía que no se les reconocía personalidad a las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias.⁸⁷⁵ En la reforma de 1992 se dispuso que las Iglesias y las agrupaciones religiosas tendrían personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtuvieran su correspondiente registro; que era la ley la que debía regular a esas asociaciones y determinar las condiciones y requisitos para el registro constitutivo. Además, se les prohibió a las autoridades, intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas.

⁸⁷¹ Artículo 36.

⁸⁷² Artículo 130.

⁸⁷³ En esa reforma se hablaba de autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y de los municipios. En la reforma del 29 de enero de 2016 se habló de las autoridades federales, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

⁸⁷⁴ Artículo 130. En la reforma del 28 de enero de 1992 pasó al artículo 24.

⁸⁷⁵ Artículo 130.

Desde el texto original se ha prohibido la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa, y se ha prohibido celebrar en los templos, reuniones de carácter político. En la reforma del 19 de julio de 2013 se precisó que nadie podría utilizar los actos públicos de expresión de la libertad religiosa con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.⁸⁷⁶

El texto original⁸⁷⁷ dispuso, además, que las publicaciones periódicas de carácter confesional (por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias) no podrían comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas. Esta disposición se derogó en la reforma de 1992.

1. *Templos*

Por lo que hace a los templos, en el texto original se precisaba que para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesitaba permiso de la Secretaría de Gobernación, y oír previamente al gobierno del estado, y que todo templo debía tener un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa y de los objetos pertenecientes al culto.

Se indicaba que el encargado del templo, junto con diez vecinos, debía avisar a la autoridad municipal quién era el encargado; que todo cambio se avisaría por el encargado que cesara y diez vecinos más, y que la autoridad municipal debía cuidar el cumplimiento de ello bajo pena de destitución y multa de hasta diez mil pesos.

Mandaba también a las autoridades municipales dar aviso de todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del estado.

Finalmente, permitía recaudar donativos en objetos muebles en el interior de los templos.

Todas estas normas se eliminaron en la reforma de 1992.

⁸⁷⁶ Artículo 24.

⁸⁷⁷ Artículo 130.

2. *Ministros de culto*

El texto original consideraba a los ministros de culto como personas que ejercen una profesión, por lo que estarían sujetos a las leyes que sobre la materia se dictaran, y se dispuso que las legislaturas de los estados tenían facultad para determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros en cada estado. Esta disposición se derogó en 1992.

Decía el texto original que para ejercer como ministro de cualquier culto se necesitaba ser mexicano por nacimiento. En la reforma de 1992 se dispuso que los mexicanos podrían ejercer el ministerio de cualquier culto, y que los mexicanos y los extranjeros debían, para ello, satisfacer los requisitos de ley.

Originalmente se les prohibía a los ministros de culto, criticar las leyes fundamentales del país, a las autoridades en particular, o en general al gobierno, en las reuniones públicas o privadas constituidas en juntas, o en actos del culto o de propaganda religiosa. En la reforma de 1992 se mantuvo esta prohibición, aunque limitada a las reuniones públicas, a publicaciones de carácter religioso y a los actos de culto o de propaganda religiosa, y comprendía la oposición a las leyes del país o a sus instituciones y el agravio a los símbolos patrios.

En el texto original se les negó a los ministros de culto el voto activo y pasivo, así como el derecho de asociarse con fines políticos. En la reforma de 1992 se les reconoció el derecho a votar, pero no a ser votados; y en caso de que dejaran el ministerio, podrían ser votados conforme lo estableciera la ley. Por lo respecta a la asociación, en 1992 se mantuvo la prohibición para hacerlo con fines políticos, al igual que se les impidió realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos.

En el texto original se les prohibió recibir, bajo ningún título, inmuebles ocupados por asociaciones de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Esta disposición se derogó en la reforma de 1992.

Los constituyentes de 1917 establecieron que los ministros de culto no tenían capacidad para ser herederos por testamento de otros ministros del mismo culto o de particulares con los que no tuvieran parentesco dentro del cuarto grado. En la reforma de 1992, la incapacidad para heredar pasó no sólo a los ministros de culto, sino también a sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, y se hizo respecto de los bienes de las personas a quienes los ministros hubieran dirigido o auxiliado espiritualmente sin tener parentesco dentro del cuarto grado.

XIV. EN MATERIA DE OBLIGACIONES GENERALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El texto original dispuso que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, debe prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.⁸⁷⁸ La norma no ha sido reformada.

En la reforma del 27 de enero de 2015 se estableció la obligación de los servidores públicos de presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.⁸⁷⁹

XV. EN MATERIA DE AUTORIDAD MILITAR

Desde el texto original se ha establecido que en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Asimismo, se dispuso que solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno federal, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, se establecieran para la estación de las tropas.⁸⁸⁰

XVI. EN MATERIA DEL TRABAJO

1. *Salario mínimo*

El texto original dispuso que la fijación del salario mínimo se haría por comisiones formadas en cada municipio, sujetas a una junta central de conciliación de cada estado.⁸⁸¹ En la reforma del 4 de noviembre de 1933 se añadió que en defecto de las comisiones, el salario podría ser fijado por la junta central.

El 21 de noviembre de 1962 se dispuso que el salario mínimo se fijaría por comisiones regionales integradas por representantes de los trabajadores,

⁸⁷⁸ Artículo 128.

⁸⁷⁹ Artículo 108.

⁸⁸⁰ Artículo 129.

⁸⁸¹ Artículo 123.

de los patrones y del gobierno; pero su decisión estaría sometida a la aprobación de una comisión nacional.

El 23 de diciembre de 1986 se determinó que los salarios mínimos se fijarían por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podría auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

En la reforma del 27 de enero de 2016 se precisó que el salario mínimo no puede ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

2. *Principios de las negociaciones colectivas de trabajo*

En la reforma del 24 de febrero de 2017 se establecieron dos principios que deben seguirse en las negociaciones colectivas de trabajo:⁸⁸² la representatividad de las organizaciones sindicales y la certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

Asimismo, se agregó que para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores sería personal, libre y secreto.

3. *Principios de la participación de los trabajadores en las utilidades*

El texto original dispuso que el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores lo determinarían comisiones que se formarían en cada municipio, sujetas a una junta central de conciliación de cada estado.⁸⁸³

En la reforma del 21 de noviembre de 1962 se dispuso que lo haría una comisión nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno.

En esa reforma se determinó que esa comisión practicaría investigaciones y realizaría los estudios necesarios para conocer las condiciones generales de la economía nacional; que tomaría en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales, y que podría modi-

⁸⁸² Artículo 123, apartado A, fracción XXII bis.

⁸⁸³ Artículo 123.

ficar el porcentaje fijado cuando existieran nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

También permitió exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración, y a otras actividades. Asimismo, dispuso que para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomaría como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y que los trabajadores podrían formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes.

4. *Vivienda para los trabajadores*

El texto original consideraba de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

En la reforma del 14 de febrero de 1972 se le dio el mismo carácter de utilidad social a la ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Se precisó que dicha ley regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores pudieran adquirir en propiedad habitaciones.

5. *Colocación de trabajadores*

El texto original dispuso que el servicio para la colocación de los trabajadores sería gratuito para éstos, tanto si se efectuaba por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la reforma del 31 de diciembre de 1974 se añadió que este servicio tomaría en cuenta la demanda de trabajo, y que en igualdad de condiciones tendría prioridad quien representara la única fuente de ingresos en su familia.

6. *Principios de los contratos de trabajo*

El texto original señaló que el contrato de trabajo sólo obligaría a prestar el servicio convenido por el tiempo fijado por la ley, sin poder exceder

de un año en perjuicio del trabajador, y que no podría pactarse la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.⁸⁸⁴

Asimismo, dispuso que la falta de cumplimiento del contrato de trabajo sólo lo haría responsable civilmente, sin que en ningún caso pudiera hacerse coacción sobre su persona.

También indicó que el contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero debía legalizarse por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul a donde el trabajador tuviera que ir; mandaba que debía especificarse que los gastos de repatriación quedarían a cargo del contratante.⁸⁸⁵

El texto original estableció la nulidad de siete cláusulas que se expresaran en los contratos de trabajo:

En primer lugar, las que estipularan una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

En segundo lugar, las que estipularan un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

En tercer lugar, las que señalaran como lugar para pagar el salario un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda.

En cuarto lugar, las que entrañaran obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

En quinto lugar, las que permitieran retener el salario en concepto de multa.

En sexto lugar, las que implicaran que el obrero renunciara a las indemnizaciones a que tuviera derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra.

Y en séptimo lugar, las que implicaran renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes.

Además, el texto original estableció la nulidad de las cláusulas que fijaran un salario que no fuera remunerador a juicio de la junta de conciliación y arbitraje. En la reforma del 24 de febrero de 2014, en vez de las juntas se habló de los tribunales laborales.

7. Relaciones laborales especiales entre el Estado y sus trabajadores

En la reforma del 5 de diciembre de 1960 se dispuso que la ley determinaría los cargos que serían considerados de confianza, y que quienes los

⁸⁸⁴ Artículo 5o.

⁸⁸⁵ Artículo 123.

desempeñaran tendrían derecho a las medidas de protección al salario y gozarían de los beneficios de la seguridad social.

Esa misma reforma dispuso que los militares, marinos, miembros de cuerpos de seguridad y el personal del servicio exterior se regirían por sus propias leyes. En la reforma del 8 de marzo de 1999 se unieron a esta lista los agentes del Ministerio Público y los peritos; además, en lugar de hablar de miembros de cuerpos de seguridad se refirió a los miembros de las instituciones policiales.

En la reforma del 10 de noviembre de 1972 se dispuso que el Estado debía satisfacer el derecho a la vivienda a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada.

En la reforma de 1999 se dispuso que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales podrían ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Se determinó que no procedía recurso contra la remoción, y que, en todo caso, los medios de defensa darían lugar a una indemnización.

En la reforma del 8 de junio de 2008, en vez de prohibir el recurso contra la remoción, se dispuso que si la autoridad judicial resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio hubiera sido injustificada, el Estado sólo pagaría la indemnización y demás prestaciones a que tuviera derecho, sin que procediera su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiera promovido.

En esa misma reforma se mandó a las autoridades tanto federales como de las entidades federativas y municipales, implementar sistemas complementarios de seguridad social tanto para el personal del Ministerio Público como de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes.

Las reformas a la Constitución de 1917, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 28 de mayo de 2020. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.


Licenciado y maestro en ciencias jurídicas; doctor en derecho, con mención honorífica, por la Universidad Panamericana.

Ha sido secretario de estudio y cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en la Universidad Panamericana; imparte clases en otras universidades, como en la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II).

Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas, y es autor de los libros *Análisis formal de las reformas constitucionales*; *La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*; *Los conflictos entre órganos constitucionales*; *La igualdad y la desigualdad jurídicas*, así como *El derecho a la educación en México*.

José María

SOBERANES DÍEZ



El 8 de julio de 2021 se cumplirán cien años de la primera reforma a la Constitución de 1917. A esa primera modificación le han seguido cientos de decretos de reforma. Esta obra analiza la evolución de todas las instituciones constitucionales, presentando la forma en que han cambiado a lo largo de estos casi cien años, lo que la diferencia de las compilaciones, que únicamente exponen el contenido de los decretos o presentan las diversas versiones que ha tenido un mismo artículo constitucional.

El libro se divide en cinco grandes apartados: el régimen constitucional de las personas (que abarca los derechos humanos y las normas sobre nacionalidad y ciudadanía), la forma de Estado, los órganos federales, el ámbito local, y el conjunto de normas preceptivas y programáticas que no se circunscriben a un solo nivel de gobierno, como las destinadas al uso de recursos públicos o a principios procesales.