Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Título Séptimo
Prevenciones Generales

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Título Séptimo

Prevenciones Generales

Artículo 124 1015
Comentario: Daniel Armando Barceló Rojas

Artículo 125 1021
Comentario: Jorge Fernández Ruiz

Artículo 126 1027
Comentario: Santiago Nieto Castillo

Artículo 127 1041
Comentario: Hugo Alejandro Concha Cantú

Artículo 128 1047
Comentario: Jorge Fernández Ruiz

Artículo 129 1051
Comentario: Miguel Carbonell

Artículo 130 1059
Comentario: Pauline Capdevielle

Artículo 131 1065
Comentario: Patricia López Padilla Barrera

Artículo 132 1071
Comentario: Jorge Fernández Ruiz

Artículo 133 1075
Comentario: Diego Valadés

Artículo 134 1079
Comentario: Fabiola Navarro Luna

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 124

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

COMENTARIO

El objeto del artículo 124 es establecer el sistema de distribución de competencias entre los poderes federales y los poderes de los estados de la República federal mexicana, mediante el sistema —llamado por la doctrina— de "lista de competencias" para los poderes federales y "cláusula residual" para los estados.

La regla básica del sistema de lista de competencias consiste en que las competencias sobre una materia atribuidas a la federación han de escribirse en la Constitución de la República, en el entendido de que todas las demás que no se le hayan atribuido de esta manera permanecen al ámbito de competencia de los estados. Por ello, el artículo 124 solo hace sentido si se lee e interpreta con todos los demás preceptos de la Constitución que otorgan competencias a las autoridades federales. En estos preceptos atributivos de competencias federales la Constitución determina, además, si la atribución que se confiere a las autoridades federales se atribuye como competencia exclusiva de la federación, como competencia coexistente o como competencia concurrente y, como será explicado líneas adelante, por exclusión también determina las competencias reservadas a los estados.

La competencia exclusiva se caracteriza por ser aquella en la cual la intervención pública sobre una materia determinada corresponde enteramente a la federación con exclusión de los estados, como es el caso, por ejemplo, de las relaciones exteriores o de la defensa nacional.

La atribución para actuar sobre una materia puede también ser de naturaleza coexistente, lo cual quiere decir que una misma materia es objeto de tratamiento público por parte de los poderes federales y de las entidades federativas, pero por separado y de manera independiente; y ha de advertirse que, en este caso, la legislación federal no condiciona en modo alguno a la legislación de los estados. Por ejemplo, en la materia penal la tipificación de ciertos delitos corresponde a la federación que legisla su código penal, mientras que cada estado y la Ciudad de México hacen lo propio con el suyo. La determinación concreta sobre qué conductas serán prohibidas y penalizadas por el Código Penal Federal viene atada a otras potestades atribuidas a los poderes federales por la Constitución, las cuales han de hacerse cumplir, en última instancia, por medio de la coerción pública más intensa que es la privación de la libertad de las personas, es decir, el Código Penal Federal configura delitos que

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

tienen que ver con competencias federales, mientras que los códigos penales de los estados atañen a su competencia reservada. Por tratarse de una materia coexistente, el Código Penal Federal no condiciona en modo alguno a los códigos penales locales.

Lo dicho sobre la incapacidad de la legislación federal coexistente para condicionar la legislación de los estados contrasta con el tercer tipo de competencia conferida a las autoridades federales, la concurrente. En las competencias concurrentes, los poderes federales y estatales intervienen sobre la misma materia, pero no de forma separada e independiente, sino de manera complementaria y coordinada —por ejemplo, sobre educación, salud, medioambiente o la ordenación territorial y urbanística, entre otras—.

En la actualidad, la modalidad de competencias en régimen de concurrencia conforma la gran mayoría de las potestades conferidas a los distintos órdenes de Gobierno del Estado federal mexicano. Al respecto, cabe señalar que, con el objetivo de construir las bases para el tratamiento público complementario y homogéneo de una materia concurrente, la Constitución le suele conferir al Congreso de la Unión el poder para emitir una "ley general". Mediante este tipo específico de ley, el Congreso de la Unión señala el tratamiento público que ha de recibir una materia en toda la República, al tiempo que distribuye la competencia para legislar y para implementar la legislación concurrente entre los poderes federales y estatales. La ley general tiene la capacidad de condicionar obligatoriamente la legislación de los estados y de la Ciudad de México.

Es menester comentar que la concepción del tipo de ley denominado "ley general", que se ha descrito en el párrafo precedente, es la manifestación más ostensible de la evolución que ha experimentado el federalismo mexicano del siglo XIX con respecto al que se concibe y practica en el siglo XXI. En el siglo XIX, cuando se aprueba la primera Constitución federal de México en 1824, y aún en la Constitución de 1857, las tareas públicas se dividían nítidamente entre los poderes federales y los poderes locales. Y la tarea de distribuir competencias legislativas y administrativas a uno u otro orden de gobierno correspondía a la Constitución, es decir, al poder constituyente, o bien, al poder revisor de la Constitución en caso de que se decidiesen reformas posteriores al momento constituyente. Este era el objeto del actual artículo 124, que pervive hasta nuestros días prácticamente intocado 200 años después.

Hoy, en cambio, la distribución de competencias legislativas y ejecutivas sobre una materia concurrente las puede llevar a cabo el Congreso de la Unión mediante una ley general. Si bien cabe decir a renglón seguido que para ello la Constitución debe determinar expresamente que una materia es concurrente, y otorgarle además al Congreso de la Unión el poder de emitir una ley general para su regulación. Es decir, no basta que una materia sea calificada como concurrente en la Constitución para que el Congreso tenga la potestad de legislar para distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas: la Constitución debe, además, otorgar tal poder legislativo específico.

Ahora bien, las materias concurrentes que por deliberada omisión constitucional no son objeto de configuración normativa mediante ley general, pueden, no

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

obstante, ser objeto de un tratamiento público homogéneo entre la federación y los estados, pero por acuerdo de voluntades. Téngase a la vista como ejemplo la materia fiscal, que es concurrente; sin embargo, la Constitución no habilita que sea regulada por medio de una ley general. Este es el sentido como se interpreta actualmente el artículo 124 de la Constitución, en tiempos en que han proliferado las competencias concurrentes. Estas últimas han ganado su espacio a costa de las competencias coexistentes y reservadas que conformaban la gran mayoría de los poderes en el federalismo mexicano de los siglos XIX y XX.

En este orden de ideas, es importante señalar otro cambio sustantivo en el federalismo que tiene que ver con la forma que ha de interpretarse el artículo 124, que se manifiesta de la siguiente manera: las competencias legislativas locales sobre materias concurrentes continúan siendo indelegables a la fecha como lo han sido desde el siglo XIX, esto es, los estados no pueden transferir su competencia constitucional de legislar sobre una materia específica a la federación. En cambio, la ejecución de las leyes sí puede ser objeto actualmente de delegación de la federación a los estados mediante la figura de los convenios administrativos, como expresamente dispone la Constitución en el artículo 116 en su fracción VII. Por lo que respecta a la delegación ejecutiva de los estados a la federación, esta se ha llevado a cabo en materia fiscal teniendo como fundamento una convención constitucional; y este importante precedente puede servir para extenderlo a otros ámbitos materiales de competencia federal.

Corresponde comentar a continuación el concepto de "poderes reservados" de los estados que se desprende de la construcción teórica y del marco conceptual del artículo 124 de la Constitución. La doctrina denomina el sistema de distribución de competencias adoptado en el artículo 124 como "sistema residual", porque, en teoría, el residuo de potestades públicas que la Constitución no atribuye expresamente a los funcionarios de los poderes federales, se entiende "reservado" a los estados. Es decir, la suma de este residuo de potestades públicas conforma los "poderes reservados" de los estados.

Para identificar lo que ha de entenderse en concreto por poderes reservados, resulta imprescindible volver la vista al momento fundacional del federalismo mexicano. Ello porque los poderes reservados de los estados se integraron a partir de la división y distribución entre la federación y los estados del "poder de policía" que había tenido el rey de España al momento en que se funda la República mexicana y se constituye como Estado constitucional de derecho. El llamado poder de policía era la suma de todos los poderes de mando que el monarca ostentaba sobre sus súbditos para regular la vida social según las concepciones de la época. Dicho concepto, que aún hoy tiene la segunda entrada en el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia,[1] se había formado en las monarquías europeas de la voz griega *polis* a través de los siglos, para significar el poder público que se ejerce en la polis para proveer a su buen orden. Concretamente hacia el siglo XIX, en el Imperio español, el poder

[1] RAE, "Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno", *Diccionario de la lengua española*, ed. del tricentenario, Madrid, act. 2018.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de policía engloba potestades de la autoridad para actuar sobre: *1)* orden público; *2)* seguridad pública; *3)* moral pública; *4)* salud pública, y *5)* bienestar público. De esta suerte, los poderes reservados a los estados de la República mexicana consistirían desde el siglo XIX, y hasta la fecha, en la habilitación que tienen las autoridades estatales para emprender las medidas que estimen necesarias para incidir sobre dichas áreas de la vida en sociedad y que no hayan sido atribuidas a las autoridades federales. Por ejemplo, para configurar y mantener el orden público, los estados pueden y deben regular por medio de leyes el ejercicio de los derechos de los miembros de su comunidad para su goce ordenado, ya que el derecho de una persona se extiende hasta donde empieza el de otra; para proveer la seguridad pública, los estados deben proteger con sus agentes, coercitivamente de ser necesario, la vida, libertad, propiedad, derechos e intereses legítimos de sus miembros y evitar su menoscabo sin causa legal por otros miembros de la sociedad; para velar por la moral pública, la autoridad debe regular, por ejemplo, actividades fisiológicas naturales del ser humano, tales como defecar, orinar o tener relaciones sexuales, para circunscribirlas al ámbito privado y prohibir, mediante normas generales, que estas se realicen en la vía pública; para procurar la salud pública, las autoridades estatales deben regular jurídicamente, entre otras cosas, la forma y lugar donde se depositan los restos humanos al morir, a propósito de evitar la propagación de enfermedades infecciosas; para proveer a la prosperidad o bienestar públicos, la autoridad estatal puede y debe hacer todo aquello que estime necesario a tal fin, como construir caminos rurales y carreteras para fomentar la agricultura, la industria y el comercio, así como la educación y la salud públicas de los campesinos que viven en zonas rurales.

Como se puede inferir de los ejemplos ofrecidos en el párrafo anterior, con sustento en el artículo 124 de la Constitución federal, los estados ostentan poderes reservados para incidir en el orden, seguridad, moral, salud y bienestar públicos en su respectivo ámbito territorial; y pueden, por tanto, regular derechos fundamentales establecidos en la Constitución federal y en sus constituciones estatales para cumplir con su responsabilidad, o incluso derechos establecidos en tratados internacionales, con la condición que lo hagan mediante leyes formales y materiales que respeten los contenidos esenciales de los derechos según los contornos que fije el derecho jurisprudencial federal e interamericano, así como el de las propias entidades federativas que cuentan con su respectivo control constitucional local.

Es menester apuntar que, a diferencia de los poderes públicos atribuidos a la federación, los poderes reservados de los estados no requieren encontrarse expresamente señalados en una lista de competencias en la Constitución federal. Tampoco es necesario que lo estén en las constituciones locales. Estas podrían inscribirlos en su texto con el propósito de identificar las obligaciones de los poderes de los Estados, tan solo como técnica para facilitar su exigibilidad a los funcionarios responsables. Pero en tal supuesto, la lista de potestades no agota lo que, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución federal, puede y debe hacer el poder público de un estado para la consecución del bien de su comunidad política.

Como complemento obligado sobre lo ya dicho en torno a los poderes reservados que se infieren del artículo 124 de la Constitución, es imprescindible hacer

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

mención de una importante cuestión con respecto a la distribución territorial del poder público: del poder de policía de los estados se identifican y separan ciertas tareas públicas establecidas en el artículo 115 de la ley fundamental que esta le confiere directamente a los gobiernos y administraciones públicas de los municipios.

Y, finalmente, para concluir el presente comentario, se hace notar que la Constitución ha querido excluir de manera expresa y detallada del poder reservado de los estados ciertas cuestiones que enlista en los artículos 117 y 118. Las prohibiciones establecidas en el artículo 117 son absolutas, mientras que las del artículo 118 pueden ser compartidas con la federación si a ello accede el Congreso de la Unión. Las prohibiciones de los artículos 117 y 118 podrían deducirse del artículo 124; sin embargo, son de tal importancia para la integridad territorial de la República, así como para la conformación y mantenimiento de un mercado único dentro de las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, que el poder constituyente no ha querido dejarlo a la interpretación de los legisladores y gobernadores locales.

BIBLIOGRAFÍA

Barceló Rojas, Daniel, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2016.

Carpizo, Jorge, "Comentario al artículo 124 constitucional", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, SEP, 1972.

Hamilton, Alexander; Jay, John y Madison, James, *El federalista,* 2a. ed., trad. de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 2001.

Loewenstein, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957.

Muñoz Machado, Santiago, *Diccionario del español jurídico*, Barcelona, Espasa Calpe, 2017.

Orozco Henríquez, J. Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1993.

Serna de la Garza, José Ma., *El sistema federal mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2008.

Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional de México,* México, IIJ-UNAM, 2019, t. I.

Tarr, Alan G., *Comprendiendo las constituciones estatales,* trad. de Daniel Barceló Rojas, México, IIJ-UNAM, 2009.

Valadés, Diego, *El control del poder*, México, IIJ-UNAM, 1998.

Daniel Armando Barceló Rojas

REFORMAS

1. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 125

Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

COMENTARIO

I. Antecedentes

El artículo 125 constitucional permaneció intocado hasta el 30 de enero de 2016, fecha en que entró en vigor el Decreto de reformas constitucionales en materia de la reforma política de la Ciudad de México. En su texto original, el citado numeral prohibió desempeñar dos cargos federales de elección popular, lo mismo que uno de la federación y otro de un estado; empero, dio al nombrado la opción de optar por cualquiera de ellos para su desempeño. Su reforma tuvo por propósito ampliar la prohibición para ocupar a la vez un cargo de la federación y otro de una entidad federativa, con lo que se incluyó a los cargos públicos de la Ciudad de México.

Nótese cómo este precepto impuso, desde su texto original, restricciones a las legítimas consecuencias de procesos electorales simultáneos o sucesivos, en los que una misma persona, en calidad de candidato triunfante, resulte electa para ocupar puestos de elección popular, respecto de los cuales, por separado y en abstracto, satisface absolutamente los requisitos correspondientes.

Las referidas restricciones que modifican las legítimas consecuencias del resultado de los comicios electorales derivan del principio de incompatibilidad, implícito en el artículo 125 de nuestra ley fundamental.

In vitro, el precepto constitucional en análisis admite varios casos posibles, entre los que abstracción hecha de lo que establezcan otras disposiciones vigentes, destacan los siguientes: un senador, al que le faltan tres años para concluir el periodo correspondiente, resulta electo presidente de la República o diputado federal. Una persona, en el mismo proceso electoral, resulta electa diputado federal por el principio de mayoría relativa y también, para dicho cargo de elección popular, por el principio de representación proporcional. El titular del poder ejecutivo de una entidad federativa resulta electo diputado federal o senador en una entidad federativa distinta a la que gobierna, cuando aún le faltan meses o años para concluir su mandato gubernamental. El diputado local de una entidad federativa, aun cuando faltan meses o años para que concluya la legislatura a la que pertenece, resulta electo presidente de la República, o senador o diputado federal. Un senador de la República —puede

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ser también el caso de un diputado federal—, a quien le faltan meses o años para concluir el periodo correspondiente, resulta electo titular de una entidad federativa o diputado a su legislatura local.

Los casos posibles, antes expuestos, tienen en común la designación de una misma persona para ocupar simultáneamente dos cargos de elección popular, bien sean federales o uno de ese carácter y otro de una entidad federativa, cargos que, en virtud del principio de incompatibilidad contenido en el artículo 125 constitucional, el elegido no podrá desempeñarlos simultáneamente, pero sí optar por el que prefiera de ellos.

II. Situaciones que impiden el acceso a cargos de elección

Para la mejor comprensión del precepto constitucional en análisis, conviene tener presente las diferencias existentes entre las diversas situaciones que por distintas razones impiden el acceso a puestos de elección popular, siendo tales situaciones las de inelegibilidad, inhabilidad e incompatibilidad.

1. La inelegibilidad. Los requisitos de elegibilidad suelen establecerse en los textos constitucionales y detallarse en la legislación electoral. Históricamente se registran tres tendencias para determinar la situación de elegibilidad: la primera exige menos requisitos para ser elegible que para ser elector; la segunda, más requisitos para ser elegible que para ser elector —es la que se sigue actualmente en México—; la tercera establece iguales requisitos para ser elegible que para ser elector.

Consecuentemente, podemos interpretar la inelegibilidad como la condición que guarda una persona respecto de un cargo de elección cuando no satisface los requisitos establecidos por la norma jurídica para ocuparlo, o tiene alguno o algunos de los impedimentos previstos en la misma para tal efecto.[1] La inelegibilidad obstruye la designación dada la carencia de los requisitos para ser electo, por tanto, no puede ocupar el cargo. Si a pesar de ello saliere electo, su designación estaría viciada de nulidad. A juicio de Segundo Linares Quintana,[2] "El efecto de la inelegibilidad es producir la nulidad de la elección viciada".

2. La inhabilidad. Se entiende por habilidad la aptitud para hacer algo; al contrario, la inhabilidad viene a ser la ineptitud para hacer alguna cosa, ya sea por enfermedad o por castigo.

Puede darse el caso de que la inhabilidad sobrevenga después de haber tomado posesión del cargo, en cuyo caso provocará la separación temporal o definitiva del cargo, según el tipo de inhabilidad de que se trate.

La inhabilidad como castigo se adiciona a la destitución, con el evidente propósito de proteger el interés público, no solo mediante la separación del empleo o del cargo del infiel servidor público, sino cancelándole también, por cierto tiempo, la posibilidad de reincidencia en su conducta antisocial, mediante la prohibición —no

---

1 Fernández Ruiz, Jorge, *Poder legislativo*, México, UNAM-Porrúa, 2003, p. 166.

2 Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional,* Buenos Aires, Alfa, 1963, t. VIII, p. 270.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

es otra cosa que la prohibición— de ocupar cargos o empleos públicos, durante un tiempo dado.[3]

3. La incompatibilidad. Se puede explicar como la prohibición de que una misma persona desempeñe simultáneamente dos empleos o cargos diferentes; por ello, quien es designado o electo para dos cargos incompatibles debe optar por uno de ellos. Karl Loewenstein[4] define a la incompatibilidad como: "La prohibición de detentar simultáneamente el mandato parlamentario y determinados cargos profesionales".

La institución de la incompatibilidad para el desempeño de los cargos públicos aparece, en el México independiente, en el Acta Constitutiva de 1824, cuyo artículo 90 pasa casi intacto al artículo 49 de nuestra Constitución vigente, para convertirse en la piedra fundamental del sistema mexicano de incompatibilidades: "Artículo 9o. El poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo".[5]

En el sistema federal de balances y frenos, de pesos y contrapesos, se ha llegado a estimar necesario establecer la incompatibilidad del cargo federal de elección popular —presidente de la República, senador o diputado— con el cargo, también de elección popular, de las entidades federativas y de sus alcaldías o municipios —jefe de Gobierno, gobernador, diputado, alcalde, presidente municipal o regidor—.

Encuentra apoyo la institución de la incompatibilidad en los principios de pluralidad del órgano legislativo, de la división de trabajo, de la carencia de ubicuidad y el principio de honorabilidad.

A) El principio de la pluralidad del órgano legislativo. En el constitucionalismo moderno se registra la tendencia de configurar los órganos legislativos no como estructuras unipersonales, sino como cuerpos deliberantes y, por tanto, colegiados; integrados por decenas y aun por centenares de individuos, agrupados en una o dos cámaras.

Tales cuerpos colegiados tienen sus antecedentes históricos en las asambleas que, con distintos nombres y diversas formas de representación, funcionaron durante el Medievo: las Cortes en España, los Estados Generales en Francia, y su máximo exponente, el Parlamento en Inglaterra.

La deliberación se da en la reunión de un grupo de personas que realizan el análisis y la discusión del pro y del contra de una opción o de varias, que culmina con una resolución colectiva adoptada por mayoría de votos emitidos precisamente en atención a esos pros y contras expuestos durante el análisis y discusión del asunto en cuestión.

---

3 Bielsa, Rafael, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1957, p. 507.

4 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 3a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1979, p. 257.

5 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967, p. 155.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Por tanto, el cuerpo deliberante es necesariamente plural y colegiado, lo cual da lugar a negar la posibilidad de que una sola persona ocupe varios o todos los escaños de una asamblea, mediante el establecimiento de la incompatibilidad correspondiente, para prohibir a un mismo individuo ocupar dos o más asientos en la asamblea legislativa, aun cuando se trate de diferentes cuerpos de la asamblea, cuando esta es bicameral.

B) El principio de la división de trabajo. Se trata en este caso de un factor de eficiencia, fundado en la especialización por profesiones o actividades dentro de una sociedad. En este orden de ideas, quienes se dedican al quehacer público habrán de optar por la actividad legislativa o la administrativa, o las tareas jurisdiccionales, por establecerse la incompatibilidad de desarrollar simultáneamente tales actividades.

Esa incompatibilidad, dicen sus promotores, habrá de provocar una elevación del rendimiento en el desempeño de la actividad elegida, habida cuenta que permite adquirir, gracias al hábito o a la especialización, una mayor habilidad en el desarrollo de una misma actividad.

C) El principio de la carencia de ubicuidad. Este principio se refiere al impedimento material de desarrollar a un mismo tiempo dos actividades diferentes en dos recintos o lugares distintos, especialmente si se toma en cuenta que los horarios de actividades de las cámaras coinciden por lo general con los horarios del poder ejecutivo y de la judicatura.

Este impedimento material, o barrera física, robustece la institución de la incompatibilidad. No es razonable que una misma persona sea, a la vez, senador de la República y diputado del Congreso local de cualquiera de los estados de la República, por ejemplo.

Empero, ni siquiera es razonable que un senador de la República sea al mismo tiempo, por ejemplo, miembro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a pesar de encontrarse sus respectivas sedes a 100 metros de distancia, porque coincidirían las sesiones del Senado o de sus comisiones, con los horarios de sesiones de la Asamblea o de sus comisiones, lo cual daría lugar a dejar de asistir con frecuencia a las de uno u otro cuerpo, o a la de ambos, lo que significaría un deficiente desempeño de tales cargos.

D) El principio de honorabilidad. Otro fundamento de la institución de incompatibilidad se identifica con el principio de la honorabilidad, la cual hay que conservar impoluta para evitar que el miembro del órgano legislativo emita su voto de acuerdo con su beneficio e interés personal, orientado por la dádiva, empleo o comisión que pudiera conferirle el ejecutivo.

El propósito que acabamos de mencionar anima a la Constitución española de 1869, cuando dispone: “Artículo 59. El senador o diputado que acepte del gobierno o de la Casa Real pensión, empleo, comisión con sueldo, honores o condecoraciones, se entenderá que renuncia a su cargo”.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

III. El sistema jurídico mexicano de incompatibilidades

En México se ha conformado un sistema jurídico de incompatibilidades, estructurado sobre una base constitucional integrada por los artículos 49, 62, 101, 122 y 125 de nuestra ley fundamental.

1. *El artículo 49 constitucional.* Este artículo divide para su ejercicio al supremo poder de la federación en legislativo, ejecutivo y judicial, y prohíbe reunir dos o más de ellos en una sola persona o corporación, o depositar al legislativo en un individuo; pero con las dos excepciones contenidas en los artículos constitucionales 29 y 131, que confieren al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.
2. *El artículo 62 constitucional.* El sistema mexicano de incompatibilidades impide a los legisladores federales desempeñar otro cargo remunerado dentro del ámbito del sector público, mediante la disposición contenida en el artículo 62 constitucional que prohíbe a los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, desempeñar otra comisión o empleo de la federación o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin contar con la licencia previa de la cámara respectiva; en cuyo caso cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. Esta disposición se aplica también a los diputados y senadores suplentes cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición se castiga con la pérdida del carácter de diputado o senador.
3. *El artículo 101 constitucional.* Nuestro sistema de incompatibilidades, configurado también en el artículo 101 constitucional, impide, asimismo, que los integrantes del Poder Judicial —ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de circuito, jueces del distrito y los respectivos secretarios, así como los consejeros de la Judicatura Federal—, tengan otro empleo remunerado de la federación, de los estados, de la Ciudad de México o de particulares, incompatibilidad esta última que, por cierto, no se impone a los miembros de los otros dos poderes. La infracción de esta disposición se castiga con la pérdida del cargo.
4. *El artículo 122 constitucional.* Previene la fracción I del apartado A del artículo 122 de nuestra carta magna que "El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".
   En consonancia con este precepto, el artículo 28 de la Constitución Política de la Ciudad de México dispone: "La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".
5. *El artículo 125 constitucional.* El sistema mexicano de incompatibilidades completa su base constitucional con el artículo 125 de la propia ley fundamental, con el propósito de mantener la separación entre los poderes legis-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

lativo y ejecutivo, así como el de evitar que se lastime la autonomía de los estados suscriptores del pacto federal. El texto de este artículo antecede a este comentario.

IV. Reflexión final

El sistema jurídico mexicano de incompatibilidades, en el cual el artículo 125 constitucional es pieza importante, conforma la separación y la independencia entre sí, de los poderes de la federación, preserva la pluralidad del poder legislativo, fortalece la autonomía de los estados y propicia el mejor desempeño de los cargos públicos importantes, al evitar que se ocupen simultáneamente, por una misma persona, dos o más de ellos, así como propiciar un mayor rendimiento de la actividad desempeñada, como resultado de la especialidad lograda, al desarrollarla sin interferencia de otra.

BIBLIOGRAFÍA

Bielsa, Rafael, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1957.

Fernández Ruiz, Jorge, *Poder legislativo*, México, UNAM-Porrúa, 2003.

Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional,* Buenos Aires, Alfa, 1963, t. VIII.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución,* 3a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1979.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967.

Jorge Fernández Ruiz

REFORMAS

1. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 126

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

COMENTARIO

El artículo 126 constitucional forma parte de las disposiciones del derecho presupuestario en México. En esencia, es un mecanismo de control del ejercicio presupuestal que impide al ejecutivo hacer erogaciones no autorizadas por la Cámara de Diputados (presupuesto) o, en su caso, por el Congreso de la Unión (ley posterior).

Este artículo es uno de los 21 de la Constitución Política que no ha sufrido reforma alguna.

En el contexto de un Estado constitucional y democrático de derecho, el asunto de la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos es fundamental, ya que sin ambos principios estaríamos hablando de cualquier modelo de Estado menos de este. En tal sentido, el establecimiento de mecanismos de control, tanto constitucionales como legales y jurisprudenciales, constituyen los elementos necesarios para que todos los actos de autoridad, en lo que a manejo de recursos públicos se refiere, se encuentren debidamente transparentados.

Entonces, este modelo de Estado ha implicado en nuestros días no solo la elección de quienes nos representan, sino también el control de estos a través de los derechos humanos, esto es, imponer límites y vínculos a los poderes públicos prescritos por la Constitución Política. De esta manera se desprenden una serie de principios en torno a los que deben actuar dichos poderes, mismos que reflejan las bases de una sociedad con la cualidad de un orden constitucional y democrático, es decir, lo que en la doctrina jurídica contemporánea se identifica como democracia constitucional.

El artículo 126 contempla entre sus elementos la posibilidad de dejar claramente establecido ese control, disponiendo que las erogaciones realizadas por los poderes públicos deberán tener límites y parámetros constitucionales y legales. Dicho artículo se vincula con otros del texto constitucional, en los que se expresan diversos principios, sobresalen el 31, fracción IV, que prevé los principios de legalidad y de equidad; el 134 en su párrafo primero, que enuncia literalmente que "Los recursos económicos [...] se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez [...]"; y el propio artículo de interés que prevé el principio de legalidad presupuestaria.

La sustancia del artículo 126 radica en el principio de legalidad, que se refiere, en aspectos generales, a la delimitación de las facultades de los poderes públicos,

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

esto es, como bien se sabe, que solo podrán hacer aquello que la ley prescribe. En específico, y tal como lo ha referido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 21/2011, "[...] cualquier contribución que pretendan las entidades públicas recaudar [o erogar] debe establecerse en todos sus términos y expresamente en leyes formales, principio sustentado en el objetivo constitucional de brindar certidumbre jurídico-tributaria [...]".

La legalidad presupuestaria contenida en el artículo refleja uno de los propósitos perseguidos desde Aristóteles: controlar al poder. "El control del poder tiene un doble objeto: la defensa de las libertades por lo que se refiere al interés de los gobernados y, desde la perspectiva del interés del poder, la preservación de su legitimidad" (Valadés, 1998:17). Dicho control no es aislado ni funciona a través de un determinado camino o vía; debe estar integrado por un marco normativo e institucional que funcione de manera coordinada.

Concepto de control

El vocablo control proviene del francés *contrôle*, que gramaticalmente se entiende como comprobación, inspección, fiscalización o intervención. En el ámbito del ejercicio de las funciones públicas, el concepto es empleado en referencia a los mecanismos de supervisión, vigilancia, prevención y corrección de los actos u omisiones de los servidores públicos. El objetivo del mismo es alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo, desterrando las prácticas de corrupción.

Tipología del control

El control puede analizarse desde los siguientes planos: en razón del sujeto que controla, en razón de los fines que se persiguen, en razón del tipo de revisión que se realiza y en razón de la oportunidad de la fiscalización.

En razón del sujeto, el control puede dividirse en:

a) interno (realizado por la propia Administración pública, por los poderes o los órganos constitucionales autónomos), y
b) externo (desarrollado por órganos ajenos al sujeto fiscalizado). En el control externo existe una división entre el control técnico (desarrollado por los órganos superiores de fiscalización o las contadurías mayores dentro de su ámbito competencial para vigilar a las entidades de interés público y a las agrupaciones políticas nacionales, por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral) y un control de tipo político (desarrollado por los parlamentos en la responsabilidad política o penal de servidores públicos).

En razón de los fines, los controles pueden ser:

a) de legalidad: para comprobar el cumplimiento de las normas jurídicas que dan soporte al Estado de derecho, lo que incluye, por supuesto, todo el control jurisdiccional;
b) de economicidad: referido a la eficiencia (alcanzar los objetivos de la administración a un precio razonable), eficacia (nivel de cumplimiento de

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

los objetivos) y economía (mejores condiciones de contratación para el Estado);

c) político: a través de los órganos políticos con fines e intereses propios de las mayorías o frentes partidistas;

d) de los principios constitucionales: adecuación de los actos de las personas y de los poderes públicos a los valores constitucionales, combatiendo la presencia de ilícitos atípicos, esto es, actos que vulneren los principios constitucionales.

En razón del tipo de revisión que se realiza, el control puede ser:

a) financiero: adecuación de los egresos a las normas y montos preestablecidos. El papel de las instituciones que se encargan de proteger el sistema financiero y la economía nacional ha significado un mecanismo de control de largo alcance en la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, especialmente;

b) de legalidad: cumplimiento de las normas jurídicas generales e internas de los órganos de la Administración pública;

c) de obra pública: construcción y modificación de inmuebles de conformidad con los costos, especificaciones técnicas, calidad de materiales y procedimientos establecidos;

d) programático presupuestal: cumplimiento de los programas de la administración del presupuesto, y

e) de desempeño: mejora constante del ejercicio de la función.

En razón de la oportunidad de la revisión, el control puede ser:

a) *ex ante* (anterior al ejercicio de los recursos);

b) concomitante (paralelo al ejercicio de los recursos), y

c) *ex post* (con posterioridad al ejercicio).

El control del poder encuentra una de sus mayores expresiones en el límite al ejercicio del erario. En él se revisa la adecuación del gasto, la eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio, y la transparencia en el ejercicio presupuestal. Por ello, una adecuada fiscalización coadyuva a la transparencia y rendición de cuentas del régimen. En ese sentido, el grado de la autonomía de los órganos de fiscalización y la eficacia de su ejercicio son referentes para determinar la calidad democrática de un sistema político.

Ahora bien, el presupuesto, para Diego Valadés, es una ley vinculada temporalmente (por cuanto debe aprobarse cada año) y reservada competencialmente (por cuanto solo el Gobierno puede ejercer la iniciativa legislativa presupuestaria). Advierte incluso que, para la mayoría de los sistemas constitucionales, el presupuesto adquiere la naturaleza de ley y son pocos los que siguen la tendencia de considerarlo un acto administrativo. Por su parte, María de la Luz Mijangos Borja nos dice que el presupuesto es la expresión en cifras, de forma sistemática y a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para un periodo futuro y de las estimaciones de los recursos para cubrirlos. De su definición, extrae las siguientes características: se trata de una estimación; se relacionan los gastos con los ingresos, se elabora periódi-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

camente, es una recopilación sistemática y tiene el carácter de obligatoria, es tanto una autorización para realizar un gasto como el límite fijado por el mismo.

Finalmente, Chapoy Bonifaz explica que, para unos, el presupuesto implica la realización de la condición legal necesaria para que el ejecutivo ejerza una competencia. Para esta visión, el documento no es una auténtica ley, sino un acto administrativo que no da nacimiento a situaciones jurídicas generales.

Por tanto, el presupuesto, ya sea que se considere como acto administrativo o como ley, es un acto derivado de los poderes públicos y, en consecuencia, tiene límites y principios que a continuación analizaremos.

El presupuesto, como cualquier acto jurídico del Estado, está restringido por una serie de límites tanto *formales* como *materiales*. Los formales son aquellos que atienden al proceso de aprobación del presupuesto y que se resumen en ser aprobados por el órgano competente y mediante el procedimiento establecido para ello. Dentro de estos encontramos la iniciativa del ejecutivo y el desarrollo del proceso legislativo en la Cámara de Diputados, que incluye, de acuerdo con la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad del ejecutivo de hacer observaciones al presupuesto y a la posibilidad de que la Cámara de Diputados supere dichas observaciones por el voto de una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros. No solo la aprobación del presupuesto tiene límites formales, sino también su ejercicio.

El artículo constitucional en comento es un límite formal al ejercicio presupuestal, al condicionar el pago a cualquier persona o institución a un requisito de forma: estar contemplado en el presupuesto.

Entre los límites sustanciales o materiales se encuentran todas aquellas normas que restringen el contenido del presupuesto, esto es, que establecen obligaciones a los parlamentarios para incluir en el presupuesto determinados recursos con fines específicos. Los casos más adelantados son los porcentajes presupuestales que las constituciones fijan a favor de un determinado poder o institución. En el régimen constitucional mexicano, este tipo de cláusulas porcentuales no existen; sin embargo, sí encontramos límites sustanciales como el pago de servidores públicos (arts. 75 y 127), la obligación del Congreso de fijar las aportaciones económicas para el cumplimiento del servicio público de educación, a través, por ejemplo, el principio superior de la niñez (art. 3) y en ciertas constituciones locales se establece la obligación de incluir en el presupuesto "recursos suficientes" para las universidades públicas.

Ahora bien, para que el artículo en comento tuviera la estructura actual, se dio un proceso histórico que ha ido de la mano de la configuración de nuestro actual modelo de Estado. El origen de las disposiciones de control presupuestal se encuentra en los procesos de acotamiento de los monarcas europeos y, consecuentemente, en la transición jurídica del Estado absolutista al Estado de derecho legislativo propia del siglo XIX. En el esquema absolutista, el monarca concentraba todo el poder en un determinado territorio y, con base en el concepto de soberanía, establecía disposiciones jurídicas para sus súbditos y relaciones de igualdad con los demás estados. Los súbditos desarrollaron un concepto de identidad nacional oponible a ciudadanos

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de otros estados. En el ámbito presupuestario, no existió diferencia entre el patrimonio del Estado y el patrimonio del monarca. La discrecionalidad se convirtió en una constante en todos los espacios de la vida pública. Todo lo anterior motivó, precisamente, que una de las luchas históricas por la representación, la democracia y la construcción del Estado de derecho fuera el control de los recursos públicos.

El Estado de derecho tiene su origen en dos planteamientos diversos: uno teórico que corresponde a la Ilustración y otro fáctico que responde a las revoluciones inglesa y francesa y a la independencia norteamericana. En orden cronológico, el primero de los acontecimientos mencionados es la *Glorious revolution* de 1688. Los ingleses, sin el excesivo derramamiento de sangre de la Revolución francesa, lograron la restricción de los poderes del monarca al obligarlo a jurar los textos fundamentales del Parlamento. Este fue un proceso gradual cuyo origen se remonta a la Carta Magna de 1215, pero que en 1688 tiene un punto de consolidación, en el que se inicia la cimentación de los derechos de la nobleza y de los comunes.

Estos hechos, junto con el pensamiento de Locke, impactarían en los sucesos de Francia de un siglo después. El segundo acontecimiento es la Ilustración, con las ideas del contractualismo (Rousseau), por el cual los seres humanos renuncian a su libertad con la finalidad de crear un estrato superior: el Estado, encargado de organizar la vida social. Este Estado tiene su origen en la asociación de los hombres, no en la imposición unilateral como el caso del absolutismo, por lo que las relaciones de suprasubordinación hacia el monarca desaparecen. La soberanía deja de residir en el monarca para incorporarse como elemento inseparable del pueblo. Otra idea clave es la división de funciones, que concibe la idea de separar el ejercicio del poder público en determinadas funciones (Montesquieu). Este aspecto lleva a fijar entre las funciones del Parlamento tanto la de aprobar leyes como la de controlar el ejercicio del ejecutivo, que tiene raíces anteriores a la función legislativa.

A partir de los procesos de construcción del Estado de derecho, propios del siglo XIX, los textos constitucionales empezaron a considerar disposiciones para controlar el ejercicio de los recursos públicos. La Constitución gaditana de 1812, por ejemplo, regulaba en su artículo 347 que "Ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del rey, refrendado por el secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto al que se destine su importe y el decreto de las Cortes con que este se autoriza". Este precepto venía acompañado de disposiciones sobre reconducción presupuestal (338), el principio de universalidad del presupuesto (341), la relación entre egresos e ingresos (342), así como un sistema de "veto" real a las contribuciones fijadas por las Cortes (341).

En los textos constitucionales de la primera mitad del siglo XIX mexicano, encontramos disposiciones que regulan la elaboración del presupuesto y su aprobación por los poderes legislativos. Por ejemplo, la base 4 del artículo 25 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano señalaba que, a la brevedad posible, la Junta Nacional instituyente debía organizar el plan de la hacienda pública, a fin de que hubiera "el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales, y cubrir el considerable actual deficiente, poniéndose de acuerdo con el Poder Ejecutivo". Esto es, se trataba de una obligación conjunta entre poderes.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

En el México republicano, el artículo 110, fracción V, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se inscribía dentro de la línea mencionada, al señalar que correspondía al presidente cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes, esto es, de conformidad con los parámetros fijados previamente por el poder legislativo.

En el México centralista, las Bases Orgánicas de 1843 prescribían en su artículo 199 que el Congreso daría la ley para distribuir las rentas de la hacienda pública, tanto para el nivel general como para los departamentos. La ley debía asignar a los departamentos recursos en forma proporcional a sus gastos e incluir en estos el pago de dietas de los diputados.

Las disposiciones antes citadas reconocieron en su momento de vigencia que el gasto de recursos públicos por parte del ejecutivo se encontraba sujeto a la aprobación previa del legislativo. Sin embargo, no es sino hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando la previsión de nuestro actual artículo 126 se encuentra redactada en términos parecidos a los actuales. Aparece en las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, suscritas en 1853, así como en el artículo 110 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que señalaba que ni el Gobierno general, ni los de los estados o territorios, ni las corporaciones municipales harían ningún gasto que no estuviera comprendido en sus presupuestos.

El actual artículo 126 tiene su antecedente directo en el numeral 119 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857. En el proyecto inicial, el texto del precepto, contemplado como 118, era el siguiente: “Ningún pago puede hacerse por el tesorero federal si no está autorizado por la ley”.

Los días 11 y 12 de noviembre de 1856, el Congreso analizó los términos del citado numeral. La discusión se centró el día 11 sobre la expresión “ley”. El liberal Guillermo Prieto sostuvo que la Constitución debería señalar que los pagos estaban autorizados por el presupuesto, y no por una ley. El debate de la Constitución de 1857 nos reporta que los diputados Melchor Ocampo y Mata se opusieron a la enmienda y que Guillermo Prieto volvió a insistir en su propuesta, siendo apoyado por Barrera y Ramírez.

Como puede apreciarse, la discusión sobre el documento jurídico que diera origen a los egresos del Estado congregaba a algunos de los más destacados constituyentes: Barrera, Ramírez y Prieto a favor de la mención del vocablo presupuesto, así como Mata y Barrera a favor del proyecto original con la referencia a una ley. Sin embargo, el debate no llegó a realizarse porque el día 12 la Comisión presentó una propuesta que incluía, de alguna manera, ambos aspectos: “Ningún pago podrá hacerse por el tesorero federal, si no está autorizado por el presupuesto o por alguna ley posterior”. Una vez presentada esta enmienda, los diputados renunciaron a su derecho de hacer uso de la palabra y el artículo fue aprobado por 75 votos a favor y cuatro votos en contra. Amor por los empates, pacto por no considerar a este artículo como algo fundamental o temor de que se pudiera poner en riesgo otro tipo de decisiones, lo cierto es que la Comisión encontró una salida ecléctica a la propuesta de Guillermo Prieto.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Por su parte, en el Constituyente de 1916-1917, el artículo 125 del Proyecto fue votado sin discusión y aprobado por unanimidad de 154 votos en los términos actuales.

Felipe Tena Ramírez criticaba este esquema constitucional al considerar que lo más importante (el presupuesto) era aprobado por una sola Cámara, mientras que lo menos trascendente (los gastos de alguna institución o ley posterior, que serían mucho menores que el presupuesto en su conjunto) requería la aprobación de ambos cuerpos legislativos. Tena explicaba este hecho como un resabio del constituyente de 1857 que había programado, a nivel constitucional, la aprobación del presupuesto en una sola Cámara en virtud de que solo existía un cuerpo parlamentario en el diseño institucional de dicho entramado constitucional.

Una explicación sobre por qué no fue reformado el entonces artículo 119 de la Constitución de 1857, antecedente de nuestro actual 126, cuando se incorporó el Senado al nuevo diseño institucional mexicano, la podemos encontrar en los votos de Ignacio Vallarta. Específicamente, en el voto de quien fuera presidente de la Suprema Corte entre los años 1878 y 1882, en el amparo interpuesto por fábricas de hilados y tejidos en contra de la Ley de Ingresos del 5 de junio de 1879.

Vallarta menciona que cuando el poder legislativo residía en una sola Cámara, esta aprobaba el presupuesto de gastos y votaba las contribuciones necesarias, de conformidad con lo entonces dispuesto en la fracción VII del artículo 72 de la Constitución de 1857. Sin embargo, explica que cuando el 7 de octubre de 1873 se presentó el dictamen de la Comisión del VII Congreso, este instrumento jurídico contenía en la parte expositiva la siguiente frase: "Muy fácilmente se comprende que corresponde a la Cámara de Diputados examinar la cuenta anual de gastos generales, decretar las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto, y se comprende por lo mismo que a ella corresponde aprobar o modificar el presupuesto anual de gastos que debe presentarse el Ejecutivo".

Es decir, siguiendo a Vallarta, la interpretación teleológica nos lleva a la conclusión de que la Comisión consideró que todo el bloque debía quedarse en el ámbito de la Cámara de Diputados y que a esta correspondía aprobar el presupuesto e iniciar las contribuciones para cubrirlo. Posiblemente se trató de un pacto político que obedeció al deseo de los diputados de no perder el control de la bolsa.

Parte del análisis de Vallarta se sigue al respecto de la frase "iniciar las contribuciones para cubrirlo" (al presupuesto). El término "iniciar" —nos dice Vallarta— venía de la interpretación que Joseph Story daba del artículo 1 de la Constitución estadounidense, que establece que la iniciativa en materia hacendaría corresponde a la Cámara Baja, y que el Senado participa en el proceso para mantener la paridad de representación federal. Por ello, como un acuerdo de la Comisión de 1873-1874 y como una concesión a los diputados, el artículo no fue reformado y quedó como substancialmente prevalece.

Agotada la parte histórica, es pertinente realizar un *análisis interpretativo*. El artículo 126 constitucional establece el condicionamiento del pago de recursos públicos a un límite formal: encontrarse contemplado en el presupuesto o ley posterior. Es

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

una prohibición expresa a los servidores públicos de ejercer recursos sin el aval del Congreso. Además, se trata de una obligación implícita dirigida a la Cámara de Diputados y al Congreso para que consideren siempre los gastos programables.

Los pagos pueden encontrarse autorizados por dos instrumentos. El primero de los supuestos se refiere al proceso de aprobación normal del presupuesto por la Cámara de Diputados, en términos del artículo 74 constitucional en relación con el artículo 72; el segundo, a la expedición de una ley posterior que establezca un gasto (p. ej., cuando se crea una nueva entidad pública que requiere para su instalación del ejercicio de ciertos recursos financieros).

El artículo que nos ocupa puede interpretarse como un mecanismo de control presupuestal del ejecutivo ejercido por el Congreso en su conjunto. En efecto, de la lectura del artículo 126 se desprende el principio de flexibilidad presupuestal, mediante el cual el Estado puede incorporar nuevas erogaciones a las planteadas originalmente en el presupuesto: "La propia Norma Fundamental acepta que dicho Presupuesto no es inflexible, sino que puede variarse, de manera que si se atiende a que en aquella subyace el principio de modificación presupuestaria al permitir que el gasto pueda programarse en dos momentos, uno anterior y otro posterior [...]" (controversia constitucional 21/2011).

En un esquema de división de poderes, la mejor vía para hacerlo es a través de una ley. Conforme al procedimiento de los artículos 71 y 72, el poder ejecutivo podría presentar la iniciativa legal correspondiente y solicitar al Congreso de la Unión la aprobación de un egreso no contemplado originariamente en el presupuesto. El hecho de que se incluya en el procedimiento a las dos cámaras del Congreso es un avance en términos que permite a una mayor cantidad de personas decidir el destino de los recursos públicos. Mientras más personas participen, mientras más centros se integren, la decisión será más democrática. Lo anterior lleva a replantear el tema de que el Senado participe en el proceso de aprobación del presupuesto.

Otra característica singular de nuestro procedimiento de aprobación del presupuesto es que, de la región latinoamericana, México es el país que cuenta con el plazo más corto para el proceso de formulación, aprobación, discusión y, en su caso, modificación del proyecto de presupuesto de egresos.

Por su parte, la naturaleza jurídica del presupuesto ha sido uno de los debates más importantes del derecho constitucional mexicano a partir de la transición democrática. Con anterioridad a ese proceso histórico, el presupuesto no formaba parte de la dinámica política de México. La razón era que el presupuesto era un tema ajeno a la discusión pública. Era un asunto de trámite. El presidencialismo mexicano hacía inviable un control presupuestal real por parte del poder legislativo. Como ha señalado Luis Carlos Ugalde, antes de 1982 el debate sobre el presupuesto era esporádico y solo a partir de la crisis económica de ese año se desarrollaron las primeras críticas por parte de los partidos de izquierda que cuestionaban la falta de visión social del presupuesto.

En el ámbito doctrinal la situación no era mejor. Los tratadistas no abordaban los temas presupuestales y, cuando lo hacían, sus referencias eran los conceptos ju-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

rídicos del presupuesto propuestos por Paul Laband en el siglo XIX. En el ámbito jurisdiccional, el interés se encontraba en otro lado: cómo hacer posible que el ejecutivo no eludiera sus obligaciones económicas hacia sus trabajadores, por ejemplo, alegando la falta de disponibilidad presupuestal.

Lo anterior, sin duda, se ha transformado tanto a nivel político, en donde el escenario plural de la Cámara de Diputados ha generado, desde hace al menos tres décadas, una dinámica de consensos en la que se hace presente el sistema de frenos y contrapesos, como en la doctrina constitucional que, como veremos, además de hacer patente el principio de la división de poderes, también ha generado una fructífera interpretación por parte del órgano jurisdiccional.

Por su parte, la *doctrina constitucional* se ha pronunciado sobre distintos principios. Veamos. De acuerdo con el principio de legalidad presupuestaria (art. 126), por una parte, y el principio de anualidad (art. 74, frac. IV), por la otra, el Poder Judicial de la Federación ha emitido diversos criterios estableciendo que "[...] el presupuesto no es inflexible, sino que puede variarse, de manera que si se atiende a que en [la Norma Fundamental] subyace el principio de modificación presupuestaria al permitir que el gasto pueda programarse en dos momentos, uno anterior y otro posterior, a saber: a) al aprobarse el presupuesto de egresos, o, b) en la ley posterior [...]" (jurisprudencia, núm. de registro 174186); lo que implica la posibilidad de modificar el presupuesto de egresos de la Federación aun cuando ha sido aprobado previamente, no solo por una ley posterior, sino también a través de sentencias de amparo, por ejemplo, que tengan como propósito garantizar un derecho humano.

Esto se traduce en la necesaria ponderación entre los principios, en este caso de legalidad y anualidad, y los derechos humanos. Además, debe recordarse que ni las facultades del Estado ni los derechos humanos poseen cualidad absoluta, se encuentran limitados por la Constitución (y el bloque de constitucionalidad) y, por tanto, por los mismos derechos.

En este mismo sentido, la tesis referida, relacionada con la Ley del Impuesto sobre la Renta, ha reconocido la posibilidad de aplicación de nuevas tarifas, confirmando que el presupuesto al que se refiere el artículo 126 constitucional no es inflexible y puede variarse, concluyendo que el Congreso puede emitir nuevas regulaciones tributarias, ya que no se consideran dentro del supuesto del principio de anualidad previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución general. Si bien es cierto que el presupuesto tiene límites materiales y sustanciales, también lo es que el propio artículo 126 refleja una lectura de flexibilidad (ya apreciada en distintos criterios de la Corte), pues si bien especifica la regla de la aprobación presupuestal, también establece la regla que permite la emisión de gastos a través de una ley posterior (a la aprobación presupuestaria).

A este respecto, pueden observarse diversas tesis jurisprudenciales y controversias constitucionales que definen los criterios aquí expresados, pues la interpretación de la Constitución y de los derechos humanos debe realizarse a la luz de la más amplia protección de estos. La controversia 21/2011, por ejemplo, desarrolla principios que se derivan del multicitado numeral 126: de división de poderes, proporcio-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

nalidad, equidad, eficacia, eficiencia y economía. Definiendo, entre otros elementos, las facultades exclusivas de los poderes en la materia, el propio principio de flexibilidad tratándose de obligaciones de pago derivadas de sentencias de amparo, ya que del mismo texto constitucional subyace el principio de modificación presupuestaria.

Sobre dichos principios, puede destacarse la tesis aislada Gasto público. Principios relacionados con el régimen previsto en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere la importancia de dichos principios como límites a la salvaguarda del régimen de gasto público, conforme a los cuales los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: *1)* si están previstos en el presupuesto de egresos de la Federación y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida por el Congreso de la Unión; *2)* ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos; control que puede ser financiero, de legalidad, de obra pública y programático presupuestal, y *3)* de manera eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado. Esto significa que la flexibilidad del presupuesto de egresos tampoco puede ser desmedida o injustificada.

Otro criterio jurisprudencial que abona a estos argumentos es el emitido por un Tribunal Colegiado sobre la suspensión provisional en el amparo promovido contra la reducción de recursos económicos al programa de estancias infantiles (núm. de registro 2020042), en el que se interpreta que la concesión de la suspensión provisional contra dicha reducción no es violatoria del artículo 126 constitucional, "[...] en razón de que el cumplimiento de la suspensión no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la Supremacía de la Constitución Federal impone que aquella se acate inexcusablemente, por lo que únicamente en esta hipótesis es inoperante el principio de responsabilidad [...]", por ello, no se estaría contraviniendo sino actualizando.

Por tanto, los criterios del Poder Judicial de la Federación han dejado en claro que si bien los principios constitucionales que se derivan del artículo 126 determinan el marco constitucional del presupuesto de egresos, también lo es que pueden presentarse contingentemente otros derechos exigibles en torno a dicho presupuesto.

El proceso presupuestal se encuentra regulado por un amplio marco legislativo: en primer lugar, tenemos a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (publicada en 2016). De acuerdo con el artículo 1, tiene como objeto que la Auditoría Superior de la Federación reglamente y fiscalice las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de diversas operaciones; y tal como lo expresa el artículo 2, la fiscalización de la cuenta pública comprende la fiscalización de la gestión financiera para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Por su parte, el artículo 14 señala que, para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá la facultad de evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el presupuesto de egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales; además de verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y a las leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicada en 2008; última reforma en 2018), regula los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, siendo aplicable para los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación, los estados, los ayuntamientos de los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, las entidades de la Administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales, y los órganos autónomos federales y estatales.

La Ley de Planeación (publicada en 1983; última reforma en 2018) tiene por objeto regular las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo; las bases de su integración y funcionamiento; la coordinación de las actividades del ejecutivo federal con las entidades federativas; la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del plan, y las acciones de los particulares a fin de alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas correspondientes.

La Ley Federal de Deuda Pública (publicada en 1976; última reforma en 2018) establece en su artículo 1 como entidades responsables de la deuda pública, es decir, la constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos, al ejecutivo federal y sus dependencias; al Gobierno de la Ciudad de México; a los organismos descentralizados; a las empresas de participación estatal mayoritaria; a las instituciones de banca de desarrollo, a las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y fianzas; a los fideicomisos públicos, y a las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del ejecutivo federal encargada de la aplicación de esta ley, así como de su interpretación administrativa y de la expedición de las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento (art. 3).

Durante la programación de la deuda pública, el Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluida en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, dichos montos de endeudamiento serán la base para la contratación de los créditos

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

necesarios para el financiamiento de los presupuestos de egresos de la Federación (art. 9).

De acuerdo con el artículo 10, el ejecutivo federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión, al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el ejecutivo federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (publicada en 2016; última reforma 2018) tiene por objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos deberán administrar sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (publicada en 2006; última reforma 2019), es reglamentaria de los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134. De acuerdo con el artículo 1, regulará en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Los sujetos obligados deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. La Auditoría Superior de la Federación será la autoridad encargada de fiscalizar el estricto cumplimiento de dichas disposiciones por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Esta ley sufrió una reforma en su artículo 61 derivado del Decreto que crea la Ley Federal de Austeridad Republicana, en donde se establece el destino de los ahorros que se generen de las medidas derivadas de esta.

Se suman a estas leyes las disposiciones que regulan lo referente a las responsabilidades de las personas que se desempeñan como servidoras públicas:

1. La Ley General de Responsabilidades Administrativas (publicada en 2016; última reforma 2019), que tiene como propósito distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

procedimientos para su aplicación. Derivado del Decreto de reforma de 19 de noviembre de 2019 (que crea la Ley Federal de Austeridad Republicana), se adicionaron diversas disposiciones que, en lo general, buscan incorporar nuevos elementos para reducir y, por tanto, erradicar actos de los servidores públicos que pudieran desvirtuar su actuación, como son, establecer medidas más específicas sobre conflictos de intereses en contrataciones de servicios, tratándose de contrataciones de personal vinculado por consanguinidad o algún vínculo especificado en la misma ley; se establece la prohibición para los servidores públicos de disponer del servicio de miembros de alguna corporación policial, seguridad pública o de las Fuerzas Armadas; también especifica el acto de nepotismo.

2. La Ley Federal de Austeridad Republicana (publicada en 2019), cuyo propósito es regular y normar las medidas de austeridad que deberán observarse en el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.
3. Por último, y de naturaleza axiológica, se encuentra el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal (publicada en 2019), que tiene por objeto establecer un conjunto de valores, principios y reglas de integridad que orienten la toma de decisiones de las y los servidores públicos, a fin de que puedan aspirar a la excelencia en el desempeño de sus funciones cotidianas.

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, 2a. ed., México, FCE, 2001.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación,* México, IIJ-UNAM, 2003.

Diario Oficial de la Federación, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 21/2011, *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5384731&fecha=09/03/2015,* consultado el 14 de enero de 2020.

Ferrajoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos*, Madrid, Trotta, 2014.

García Ramírez, Sergio, *Derechos de los servidores públicos*, México, INAP-INEHRM-Secretaría de Cultura-UNAM, 2002.

Mijangos Borja, María de la Luz, "El control del presupuesto en una democracia", AA. VV., *El poder legislativo en la actualidad*, México, IIJ-UNAM, 1994.

Semanario Judicial de la Federación, Tesis 2ª/J.125/2006, con número de referencia 17486, *https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=renta.%2520el%2520art%25C3%25ADculo%2520segundo%2C%2520fracciones%2520lxxxvii&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=1&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=174186&Hit=1&IDs=174186&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=,* consultado el 17 de diciembre de 2019.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Tesis jurisprudencial del Colegiado de Circuito con número de referencia 2020042, *https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=art%25C3%25ADculo%2520126%2520constitucional&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=58&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2020042&Hit=1&IDs=2020042,2019894,2019867,2018983,2018525,2017844,2017718,2017717,2017666,2015908,2015694,2014281,2013633,2012794,2011925,2011829,2011402,2010781,2010536,2010458&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=*

Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 2006.

Valadés, Diego *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder*, México, UNAM, 2001, *http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/8994*

Santiago Nieto Castillo

REFORMAS

Sin reformas

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 127

Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones 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.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá 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, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que estas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

COMENTARIO

El artículo 127 de la Constitución es una disposición que contiene una primera parte de larga tradición histórica en el constitucionalismo mexicano y un conjunto de elementos, en la segunda parte, que fueron formulados en las últimas décadas del siglo XX y reformadas hace pocos años (2009 y 2016). Se trata de disposiciones que, si bien se vincularon con el tema central del artículo relativo a la remuneración de los servidores públicos, se desprenden de los nuevos niveles de exigencia y control del servicio público que se estableció con el título de responsabilidades de servidores públicos agregado en la década de los ochenta (actual título cuarto de la Constitución, "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado", arts. 108 a 114).

Por lo que toca a la primera parte, se trata de un artículo cuya esencia y propósito se ha mantenido igual. Aunque este párrafo sufrió cambios en 1982, 1987, 2009 y 2016, se trató de modificaciones para actualizar el lenguaje o los entes involucrados. En su redacción original de 1917, el artículo establecía que

> El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y Senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesorero Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.

Como apunta María de la Luz Mijangos, de la disposición se desprenden cuatro garantías:

1) el derecho de los altos funcionarios públicos y de todo funcionario de elección a recibir un ingreso por su trabajo;
2) las percepciones de estos funcionarios deben estar determinadas en ley;
3) las percepciones no son renunciables, y
4) todo aumento o disminución de las percepciones señaladas en la ley no puede afectar a los funcionarios que están en funciones.

Esta primera disposición es de enorme importancia, pues a partir de ella se construyó el concepto de funcionario y, más tarde, el de servidor público, ampliando el derecho a todo aquel que desempeña un servicio público. En otras palabras, es un artículo que sienta las bases de un servicio público profesional en México.

Como se mencionó, este artículo es de aquellos que ha estado presente a lo largo de todo nuestro constitucionalismo, sin importar el contenido ideológico de las distintas constituciones. Su primer antecedente se encuentra en los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón de 1811 y, después, en los Sentimientos de la Nación de José María Morelos de 1813. La Constitución de 1824 lo retomaría y ampliaría a más funcionarios. Seguiría su paso a lo largo de constituciones de corte conservador y llegaría a la Constitución liberal de 1857 con una redacción igual a la de 1917.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

En diciembre de 1982 se reformó este artículo para llevar acabo un conjunto de ajustes relevantes y ampliar su campo de validez: se cambió el término de "individuos" de la Suprema Corte de Justicia por el de "ministros"; se cambió la denominación de "funcionarios" a "servidores públicos", conforme a las nuevas definiciones en el nuevo título cuarto de responsabilidades de servidores públicos; se eliminó la distinción de servidores de nombramiento popular, para ahora incluir a todos los servidores que trabajan en la Administración pública del país; se sustituyó el término de "compensación" por el de "remuneración adecuada"; se estableció que esta remuneración se otorgaría por cualquier empleo, cargo o comisión; se eliminó que esta sería pagada por el tesorero federal para agregar que se trataría de una remuneración determinada anual y equitativamente en el presupuesto de egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, y se eliminó el que las disminuciones o aumentos de la remuneración no podría tener efecto durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo.

Como se puede apreciar, aun cuando el objetivo sigue siendo el derecho de los servidores públicos a recibir un ingreso por su trabajo, el artículo sufrió importantes modificaciones para ampliar este derecho a todo servidor público y no solo a los altos cargos de la administración, ni tampoco solo a aquellos electos. Por otro lado, se hizo la importante diferenciación entre lo que es una remuneración y una compensación. Aunque parece una distinción técnica en términos financieros, en realidad es relevante, pues mientras que las primeras son el pago o retribución de un servicio o trabajo que está preestablecido en un contrato de trabajo, o en una norma, las compensaciones aluden a algo diferente, ya que son una forma de extinguir obligaciones cuando se ha generado una relación de deudas mutuas entre dos personas. Conlleva también, en otras acepciones, un sentido de recompensar a alguien por haber llevado a cabo alguna tarea específica especial o complementaria.

Igualmente, se modernizó el contenido de la disposición para establecer la garantía de que estas remuneraciones deberían estar predeterminadas anualmente en los Presupuestos de Egresos de la Federación o de las entidades paraestatales respectivamente.

Al hacer estas especificaciones, el artículo buscó imprimir los rasgos esenciales de las remuneraciones, siendo estas: la irrenunciabilidad, que sean adecuadas al trabajo que se realiza y que sean equitativas.

La remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, es decir de los servidores públicos federales, se rige por el apartado B del artículo 123, para, de esa manera, quedar sujeta a las retenciones, descuentos, deducciones o embargos que prevén las leyes, particularmente, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123. Esta disposición aclara que los descuentos a los sueldos o remuneraciones de los servidores públicos nunca podrán exceder de 30% del salario. Al ser una contraprestación establecida en la Constitución y expresamente señalar su irrenunciabilidad, esta característica es de cumplimiento obligatorio.

La idea de que las remuneraciones deben de ser proporcionales al trabajo que se realiza, busca otorgar al servidor público la tranquilidad de que su sueldo será suficiente para no tener preocupaciones económicas y, por tanto, distracciones a su trabajo, de forma que pueda evitar caer en las tentaciones de la corrupción.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Al marcar la condición de que las remuneraciones sean equitativas, se busca que los sueldos sean iguales para el mismo tipo de función o nivel administrativos. Es decir, lo que se busca en primer lugar es una equidad horizontal, que se basa en que los sueldos estén fijados de acuerdo a las diferentes categorías y distinciones que se establecen en los tabuladores de puestos, para que estos correspondan a los puestos sin importar la persona que desempeña un cargo en particular. Adicionalmente se busca una equidad vertical, que significa que las personas que prestan servicios diferentes sean tratadas adecuadamente conforme a sus diferencias.

La eliminación de la prohibición de que la ley no podría disminuir o aumentar los sueldos de los funcionarios, obedeció a que la fracción IV, apartado B del artículo 123 de la Constitución establece que el salario no puede ser disminuido durante la vigencia del presupuesto vigente. Al quedar fijos de manera anual en estos instrumentos, se cumple con el principio de legalidad y se les da certidumbre a los servidores públicos.

En 1987 el artículo volvió a sufrir una reforma. En esta ocasión se trató de un ajuste menor para incluir de manera expresa, entre los servidores que menciona el artículo, a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, órgano que en esa misma reforma constitucional se creó para dotar de cierta autonomía al Distrito Federal, mediante un órgano que llevaba funciones parecidas a la de una legislatura estatal, en lo que fue el inicio del proceso de reforma política del Distrito Federal y que culminaría hasta 2015, con la creación de la Ciudad de México como una entidad federativa plena.

En 2009 nuevamente se modificó este artículo para incluir seis numerales más, que fijan bases que las remuneraciones deberán de cumplir cuando se establecen en los presupuestos de egresos correspondientes.

El primer inciso establece que se considera remuneración o retribución a toda percepción en efectivo o especie, incluidas las dietas, aguinaldo, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra con excepción de gastos sujetos a comprobación necesarios para el desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales. Lo que esta disposición busca es que el sueldo de los servidores públicos sea integral y no se fragmente a efecto de acabar otorgando retribuciones diferenciadas de manera simulada a través de otros conceptos. Por muchos años, y por muy diferentes razones, el crecimiento y sofisticación de la administración pública generó enormes desigualdades a través de percepciones adicionales como las que el inciso enumera. Una muy común era separar la remuneración "base" de cada nivel y puesto, de conformidad a lo establecido en los presupuestos de egresos aplicables, de lo que se agregaba por otros conceptos, particularmente como "compensación", la cual era establecida al interior de cada dependencia u órgano. El llevar a cabo estos dobles registros crea problemas de distinta naturaleza. Uno muy importante es que la cantidad tomada en cuenta para los cálculos de los sistemas de retiro y jubilación es la remuneración, como si esta fuera integral, dejando fuera lo que efectivamente ha recibido el trabajador por este tipo de simulaciones y pagos adicionales.

Un segundo inciso que se estableció en la misma reforma de 2009 a iniciativa de la administración del presidente Felipe Calderón prevé que ningún servidor pú-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

blico podrá recibir remuneración que sea mayor a la establecida para el presidente de la República. Lo que se busca en este supuesto es establecer cierta racionalidad y límite a las remuneraciones de los servidores públicos, ya que la desigualdad de estas entre los diferentes cargos ha llegado a niveles verdaderamente inadecuados por la aberrante disparidad existente. Muchos de los altos puestos en los diferentes poderes y órganos cuentan con remuneraciones muy altas, como sucede con las de los ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o los miembros de algunos órganos constitucionales autónomos; sin embargo, esta disposición se mantuvo sin observancia durante la mencionada administración. Fue la administración del presidente López Obrador la que retomó la idea de implementar esta disposición. Para ello, mando la iniciativa de una Ley Federal de Austeridad Republicana que fue aprobada por el Congreso y publicada en noviembre de 2019. Se trató de una ley que aborda numerosos temas y, algunos de ellos, de dudosa constitucionalidad. Fue impugnada y, hasta el momento, diversas instituciones y órganos han logrado suspender su aplicación, entre ellos el propio Poder Judicial Federal.

Incluso cuando el objetivo final de este supuesto es entendible, parte de una idea que no contó con un análisis completo de todas las diferencias que existen en una Administración pública tan grande y compleja, y careció de los criterios que justificarán los componentes de la regulación. No se justificó cuál debería de ser el monto adecuado y suficiente que se tomaría como límite para cubrir los gastos y necesidades del presidente, ya que, en realidad, cuenta con múltiples percepciones en especie por la naturaleza y protocolo de su cargo, como casa, alimentación, viáticos, etc. Sin estos criterios, la norma fortalece al presidencialismo mexicano, al debilitar al resto de la estructura de funcionarios de alto nivel. La disposición podría haber puesto diversos cargos como el referente o límite máximo y no solo al ejecutivo federal, como son los titulares de los otros poderes, de las entidades federativas y de los titulares de órganos constitucionales autónomos para así proyectar un parámetro que respetará la división del poder, el federalismo y propiciará una tendencia hacia el fortalecimiento de nuestra democracia constitucional.

El tercer inciso plantea un parámetro por el que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente no rebase la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República y sea el resultado del desempeño de varios empleos públicos, producto de condiciones generales de trabajo o bien derivado de un trabajo calificado o especializado. Nuevamente se establece un parámetro que parece muy riguroso para encuadrar una realidad compleja, y cuya problemática se relaciona con la señalada en el punto anterior.

El inciso cuarto establece que no se concederán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos sin que se encuentren determinadas por la ley, decreto o contrato colectivo. Este tipo de conceptos no se considerarán parte de la remuneración. El inciso añade un dato singular claramente destinado nuevamente a la figura presidencial, o de algunos cargos muy específicos, cuando señala que quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

De acuerdo con el siguiente inciso, las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos y deberán especificar y diferenciar los componentes y variables que los conforman tanto en efectivo como en especie. Esta es una disposición muy importante en la construcción de un auténtico sistema de rendición de cuentas.

El último supuesto del artículo prevé que serán las legislaturas del país, la federal y las de las entidades federativas las que harán efectivo el contenido del presente artículo y lo relativo a las sanciones que impliquen el incumplimiento o elusión por simulación de lo establecido en el artículo. De ahí el origen de la ley mencionada.

El artículo conlleva un concepto muy particular del sistema político mexicano, al querer consolidar una estructura jerárquica piramidal con el presidente en la cima, aunque, en la actualidad, parecería anacrónica con la idea constitucional contemporánea. No solo señala supuestos difíciles de aplicar y verificar, sino que no da cabida a la pluralidad de órganos altamente especializados ni tampoco resuelve de fondo el problema de la desigualdad entre niveles de responsabilidad y remuneraciones. Probablemente, el camino para equilibrar este tipo de disposiciones de control y pretensiones de unificación sería el desarrollar un servicio profesional de carrera eficaz y eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

Bolaños Linares, Rigel, *Derecho laboral burocrático,* Porrúa, México, 2019.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1985.

Cejudo, Guillermo M. y Gómez Álvarez, David, "La austeridad y la podadora", *Nexos,* México, septiembre de 2018.

Cordera Campos, Rolando, "Estado pobre y austeridad mal entendida", *Nexos,* México, julio de 2019.

Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1979.

Mijangos Borja, María de la Luz, "Comentario Artículo 127", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada,* México, Porrúa, 1995.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1980.

Valadés, Diego, "El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, año XLIV, núm. 130, 2011.

Hugo Alejandro Concha Cantú

REFORMAS

1. *DOF* 28-12-1982
2. *DOF* 10-08-1987
3. *DOF* 24-08-2009
4. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 128

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

COMENTARIO

I. Marco teórico conceptual

Por definición, la aspiración de un Estado de derecho consiste en lograr la plena vigencia real de su ordenamiento jurídico, cuyo fundamento es la Constitución; de ahí la conveniencia de que la propia ley fundamental obligue a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir y hacer cumplir su contenido, como lo dispone el artículo 128 de nuestra Constitución en vigor.

Desde luego, la obligación impuesta al funcionario público de prestar juramento, promesa o protesta, de cumplir la Constitución, ni es exclusiva de nuestro país, ni tampoco fue en México donde se incluyó por primera vez en una Constitución.

En México el juramento religioso deviene de la promesa laica de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Para explicar la sustitución del juramento religioso por la promesa, Mariano Coronado hizo ver que el primero, considerado como acto religioso, no tiene valor civil desde el punto y hora en que se decretó la separación entre la Iglesia y el Estado.

El citado constitucionalista mexicano enfatiza que la promesa de cumplimiento de las obligaciones del desempeño de un cargo público es obligatoria para todos quienes ocupen un cargo de tal naturaleza, ya sea federal o local, e incluye, desde luego, el deber de guardar la Constitución y las leyes emanadas de la misma.[1]

II. Análisis exegético

La separación de las iglesias y el Estado registrada en diversos países trajo, entre otras consecuencias, la aparición del juramento laico, conforme al cual los funcionarios públicos juran por la patria o por su honor, y surge la clasificación del juramento: laico y religioso.

En opinión del profesor argentino Segundo V. Linares Quintana, es usual que los titulares de las funciones públicas más elevadas, para tomar posesión del cargo, juren desempeñarlo debidamente y con apego a la Constitución y las leyes:

[1] Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano,* México, UNAM, 1977, p. 226.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

> Solemnidad semejante, que reconoce remotos antecedentes en la historia institucional del mundo, posee un profundo sentido ético, comprometiendo la responsabilidad moral del magistrado o funcionario, al margen de las responsabilidades de distinto orden que sujetan la conducta de este en el sistema constitucional de gobierno.[2]

En México la secularización del juramento religioso de cumplir la Constitución incluyó el cambio de la denominación de tal promesa, que en nuestra carta magna vigente se llama "protesta", la cual no es otra cosa que el compromiso de guardar la ley fundamental y las leyes que de ella emanen. Se trata, pues, de un mecanismo de defensa de la Constitución misma y de todo el ordenamiento jurídico en ella soportado.

En el Estado de derecho la norma jurídica regula tanto la conducta externa de los particulares como la actividad de los órganos del poder público, con lo cual se pone de manifiesto la subordinación del poder público y de sus depositarios al ordenamiento jurídico en vigor.

Las características principales que permiten identificar al típico Estado de derecho son, sin duda alguna, la división de poderes, el imperio del derecho, la creación formal de la ley por el órgano popular representativo adecuado —constituyente, para el caso de la Constitución; ordinario, para el resto de la legislación—, la legalidad de la administración al ajustar su actuación a la norma jurídica y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas.[3]

> En el Estado de derecho —señala Elías Díaz— la ley es la concretización racional de la voluntad popular, manifestada, con las posibles intervenciones del ejecutivo a que después aludiremos, a través de un órgano de representación popular libremente elegido. La ley ordinaria se conexiona y subordina a la ley fundamental y el control de constitucionalidad de las leyes asegura precisamente esa conexión y subordinación.[4]

Como acertadamente apunta Elías Díaz, en el Estado de derecho la ley ordinaria se subordina a la ley fundamental, de suerte que la Constitución viene a ser la base sobre la que se erige todo el ordenamiento jurídico, de donde se deduce la importancia de la promesa formal —religiosa o laica— de cumplirla y hacerla cumplir por parte de los depositarios del poder público.

III. El sistema de defensa de la Constitución

El artículo 128 constitucional no es un precepto aislado en nuestra ley fundamental, sino que se relaciona con los artículos 79, fracción II, 87 y 97 para vertebrar —dentro de un esquema de "Estado de derecho"— un sistema de defensa de la propia Constitución, que se fortalece con la existencia de cuatro instrumentos previstos en la propia ley fundamental: el juicio de amparo, el *ombudsman,* la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, excep-

---

2 Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado,* Buenos Aires, Alfa, 1963, p. 244.

3 Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática,* Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1979, p. 29.

4 *Ibidem,* p. 30.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ción hecha de las relativas a materia electoral, citados en el orden cronológico de su aparición en el derecho positivo mexicano.

Es posible afirmar que el sistema de defensa de la Constitución tiene su punto de partida en los preceptos constitucionales citados en el párrafo anterior que, por una parte, obligan a los funcionarios públicos a adquirir el compromiso expreso de guardar la Constitución y, por la otra, establecen la supremacía absoluta de la misma.

Empero, el sistema de defensa de la Constitución no se agota con los mencionados artículos constitucionales, sino que se complementa y fortalece con instrumentos instaurados en la propia carta de Querétaro, mediante los cuales cobra eficacia y vigencia en la realidad cotidiana, como son el juicio de amparo, la referida acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el *ombudsman*.

El artículo 87 constitucional. El carácter promisorio y solemne de la protesta de cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen por parte del presidente de la República se evidencia en la fórmula a la que debe ceñirse ese alto funcionario, contenida en el artículo 87 constitucional: "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 de 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 hiciere que la Nación me lo demande".

Se advierte en la parte final de esta fórmula de protesta un resabio del mal que se deseaba para sí mismo en el juramento religioso, para el caso de no cumplir lo prometido: "que la Nación me lo demande".

El artículo 97 constitucional. La protesta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al entrar a ejercer su encargo la deben expresar ante el Senado —en sus recesos ante la Comisión Permanente—, de acuerdo con la fórmula precisada en este artículo constitucional.

La protesta de los miembros del Congreso. Como lo ordena el artículo 128 constitucional, los diputados y senadores están obligados a protestar, antes de tomar posesión de su cargo, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes de ella emanadas. La fórmula para la protesta de los presidentes de las cámaras, parecida a la del presidente de la República, está establecida en el artículo 80 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: "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 de diputado (o senador) que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere, la nación me lo demande".

Desde luego, la demanda de la nación no es una mera fórmula retórica, sino una posibilidad latente que se materializa en la realidad por medio del juicio político o de los procedimientos establecidos en la legislación penal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 133 constitucional. En este precepto el constituyente de Querétaro fincó el ordenamiento jurídico mexicano y determinó la jerarquía de sus normas:

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

la Constitución, las leyes que de ella emanen, y los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión, lo cual significa que toda norma jurídica habrá de ajustarse a la Constitución, o, dicho en otras palabras, nada por encima de la Constitución.

IV. Los instrumentos de defensa de la Constitución

Sin embargo, los preceptos que integran la Constitución, los derechos y libertades que reconoce, y las garantías individuales que consagra, no pasarían de ser fórmulas jurídicas huecas, si no se contase con los instrumentos que les permitan cobrar cabal vigencia en la realidad.

Como ya dijimos, en el caso de México, destacan entre tales instrumentos: el *ombudsman,* la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad —salvo en materia electoral— para evitar que una norma de carácter general contravenga la Constitución, y el juicio de amparo, cuyas bases se establecen en los artículos constitucionales 102, apartado B; 105, fracción I; 105, fracción II, y 107, respectivamente.

V. Reflexión final

En síntesis, podemos afirmar que la obligación asignada a los depositarios y agentes del poder público consistente en comprometerse mediante protesta expresa y formal a cumplir y, en su caso, hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen, es uno de los dispositivos del sistema de defensa de la propia ley fundamental, robustecido mediante instrumentos que ella misma instaura, como son el juicio de amparo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, salvo las que versen sobre materia electoral.

BIBLIOGRAFÍA

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales,* México, IIJ-UNAM, 1983.

Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano,* México, UNAM, 1977.

Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática,* Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1979.

Enciclopedia jurídica española, Barcelona, Francisco Seix, 1910.

Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado,* Buenos Aires, Alfa, 1963.

Jorge Fernández Ruiz

REFORMAS

Sin reformas

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 129

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

COMENTARIO

El artículo 129 constitucional contiene dos diferentes normas: una prohibitiva, según la cual se señala un claro límite a las actividades que, en tiempo de paz, pueden realizar las Fuerzas Armadas; y otra permisiva/limitativa, de acuerdo con la que se establecen las posibilidades —restringidas— para la ubicación física de las tropas. Más allá del análisis normativo, el precepto que se está comentando se refiere, en realidad, a las posibilidades de actuación de las autoridades militares, lo que equivale a decir, en alguna medida, la relación de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles. Se trata de un texto que no ha tenido ninguna reforma desde la expedición del texto constitucional el 5 de febrero de 1917 y que, por razones obvias, no encuentra correspondencia respecto a su contenido en ninguna de las constituciones de las entidades federativas.

Hay cinco partes dentro del texto constitucional mexicano que son relevantes para comprender el marco jurídico que rige a las Fuerzas Armadas. Son las siguientes:

i) En el artículo 13 constitucional se establece el fuero militar y se determinan los alcances de la jurisdicción castrense.

ii) Un segundo aspecto en que la Constitución de 1917 regula la actividad de los militares se contiene en los diversos preceptos constitucionales que señalan incompatibilidades entre el ejercicio de algún cargo dentro de las fuerzas armadas y el desempeño de cargos civiles.

Así, por ejemplo, para poder ser diputado se requiere "No estar en servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella" (art. 55, frac. IV); lo mismo aplica para ser senador (art. 58). Un requisito parecido existe para ocupar el cargo de presidente de la República; el artículo 82, fracción V, de la Constitución dispone que para ser presidente se requiere: "V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección".

iii) Un tercer aspecto sobresaliente de la regulación constitucional de las Fuerzas Armadas se encuentra en el artículo 89, cuya fracción VI faculta al presidente de la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

República para "Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación". Este precepto, junto con las fracciones IV, V y VII del mismo artículo 89 (referidas a los nombramientos de los altos mandos de las Fuerzas Armadas)[1] contiene lo que se podría llamar *la primacía del poder político sobre el poder militar*. Además, si se interpreta conjuntamente con el artículo 118 constitucional en sus fracciones II y III, contiene también la reserva para las autoridades federales de todo lo relativo a las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional.[2]

iv) Un cuarto aspecto interesante es el que tiene que ver con la distribución de competencias en materia de declaración de guerra y de movilización de Fuerzas Armadas fuera del territorio nacional. Ambas competencias recaen en el presidente de la República, pero en el primer caso deberá hacerlo "previa ley del Congreso" (art. 89, frac. VIII), y, en el segundo, requerirá permiso del Senado de la República (art. 76, frac. III).[3]

v) Finalmente, el quinto aspecto de la Constitución mexicana que vale la pena recordar para comprender el marco constitucional de las Fuerzas Armadas se encuentra en el artículo 129 que estamos comentando.

Un correcto estudio del contenido del artículo 129 debe proceder separando las dos partes principales que lo componen. La primera parte, como fue mencionado al inicio de este comentario, contiene un mandato según el cual se limitan las actividades de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz a aquellas que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

Esta parte del artículo 129 guarda relación con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 16 constitucional, cuyo contenido, de signo marcadamente antigarantista, es el siguiente: "En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

Tanto la Organización de las Naciones Unidas como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (incluso en sentencias dictadas contra el Estado mexicano) han señalado que las tareas de seguridad pública deben estar encargadas a instituciones civiles y no militares. Es decir, se trata de que el resguardo de la seguridad de los ciudadanos esté en manos de la policía y no de los militares. De manera excepcional, plenamente justificada y siempre bajo el mando de civiles, las Fuerzas Armadas podrán auxiliar en el combate a la inseguridad, según lo han expresados organismos internacionales.

---

1 Ver, sin embargo, el artículo 76 fracción II de la Constitución, que faculta al Senado para ratificar algunos nombramientos de oficiales de las Fuerzas Armadas.

2 Dichas fracciones contienen la prohibición para las entidades federativas para contar con tropa permanente o buques de guerra, así como para hacer la guerra por sí solas a alguna potencia extranjera, salvo el caso de invasión o peligro inminente que no admita demora.

3 De hecho, esta fracción otorga facultades al Senado para permitir "la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas".

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La redacción actual de esta parte del artículo 16 proviene del que fue el artículo 26 de la Constitución de 1857. Es un buen ejemplo del tipo de disposiciones que deben ser derogadas para modernizar las disposiciones de la carta fundamental. De todas formas, para que se pueda verificar su supuesto de hecho, es necesario que se esté en estado de guerra, por tanto, deberá existir la declaración correspondiente, la cual solamente puede ser emitida por el Congreso de la Unión, pues el artículo 73, fracción XII, establece que el Congreso tiene facultad: "Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo". Solamente mediante esta declaración podría aplicarse el último párrafo del artículo 16. Me parece que no se daría este supuesto ni siquiera en el caso de suspensión de garantías (a menos de que la inviolabilidad del domicilio fuera expresamente suspendida, como es obvio).

La segunda parte del artículo 129 se refiere a la ubicación de las dependencias militares. Esta parte del artículo 129 tiene que ver con lo que se establece en el artículo 132 de la propia carta magna:

> Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

Ambos preceptos, el 129, segunda parte, y el 132, reiteran la idea de que las instalaciones militares están sujetas a la jurisdicción de los poderes federales, excluyendo de esa forma la competencia de las autoridades locales y municipales, pero impidiendo también, en sentido inverso, una invasión por parte de las Fuerzas Armadas de terrenos o espacios que correspondan a las propias autoridades locales.

Este último sentido del artículo 129, segunda parte, quedó muy claro en los debates del Congreso Constituyente de 1916-17 sobre el artículo 132. Aunque el precepto no venía contemplado en el proyecto presentado el 1 de diciembre de 1916 por Venustiano Carranza, fue incluido por la Comisión de Constitución en la 54 sesión ordinaria, el 21 de enero de 1917, con la siguiente justificación: "Este artículo consagra el respeto de la soberanía local sobre el establecimiento de jurisdicciones federales, y ya que se ha notado el propósito de enaltecer el papel de los Estados en nuestro sistema político, la Comisión ha creído bueno conservar tal disposición [...]". El artículo fue finalmente votado, sin discusión, en la 62 sesión ordinaria, correspondiente al 25 de enero de 1917; la votación fue de 153 votos a favor y uno en contra.

La regulación constitucional de la ubicación de las instalaciones militares y la jurisdicción federal sobre las mismas tiene su antecedente remoto en el texto de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 (concretamente de su art. 1, sec. octava, párr. 17).

Las comandancias militares que menciona el artículo 129 en su segunda parte deben entenderse como "el recinto en que se encuentra el responsable del mando y administración de un contingente castrense responsable que recibe el nombre de comandante".

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El actual artículo 129 corresponde al artículo 122 de la Constitución de 1857. Se incluyó en ese texto constitucional a propuesta de 30 diputados presentada en la sesión del 13 de agosto de 1856; dicha propuesta fue dictaminada por la Comisión de Constitución y presentada ante el Pleno del Congreso Constituyente el 24 de enero de 1857. En el dictamen mencionado queda muy claro que el objetivo del artículo era limitar la esfera de competencia de las autoridades militares y, sobre todo, la presencia de las comandancias generales, las cuales —señala el propio dictamen— "por varias circunstancias han llegado a ser entre nosotros casi siempre adversarios terribles para los gobiernos de los estados y una rémora para todo progreso, casi un centro de reunión para todos los intereses que no están en consonancia con el gobierno civil". Pese a esto, la Comisión se inclina por limitar la posibilidad de las comandancias, eliminando solamente a las "comandancias generales", pero dejando que sea la ley la que se encargue de "fijar el orden económico del Ejército"; la Comisión consideró que la eliminación completa de las comandancias generales "[...] no puede ser materia de una disposición constitucional que debe tener un carácter de permanencia absoluta, cuando acaso haya circunstancias en que puedan convenir, no las actuales comandancias generales, sino el que estén organizadas de distinta manera".

El diputado Arriaga hizo un interesante y largo voto particular en contra de lo sostenido por la Comisión y a favor de la supresión de las comandancias generales, las cuales, desde su punto de vista,

> [...] no han sido ni son más que rivales de las autoridades de los estados, que toman parte muy directa en los asuntos civiles, políticos y administrativos; que deliberan y mandan, no ya en asuntos de justicia sino también de hacienda, de paz y de seguridad pública [...] han dado margen a todas las querellas y colisiones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no solamente la buena armonía que debe reinar entre todos los funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública [...].

El punto de vista de la comisión fue derrotado en el pleno por 70 votos en contra y 10 a favor; el voto particular fue aprobado por 74 contra cinco.

Con relación al artículo 129 constitucional, y concretamente por lo que hace a lo dispuesto en su primera parte, en enero de 1996 un grupo de diputados de oposición impugnaron ante el Pleno de la Suprema Corte, por medio de la interposición de una acción de inconstitucionalidad, un par de fracciones del artículo 12 de la "Ley General que establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública". La objeción de fondo de quienes impugnaron la Constitución de una parte de ese precepto tenía que ver con la posibilidad de que los militares se vieran involucrados en tareas de seguridad pública, lo cual —bajo su óptica— viola claramente la primera parte del artículo 129 constitucional.

Por lo que hace a la interpretación del artículo 129 (en la acción de inconstitucionalidad los demandantes hicieron valer violaciones también a otros preceptos constitucionales), la Suprema Corte sostuvo una visión de carácter histórico,

> estableciendo que al discutirse por el Constituyente de 1857 el texto que sirvió de base al artículo 129 de la Constitución de 1917, se trató de evitar que el ejército pudiera actuar

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

por sí y ante sí, y se buscó que al hacerlo quedara sujeto a las órdenes de las autoridades civiles. Partiendo de la intención atribuida al Constituyente de 1857, la Corte sostuvo que las autoridades militares podían actuar en auxilio de las civiles siempre que estas últimas las requirieran para tal efecto.[4]

La Corte se apoyó —de manera por demás discutible— también en lo dispuesto en la fracción VI del artículo 89 constitucional, misma que ya se ha transcrito.

Algunas de las tesis de jurisprudencia que surgieron de la resolución que se comenta son las siguientes:

Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.[5]

Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes. Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares solo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucio-

[4] Cossío, José Ramón, "La pluralidad de sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública", en Cossío, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998, p. 103.

[5] Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* t. XI, abril de 2000, tesis: P./J. 38/2000, p. 549.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

nalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.[6]

Seguridad pública. Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no solo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisible en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisible constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquellas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.[7]

---

6 Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* t. XI, abril de 2000, tesis P./J. 36/2000, p. 552.

7 Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* t. XI, abril de 2000, tesis P./J., 35/2000, p. 557.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

BIBLIOGRAFÍA

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 6a. ed., reimp., México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2018.

Cossío Díaz, José Ramón, "La pluralidad de sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública", *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998.

Quintana Osuna, Karla I., "Artículo 129", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. III.

Miguel Carbonell

REFORMAS

Sin reformas

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 130

El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas;

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

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

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados;

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

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

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

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

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

COMENTARIO

Sin lugar a dudas, el artículo 130 de la Constitución tiene un significado histórico, político y jurídico de singular importancia. Se presenta como un testigo privilegiado de la historia constitucional mexicana y, en particular, de la tensa relación entre el Estado mexicano y la institución eclesiástica en el marco de una disputa para la legitimación del poder político y la definición de las bases del orden social. Asimismo, no constituye solamente una norma jurídica; se ostenta como la plasmación de una elección política mayor, que sigue siendo una de las características esenciales de la República mexicana: su separación e independencia formal respecto a cualquier religión o filosofía particular.

Antes que todo, y de acuerdo con el texto mismo del artículo 130, la separación del Estado y de las iglesias constituye un "principio histórico". Lo anterior significa al menos dos cosas. La primera es que, de acuerdo con José Luis Soberanes, la explicación histórica resulta fundamental para entender la legislación vigente y, sobre todo, la importancia de las reformas en materia de relaciones entre el Estado y las iglesias impulsadas a partir de 1992, en el sentido de un mayor reconocimiento de los derechos de los individuos.[1] La segunda es que el calificativo "histórico" le procura un innegable prestigio y autoridad: el principio de separación es patrimonio constitucional de México.

No es el propósito de este breve texto hacer un recuento histórico de las relaciones entre el Estado y las iglesias. Basta mencionar algunas etapas clave que nos permitan entender la relevancia del tema en la actualidad. Durante la dominación española, México se ostentó como un país confesional, regido por el Regio Patronato Indiano, de acuerdo con el cual la única religión sostenida y permitida era la católica romana. Al alcanzarse la Independencia en 1821, el Estado tomó la forma de un Imperio católico y, posteriormente, de una República católica. La Constitución de 1824 no modificó la prohibición de otros cultos, ni tampoco los privilegios otorgados a la Iglesia católica; sin embargo, quedó en suspenso la cuestión del Patronato. La Santa Sede rehusó a reconocer la independencia de México y su pretensión en prolongar las relaciones entre ambas entidades en los mismos términos.

En 1855, los liberales llegaron al poder y llevaron a cabo su proyecto de modernización y secularización de la sociedad mexicana. Ante la imposibilidad de solucionar el litigio en torno al Patronato, se tomó una decisión radical y se optó por un régimen de separación que marcara cabalmente las esferas de competencia de cada institución. Las Leyes de Reforma, adoptadas entre 1855 y 1861, concretaron dicho proyecto de transformación con la desamortización de los bienes de mano muerta de la Iglesia católica para reactivar la economía, la abolición de los fueros eclesiásticos, la creación del matrimonio civil y del registro civil, la secularización de los cementerios, la proclamación de la libertad de culto, entre otros. Finalmente, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos

[1] Soberanes Fernández, José Luis, "Comentario al artículo 130 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada.*, 20a. ed., México, Porrúa-IIJ-UNAM, 2009, t. V, p. 122.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de 12 de julio de 1859, se proclamó "la perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos". En 1873 se elevaron las Leyes de Reforma a rango constitucional, las cuales quedaron intactas bajo el Porfiriato, a pesar de cierto acercamiento del régimen con la jerarquía católica.

En 1917, al culminar la Revolución mexicana, se adoptó una nueva Constitución caracterizada por un fuerte anticlericalismo: educación laica en las escuelas públicas y particulares, nulo reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, prohibición del voto activo y pasivo de los ministros del culto, etc. La implementación de estas medidas provocó el conflicto armado conocido como "Guerra Cristera", entre 1926 y 1929, por lo que las disposiciones fueron objeto de una aplicación parcial y selectiva que permitió a la Iglesia católica beneficiarse de una vida cultural y educativa casi normal. En 1992, en el marco de una serie de reformas modernizadoras del Estado, se reformó a profundidad el artículo 130 de la Constitución, adaptándolo a la nueva realidad político-social y a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En particular, se pasó de plantear la problemática como una relación entre el Estado y la Iglesia a reconocer la creciente diversidad religiosa del país, y hablar de iglesias en plural.

Ahora bien, en su versión vigente, el artículo 130 establece, a partir de una serie de reglas puntuales, el régimen mexicano de separación entre el Estado y las iglesias. Siguiendo a José Luis Soberanes, muchas de estas disposiciones no deberían ser abordadas en la carta magna[2] al no cumplir con el carácter general y abstracto que suele caracterizar a la norma constitucional. La lucha de poder entre el Estado y la Iglesia católica a lo largo de la historia nacional explica su incorporación.

En primer lugar, el artículo plantea la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de culto público, iglesias y asociaciones religiosas. Esta disposición debe ser leída junto con el párrafo segundo del artículo 24 constitucional, que prohíbe al legislativo federal dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. He aquí la declaración de aconfesionalidad del Estado mexicano.

En segundo lugar, se reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y demás agrupaciones religiosas mediante su registro como asociaciones religiosas. Lo anterior es importante, pues el Constituyente de 1917 negó explícitamente cualquier reconocimiento jurídico a las agrupaciones religiosas. El reconocimiento de las iglesias como sujetos de derechos y obligaciones constituye, en este sentido, una medida clave de la reforma de 1992. Para obtener el registro de asociación religiosa se tiene que presentar una solicitud a la Secretaría de Gobernación, quien verificará que el grupo solicitante se haya ocupado de manera preponderante de la observancia, práctica, propagación o instrucción de una doctrina religiosa o cuerpo de creencias religiosas, haya actuado en México durante cinco años y tenga notorio arraigo entre la población, tal como lo establece la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 15 de julio de 1992. De acuerdo con el artículo 27-II, el estatus de asociación religiosa

---

2 Soberanes Fernández, José Luis, "Comentario al artículo 130 constitucional", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* 9a. ed., México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República LXIII Legislatura-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. XI, p. 573.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

permite a los grupos religiosos así constituidos tener capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto.

Luego, una serie de reglas viene a separar de manera nítida las esferas política y religiosa: *i*) se prohíbe a las autoridades civiles intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas. Ello significa que estas tienen plena libertad, dentro del respeto a la ley y al orden público, para definir libremente su credo, formar los ministros del culto, llevar a cabo actos del culto, aplicar su disciplina, etc.; *ii*) se prohíbe tajantemente la formación de agrupaciones políticas cuyo nombre sea alusivo a una confesión religiosa. Lo anterior se justifica al considerarse los partidos políticos como organismos de interés público, formados por ciudadanos y no por grupos gremiales o religiosos, que reciben financiamiento público; *iii*) los ministros del culto tienen derecho a votar, pero no a ser votados, ni tampoco a desempeñar cargos públicos, a menos que se separen de su ministerio. No pueden asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato o partido político alguno. Les es prohibido también oponerse a las leyes del país o a sus instituciones en reuniones públicas, actos del culto o de propaganda religiosa y en publicaciones de carácter religioso, y *iv*) finalmente, el artículo 130 de la Constitución da competencia a las autoridades administrativas en materia de actos del registro civil, sustituye el juramento religioso por la simple promesa de decir la verdad, y regula la sucesión testamentaria por parte de los ministros de culto.

Hoy en día, las restricciones asociadas al estatus de ministro de culto siguen siendo controvertidas, aunque la reforma de 1992 haya eliminado las disposiciones abiertamente discriminatorias, por ejemplo, la obligación de ser mexicano por nacimiento para ejercer el ministerio de un culto, la exclusión del derecho al voto activo y pasivo, o la prohibición, en reuniones públicas y privadas, de criticar las leyes e instituciones del país. Al respecto, algunos comentaristas consideran que dichas restricciones son plenamente justificadas desde la perspectiva histórica, incluso, por el contexto político-social actual, el cual se caracteriza por un protagonismo importante de algunos grupos religiosos en la esfera deliberativa nacional. Otros, en cambio, hacen hincapié en la titularidad universal de los derechos fundamentales y consideran discriminatorias las incompatibilidades previstas por la Constitución.

Desde una perspectiva sistémica, el artículo 130 debe leerse a la luz de las demás disposiciones constitucionales y legales que, juntas, instituyen el régimen mexicano de laicidad. Durante mucho tiempo, el carácter laico del Estado mexicano no fue objeto de un reconocimiento constitucional explícito, salvo la mención de la educación laica en el artículo 3. La reforma del artículo 40, de 30 de noviembre 2012, vino a colmar este vacío, al añadir a los atributos esenciales de la República el principio de laicidad: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, *laica* y federal [...]". Algunos especialistas han insistido en un concepto de República laica (y no simplemente de Estado laico), mostrando su relevancia a la luz de los principios de igualdad, democracia y participación política que son centrales en la tradición republicana.[3]

[3] Véanse Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *La República laica y sus libertades*, México, IIJ-UNAM, 2015; así como su estudio introductorio a cargo de Roberto Blancarte.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Sobre todo, el principio de separación debe leerse a la luz de dos principios constitucionales fundamentales: el principio de igualdad, consagrado en el artículo 1 de la Constitución, y el derecho a la libertad de conciencia, de convicciones éticas y de religión, plasmado en el artículo 24. Ello es así porque el principio de separación no constituye una finalidad en sí mismo; es un arreglo institucional que permite garantizar a las personas un espacio de autonomía para definir libremente sus convicciones fundamentales, ya sean de índole religioso, ético o filosófico, en condiciones de igualdad. Dicho de otra manera, la imparcialidad del Estado laico en materia religiosa es la garantía de una libertad e igualdad robusta tanto para los individuos como para los grupos religiosos. Además, es importante subrayar que los principios de separación y de laicidad tienen un impacto que rebasa el campo propio de la religión, ya que promueve un marco legal independiente de doctrinas particulares. Ello es fundamental al tratarse de algunos temas controversiales tales como los derechos sexuales y reproductivos, la protección de la familia o la educación.

Para concluir, es importante volver a subrayar la necesidad de una lectura desfragmentada del artículo 130 de la Constitución para entenderlo en el marco del nuevo paradigma de los derechos humanos que surge a partir de la reforma de 10 de junio de 2011. Así las cosas, nos permite comprender su relación con el carácter laico de la república laica y los derechos fundamentales, y abandonar definitivamente una visión jacobina de la separación que dominó buena parte del siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

Blancarte, Roberto, "Laicidad en México", *Colección de Cuadernos Jorge Carpizo. Para Pensar y Entender la Laicidad,* México, IIJ-UNAM, 2013.

Salazar Ugarte, Pedro *et al., La República laica y sus libertades*, México, IIJ-UNAM, 2015.

Soberanes Fernández, José Luis, "Comentario al artículo 130 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa-IIJ-UNAM, 2009, t. V.

Soberanes Fernández, José Luis, "Comentario al artículo 130 constitucional", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* 9a. ed., México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República LXIII Legislatura-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. XI.

Pauline Capdevielle

REFORMAS

1. *DOF* 28-01-1992

2. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 131

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

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

COMENTARIO

El primer párrafo del artículo 131 de nuestra ley fundamental recalca que es facultad originaria del Congreso de la Unión establecer gravámenes al comercio exterior. De esta manera, podríamos afirmar que la regulación federal en materia de comercio exterior encuentra sustento constitucional en los artículos 73, fracción XXIX; 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 131, primer párrafo, siendo el Congreso federal el órgano facultado de manera primigenia para tales efectos.

Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 131 en comento contempla la figura del "Decreto Delegado en materia de comercio", que constituye una de las muy escasas excepciones al principio de división de poderes fundamentado en el artículo 49 de la carta magna, así como a la garantía de legalidad tributaria tutelada por el artículo 31, fracción IV de dicha norma fundante; garantía esta última que exige, en aras de salvaguardar el patrimonio y la seguridad jurídica de los pagadores de impuestos, que toda contribución esté contemplada en una ley general, abstracta e impersonal, expedida por el Congreso de la Unión de conformidad con el procedimiento legislativo estipulado en el artículo 72, apartado H, de la Constitución.

El decreto delegado en materia de comercio exterior, previsto en el segundo párrafo del artículo 131 de la ley fundamental, constituye una facultad de carácter extraordinaria otorgada por el Congreso de la Unión en favor del ejecutivo federal con el propósito de que este cree, aumente, disminuya, suprima o derogue[1] las cuotas

[1] Pese a que el texto constitucional no hace referencia concretamente a la posibilidad de derogación por parte del ejecutivo federal, la jurisprudencia de observancia obligatoria dictada por la Suprema

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de las tarifas de exportación e importación, o restrinja o prohíba las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos cuando lo estime urgente, con miras a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de alcanzar cualquier otro propósito benéfico para el país. Es importante tener presente que esta prerrogativa que tiene el Congreso de la Unión para habilitar al ejecutivo federal a la emisión de decretos delegados le es directamente otorgada por poder constituyente, pues una delegación de esta clase de facultades sin sustento constitucional equivaldría a una vulneración a la división de poderes y a la garantía de legalidad tributaria.[2]

Considerando los parámetros utilizados por el maestro Serra Rojas para determinar la naturaleza jurídica de los actos de autoridad,[3] podríamos concluir que el decreto delegado en materia tributaria es un acto formalmente administrativo, pero materialmente legislativo, toda vez que, a través del mismo, el ejecutivo federal estará regulando cuestiones generales, abstractas e impersonales, tal como lo son las importaciones y/o exportaciones, así como las cuotas arancelarias.

A esta figura se le conoce como "decreto delegado" porque, por así disponerlo el poder constituyente, es el propio Congreso de la Unión el que otorga o delega en el poder ejecutivo esta facultad que originariamente compete al poder legislativo. Esta delegación de facultades, de carácter excepcional, parte de la base de que tanto el Congreso de la Unión, al otorgarla, como el poder ejecutivo, al ejercerla, procedan con razonabilidad y justa medida.[4]

Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha definido que el ejecutivo federal también tiene la facultad de derogar las cuotas de las tarifas de exportación e importación, pues a juicio de nuestro máximo tribunal, la intención del Constituyente fue que el sistema fiscal cumpliera con los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, en atención a las necesidades económicas del país.
Décima Época. 1ª./J. 3/2013. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* lib. XVII, febrero de 2013. Comercio exterior. Las facultades extraordinarias para legislar otorgadas al presidente de la República en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, incluyen no solo la posibilidad de aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión y de crear otras, sino también la de derogarlas.

2 La delegación por parte del Congreso de la Unión al ejecutivo federal tiene por fundamento el artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, que en sus fracciones I y II establece lo siguiente:
"Artículo 4o.- El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:
I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
[...]".

3 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997.

4 Anaya Domínguez, Luz María, "Decreto como Acto Administrativo", *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,* México, año III, núm. 6, enero de 2011, pp. 24-43.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El decreto delegado en materia de comercio exterior es una de las fuentes formales del derecho fiscal mexicano cuya existencia obedece a la necesidad de regular las importaciones, exportaciones y las tarifas arancelerias de manera expedita, sin que para ello fuese necesario ni una declaratoria de un estado de emergencia ni la estricta observancia del procedimiento legislativo ordinario, cuya tramitación natural podría implicar un entorpecimiento para la inmediatez a veces exigida por el comercio exterior. De hecho, la Segunda Sala de nuestro Tribunal supremo ha señalado que el uso de las facultades legislativas atribuidas al presidente de la República, en términos del artículo 131, segundo párrafo, de la carta magna, constituye una especie del llamado *derecho de emergencia* que tiene como finalidad habilitar al ejecutivo federal para establecer de manera rápida cargas patrimoniales, prohibiciones o restricciones, a fin de regular de manera eficiente y ágil el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional, propiciando responder con celeridad a las fluctuaciones del intercambio de bienes con otros países.[5]

Hay dos temas que cobran particular relevancia al momento de hacer referencia al decreto delegado en materia de comercio exterior, a saber: *i)* el momento en que pueden o deben ejercerse dichas facultades por parte del ejecutivo federal, y *ii)* la aprobación por parte del Congreso de la Unión de dicha atribución delegada al ejecutivo.

Respecto al momento en que el ejecutivo federal debe hacer uso de las facultades delegadas, debemos decir que no existe un criterio preciso o un parámetro orientador. Es el propio segundo párrafo del artículo 131 constitucional el que amplía por completo la hipótesis de procedencia del ejercicio de dichas atribuciones, al señalar que las mismas pueden utilizarse cuando se estime urgente, o bien, cuando se persiga cualquier otro propósito en beneficio del país. En este sentido, derivado de la abstracción de la propia norma, del discernimiento de la urgencia o del beneficio que podría representar para el país la prohibición o restricción de la circulación de ciertos productos, o el aumento, la disminución o eliminación de tarifas arancelarias, dependerá exclusivamente del juicio y del libre arbitrio del ejecutivo federal, sin que sea necesario al efecto que medie ningún tipo de instrucción, recomendación o declaratoria de emergencia. Recordemos que el ejercicio de este decreto delegado no solo es aplicable en casos de emergencia, sino también cuando el objetivo principal sea beneficiar a la producción nacional y a la economía del país.

Ahora bien, en relación con la aprobación del Congreso de la Unión respecto al uso efectivo de la facultad delegada al ejecutivo federal, es preciso señalar que la SCJN ha dictado criterios concluyendo que la aprobación por parte del Congreso federal no entraña un requisito que condicione la validez del decreto delegado, toda vez que "[...] conforme a la interpretación útil del artículo 131 de la Ley Fundamental, la aprobación debe estimarse como una comunicación a nivel de cooperación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión sobre este rubro —comercio

[5] Tesis 2ª. CXXXVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* t. XXX, diciembre de 2009. Comercio exterior. Finalidad de las facultades extraordinarias para legislar a cargo del ejecutivo federal derivadas del párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

exterior—, de la actividad estatal [...]"[6] y que "[...] el exigir como requisito de validez de su ejercicio la aprobación del Congreso de la Unión, distorsionaría el sentido de dichas atribuciones y las tornaría inútiles".[7]

Así las cosas, el máximo Tribunal del país sostiene que la validez del decreto delegado no está condicionada al hecho de que el Congreso de la Unión apruebe, a través de un acto o procedimiento formal, el ejercicio por parte del ejecutivo federal de estas facultades delegadas. No obstante, lo cierto es que el presidente de la República envía todos los años un informe por escrito al Congreso federal,[8] donde rinde cuentas de manera pormenorizada sobre el ejercicio efectivo de la facultad extraordinaria conferida por el poder legislativo en materia de comercio exterior, relacionando todas las modificaciones, adiciones o supresiones que realizó en materia de tarifas arancelarias, incluyendo las restricciones o prohibiciones relacionadas con el tránsito, importación o exportación de productos; y que el Congreso de la Unión manifiesta su aprobación sobre el uso de la facultad otorgada al ejecutivo federal, en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal siguiente a aquel en que se ejerció la comentada facultad.[9]

Como comentario final, no debemos omitir señalar que aunque no tenemos conocimiento de casos en los que el Congreso de la Unión hubiese reprobado el ejercicio de la facultad extraordinaria otorgada al ejecutivo federal en términos del artículo 131, segundo párrafo, de la ley fundamental, ni la propia norma fundante ni la Ley de Comercio Exterior confieren parámetros sobre cuáles serían las consecuencias y los efectos directos que derivarían de un indebido ejercicio por parte del ejecutivo federal de las atribuciones que le fueron delegadas.

BIBLIOGRAFÍA

Anaya Domínguez, Luz María, "Decreto como acto administrativo", *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,* México, año III, núm. 6, enero de 2011.

Arrioja Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, Themis, 2020.

---

6 Tesis 1ª. CLXXXVII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* t. XXVI, septiembre de 2007. Comercio exterior. La aprobación que establece el artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución federal, respecto del ejercicio de las facultades concedidas al presidente de la República en la materia, no es un requisito que condiciones su validez.

7 *Idem.*

8 Lo hace al presentar el presupuesto de egresos del siguiente ejercicio.

9 Para ilustrar la forma en cómo el Congreso de la Unión otorga la aprobación sobre el ejercicio de las facultades delegadas al ejecutivo federal, transcribiremos que lo que al efecto establece el segundo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 2021:
"[...] Segundo. Se aprueban las modificaciones a la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación efectuadas por el Ejecutivo Federal a las que se refiere el informe que, en cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha rendido el propio Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en el año 2020".

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Comercio Exterior vigente en 2020.

Roldan Xopa, José, *Derecho administrativo,* México, ITAM-Oxford University Press, 2008, col. Textos Jurídicos Universitarios.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo,* México, Porrúa, 1997.

Patricia López Padilla Barrera

REFORMAS

1. *DOF* 28-03-1951
2. *DOF* 08-10-1974
3. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 132

Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

COMENTARIO

I. Marco teórico conceptual

El artículo en comento, uno de los pocos que conserva vigente su texto original, cumple dos propósitos; el primero, consistente en sujetar a la jurisdicción federal los inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, en la fecha del inicio de la vigencia de la Constitución de 1917. El segundo propósito estriba en condicionar la sujeción a la jurisdicción federal de los inmuebles que en lo sucesivo adquiera el Gobierno federal en el territorio de algún estado, a que la legislatura respectiva otorgue su consentimiento para tal efecto.

1. Inmuebles del Gobierno federal en 1917. En cuanto al primer propósito, se advierte que el precepto en cuestión establece una excepción a la regla general contenida, desde su versión original, en la fracción II del artículo 121 constitucional, consistente en que "Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación". Merced a dicha excepción, se sujetan a la jurisdicción federal los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, para cuya determinación se requiere esclarecer qué se entiende por *servicio público,* y qué por uso común.

2. El servicio público. La noción de servicio público cobró gran importancia doctrinal a principios del siglo XX, pero no solo los doctrinarios se interesaron en esa noción, también los legisladores se ocuparon de ella utilizando la locución servicio público con muy distintas acepciones y significados, aun en un mismo ordenamiento legal. De esta suerte, aparece en singular o en plural tanto en los textos constitucionales como en los códigos, leyes y reglamentos, de donde ha pasado a la vida cotidiana a través de los medios de comunicación masiva, en los que no hay día en que no se mencionen a los servicios públicos.

Empero, la noción de servicio público no ha logrado unificarse en la doctrina jurídica por lo que, como hace siglo y medio, adolece de imprecisión, habida cuenta de sus distintas interpretaciones, lo cual no impide desde entonces que tanto el legislador como el juez y el doctrinario empleen frecuentemente la expresión servicio público como si se tratase de un concepto claro y unánimemente definido en la mente de todos, cuando en realidad ni la doctrina, ni la legislación, ni la jurisprudencia han

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

logrado consenso acerca de su género próximo y de su diferencia específica, como acusa la gran cantidad de definiciones ensayadas, que, como bien observa Renato Alessi, son tantos los intentos definitorios del servicio público como autores se han ocupado de él.[1] Entre los criterios utilizados para definir al servicio público, destacan el orgánico, el funcional, el jurídico y el legal. El más pragmático de ellos es el criterio legal, conforme al cual, no hay más servicio público que el establecido por la ley.

El texto vigente del artículo 28 constitucional adopta este criterio en el párrafo que dispone "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante ley".

3. El uso común. En el orden jurídico mexicano, este concepto se inserta en el contexto del dominio público por ser los bienes nacionales de uso común, catalogados en el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales, una de las especies de los bienes sujetos al régimen del dominio público de la federación.

4. Inmuebles adquiridos por el Gobierno federal después de 1917. En lo relativo al segundo propósito del artículo 132 constitucional, consistente en condicionar a que la legislatura respectiva otorgue su consentimiento para sujetar a la jurisdicción federal a los inmuebles que en lo sucesivo adquiera la federación en el territorio de algún estado para destinarlos al servicio público o al uso común, podemos advertir que entraña la preocupación del constituyente por salvaguardar la "soberanía" de los estados prevista en el artículo 40 constitucional, en aras de un equilibrio entre los poderes de la federación y de sus estados.

II. La idea del servicio público en México

La Constitución de 1857 fue la primera de las mexicanas que empleó la locución servicio público, al ordenar en su artículo 13: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley [...]".

Sin que figurara en el Proyecto de Constitución de 1856, la Comisión de Constitución presentó el 29 de febrero de 1857, en la sesión permanente iniciada la víspera, una propuesta de artículo del siguiente tenor: "Estarán bajo la inmediata inspección de los Poderes federales los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás edificios necesarios al gobierno de la Unión".[2] La propuesta fue aprobada por 53 votos a favor, por lo que se incorporó a la Constitución de 1857 como artículo 125. Cabe señalar que, en la terminología en boga en aquella época, eran moneda corriente los vocablos: fuertes, cuarteles y almacenes de depósito, especialmente en el ámbito castrense; entendido el fuerte como la fortaleza o recinto fortificado carente de población civil dedicado a la defensa de una plaza militar o población; el cuartel como edificio destinado para el alojamiento de tropa militar, y almacén de depósito como el local destinado a la guarda, almacenamiento, custodia y cuidado del vestuario, equipo, armamento y municiones de un cuerpo del ejército.

---

1 Alessi, Renato, *Le prestazioni amministrative rese ai private. Teoria generale*, Milán, Giuffré Editore, 1956, p. 2.

2 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente,* México, El Colegio de México, 1987, p. 1244.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Al inicio del siglo XX, el 31 de octubre de 1901, fue reformado el artículo 125 de la Constitución de 1857 para quedar con el texto siguiente:

> Los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes federales, en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva.

La Constitución de 1917 reprodujo literalmente en su artículo 132 el texto del reformado artículo 125 de la de 1857, pese a que el proyecto presentado por Venustiano Carranza al constituyente de Querétaro no lo había incluido.

En su texto original, la Constitución de 1917 utilizó la locución "servicio público" en sus artículos 5, 13, 27, 97, 123 y 132 con diferentes significados.

El artículo 5 usó la expresión servicio público en el sentido de actividad personal realizada en beneficio del Estado: "En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorios y gratuitos, las funciones electorales".

En el artículo 13, al igual que en el del mismo número de la Constitución de 1857, servicio público equivale a empleo o cargo público, o sea actividad personal remunerada, desempeñada en beneficio del Estado.

En los textos originales de los artículos 27 (fracs. II y VII), 97 y 123 (frac. XVIII) "servicio público" puede entenderse como toda actividad estatal, ya sea legislativa, jurisdiccional o administrativa.

> Artículo 27. II. [...] Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación, o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. [...]
>
> VII.- [...] Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. [...]
>
> Artículo 97. [...] La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro, o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público.

La primera edición de la obra del doctor Gabino Fraga, intitulada *Derecho administrativo*, aparece en 1934, y con ella se inicia en México la investigación jurídica del servicio público, aun cuando él no fue partidario de esa noción, porque, en su opinión, el servicio público no corresponde a un concepto bien definido que esté de acuerdo con la realidad, pues dicha noción es puramente doctrinaria.

Quien primero impulsó la idea del servicio público en México y de divulgar su noción fue el profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Autónoma de México, maestro Andrés Serra Rojas, con la publicación, en 1959, de su libro rotulado *Derecho administrativo*.

III. Análisis exegético

En lo general, conviene enfatizar que, de conformidad con el régimen de excepción a la regla general prevista en la fracción II del artículo 121 de la Constitución federal, en términos del artículo 132 de la propia Constitución, solo quedan sujetos a la jurisdicción de los poderes federales los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común; en consecuencia, los inmuebles del dominio privado de la federación se sujetan a la jurisdicción de los poderes de los respectivos estados, situación que confirma el artículo 124 constitucional.[3]

IV. Desarrollo legislativo

Cabe hacer notar que, en términos del artículo 13 de la vigente Ley General de Bienes Nacionales, los inmuebles federales destinados a un servicio público, al igual que todos los bienes sujetos al régimen de dominio público de la federación, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El artículo 59 de la Ley General de Bienes Nacionales cataloga los inmuebles federales destinados a un servicio público, que según el artículo 9 del propio ordenamiento legal, quedan exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El artículo 60 del citado ordenamiento legal sujeta al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público a los inmuebles federales que, de hecho, se utilicen en la prestación de servicios públicos por las instituciones públicas, así como a los inmuebles federales que, mediante convenio, se utilicen en actividades de organizaciones internacionales de las que México sea miembro.

BIBLIOGRAFÍA

Alessi, Renato, *Le prestazioni amministrative rese ai private. Teoría generale*, Milán, Giuffré Editore, 1956.

Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y Administración pública*, 7a. ed., México, Porrúa, 2016.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente,* México, El Colegio de México, 1987.

Jorge Fernández Ruiz

REFORMAS

Sin reformas

[3] Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y Administración pública*, 7a. ed., México, Porrúa, 2016, p. 70.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 133

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

COMENTARIO

Este precepto fue tomado, casi literal, del artículo VI de la Constitución de Estados Unidos. Ha sido reformado en 1934 y en 2016. La última reforma no fue relevante, pues su objeto fue sustituir la palabra "Estado" por "entidad federativa", para hacerla acorde con la modificación que suprimió al Distrito Federal para dar lugar a la Ciudad de México como integrante de la federación.

Aunque en la Constitución de 1824 existió un texto parecido (art. 161), la redacción actual procede de la Constitución de 1857, cuyo artículo 126 decía: "Esta Constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso [...]". En 1857 el Congreso estaba integrado por una sola Cámara: la de Diputados. El Senado fue reincorporado a la Constitución en 1874, con lo que el Congreso se volvió bicameral. Se dio a los senadores la facultad exclusiva de ratificar los tratados internacionales, pero no se advirtió que el artículo 126 continuó indicando que deberían ser aprobados por el Congreso, ya para entonces integrado por dos cámaras. Se produjo una contradicción en la que no se reparó por décadas.

El Constituyente de 1917 replicó el precepto, con el numeral 133, sin percatarse de la contradicción. En la reforma de 1934 se corrigió el error y se remplazó la referencia inexacta al Congreso, por la correcta, al Senado. También se hizo una modificación gramatical, relevante para la adecuada interpretación y aplicación del artículo. El texto de 1917 reproducía al de 60 años antes que decía: "[...] los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso [...]". A partir de 1934 dice: "[...] los tratados que estén de acuerdo con la misma (o sea, con la Constitución) celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado [...]". Al precisar que los tratados deben concordar con la Constitución se añadió un elemento que se volvería clave, como se verá más adelante.

Los principales elementos de este artículo son: supremacía de la Constitución, jerarquía del ordenamiento jurídico y jurisdicción constitucional.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

I. Supremacía de la Constitución

A raíz de la inclusión de los derechos sociales, la doctrina jurídica y el discurso político distinguieron dos partes en la Constitución: la orgánica y la programática. Esta última, por lo general, acompañada por expresiones grandilocuentes, implicaba reducir un segmento de la Constitución a la calidad de aspiración. Su cumplimiento se daría a través de las decisiones que, de manera paulatina y según su arbitrio, fueran tomando legisladores y gobernantes; era una especie de guía ideológica, un proyecto a cumplir en un futuro impreciso.

Esa distinción atenuaba la falta de cumplimiento de la Constitución, pues se admitía que dentro de ella coexistían normas y proclamas. Las normas regían al aparato del poder y algunos derechos subjetivos individuales, y las proclamas aludían al resto: bienestar, democracia, equidad, derechos de prestación, justicia, por ejemplo. Esta idea de la Constitución, como manifiesto, dio lugar a que se le saturara de hipotéticos derechos, construidos más como ideas rectoras para instrumentarse en el porvenir que como auténticas normas jurídicas exigibles por sus destinatarios.

Un programa es una pauta de trabajo, concierne al mundo del ser; en cambio, una norma corresponde al ámbito del deber ser. En este sentido, el artículo 133 es de importancia crucial, pues sitúa a la Constitución en la cima del ordenamiento jurídico y equipara sus efectos a los de leyes y tratados. Las leyes no tienen carácter programático, están sujetas a cumplirse cuando se pueda. Gobernados y gobernantes entienden las leyes de la única manera posible: como comandos ineludibles.

Es de esa manera como debe aplicarse una Constitución, máxime que el artículo 133 exige que las leyes y los tratados, para ser válidos, se adecuen a lo que ella prescribe. Es posible clasificar su contenido en formal, en cuanto a la organización y el funcionamiento de los órganos del poder, y material, en lo que respecta a las funciones del Estado, a los derechos y al estatus de los gobernados, pero, por cuanto forman parte de la Constitución, son normas vinculantes y, por ende, de cumplimiento inexcusable. La Constitución es una norma jurídica, también conocida como norma fundamental.

II. Jerarquía del ordenamiento jurídico

La Constitución no tendría la máxima jerarquía en el ordenamiento jurídico si no fuera norma, pues, por definición, las leyes y los tratados no podrían sujetarse a enunciados que no fueran obligatorios.

Las leyes son válidas porque "emanan" de la Constitución, y los tratados porque "están de acuerdo" con la Constitución. La Constitución, por tanto, es la base del resto del ordenamiento jurídico del país, lo que plantea el problema de determinar cuál es, a su vez, el fundamento de la Constitución. La respuesta se encuentra en su propio articulado, en especial en los artículos 39, 40 y 41. El 39 establece que la soberanía reside en el pueblo, el 40 indica que "es voluntad del pueblo constituirse", o sea, adoptar una Constitución, y el 41 determina la manera cómo el pueblo ejerce su soberanía.

Al indicar que la Constitución, la ley y los tratados "serán la ley suprema" de la Unión, se podría colegir que esa tríada conforma una unidad de iguales. No es así,

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

pues tanto las leyes como los tratados se deben adecuar a la Constitución, lo que denota su mayor jerarquía. Uno de los constructos del constitucionalismo moderno y contemporáneo consiste en el contrato social. Este contrato no es una realidad histórica, es solo una representación teórica que en el pasado permitió trasferir al pueblo el origen y fundamento del poder, al sustituir como soberano al monarca, y que en el constitucionalismo contemporáneo sirve como base para la igualdad, la democracia, los derechos humanos y un poder político delegado por el pueblo y sometido a sus designios.

La relación jerárquica es clara si se responde a la pregunta: ¿se puede derogar la Constitución aplicando leyes o tratados?, la respuesta es negativa. En cambio, si se plantea ¿se pueden derogar las leyes o los tratados vigentes en el país aplicando la Constitución?, la respuesta es afirmativa.

En ese contexto se tiene que considerar lo dispuesto por el artículo 1 constitucional por lo que respecta a los derechos humanos que constan en los tratados. La jerarquía de las normas no afecta a los derechos humanos. Aunque este es un tema polémico, en el supuesto de que hubiera conflicto entre un tratado internacional y la Constitución, la solución está en el artículo 1 constitucional: debe prevalecer la protección más amplia. Si el tratado contuviera mejores derechos debería aplicarse en lugar de la Constitución, en virtud de que así lo prevé ella misma, con lo que seguiría conservando su carácter de norma suprema. Una disposición convencional con mejores derechos no sería aplicable solo en el caso de haber sido objeto de reserva expresa por parte del Estado mexicano en el momento de suscribir el tratado.

Cuando se equiparan los tratados con la Constitución se presenta una dificultad teórica. El presidente, los legisladores, federales y locales, así como los ciudadanos, pueden iniciar una reforma constitucional, y la decisión queda sujeta al poder reformador (art. 135). En contraste, solo el presidente de la República está facultado para proponer la adopción o modificación de un tratado, o su eventual denuncia, y el Senado es la única Cámara que interviene para ratificar la propuesta presidencial. En adición, los tratados son elaborados por técnicos y tramitados por conductos diplomáticos en los que no tienen participación los representantes políticos del pueblo. Por estas razones, no coincido con quienes consideran que los tratados y la Constitución son normas equivalentes.

Lo anterior no es obstáculo para que, en materia de derechos humanos, la Constitución y los tratados o convenciones internacionales sobre esa materia sean considerados un conjunto normativo al que se identifica como bloque constitucional. Existe, además, un concepto complementario: parámetro de constitucionalidad, que incluye las leyes federales y locales, así como los criterios jurisdiccionales nacionales e internacionales que sirven como referente a los juzgadores para resolver controversias.

III. Jurisdicción constitucional

La parte final del artículo 133 es la más debatida, pues obliga a los jueces locales a que se “arreglen”, o sea, que se “sujeten”, a la Constitución, las leyes y los tratados, “a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

o leyes de las entidades federativas". Esta parte del precepto es objeto de discusión desde 1857.

Hay dos sistemas básicos de control de la constitucionalidad de las leyes: el difuso, conforme al cual todos los jueces deben realizarlo, y el concentrado, en el que solo un órgano jurisdiccional está facultado para pronunciarse. El texto del artículo 133 es claro en cuanto al control difuso, pero, ante el desorden que supondría multiplicar las inevitables contradicciones a las que daría lugar su aplicación por parte de millares de jueces, se optó por el control concentrado, con base en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución.

Por lo anterior, el control de constitucionalidad de las leyes corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el tribunal constitucional del país. Esto no obsta para que también haya un control de convencionalidad, como le llamó Sergio García Ramírez en 2003 (Corte IDH, caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*). Conforme a este control, todos los juzgadores, federales y locales, deben determinar si las disposiciones y los actos de la autoridad son compatibles con los tratados y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de un control difuso cuya base constitucional es, una vez más, el artículo 1 de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, UNAM-Tirant lo Blanch, 2014.

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El control difuso de constitucionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, México, FUNDAP, 2012.

Fix-Zamudio, Héctor, *Los derechos humanos y su protección constitucional*, Lima, IIJ-UNAM-Grijley, 2009.

Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, México, IIJ-UNAM, 2006.

Salazar, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2014.

Diego Valadés

REFORMAS

1. *DOF* 18-01-1934

2. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 134

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo 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.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior 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.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

COMENTARIO

Aunque el actual texto tiene nueve párrafos que organizan y dan sustento a una vasta legislación reglamentaria en materia de gasto público, el texto original de 5 de febrero de 1917 se formó de un párrafo único. Este artículo se ha reformado cuatro veces, la primera durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, en diciembre de 1982; la segunda y tercera durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, en noviembre de 2007 y mayo de 2008, y la última en el sexenio de Enrique Peña Nieto, en enero de 2016. Dos de estas reformas son parte de cambios constitucionales y funcionales más amplios.

El párrafo único del texto de 1917 solo refería que a la adjudicación de los contratos para la ejecución de obras públicas que el gobierno tuviera que celebrar "serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública". Entonces no se consideraron las contrataciones de bienes, servicios y arrendamientos, sino hasta el año 1982.

En México, 1982 es un año donde las expresiones del deterioro del sistema político, corrupción y devaluaciones económicas cobran especial significado. Desde su campaña presidencial, Miguel de la Madrid Hurtado señaló que para superar los retos del país era imprescindible la "renovación moral de la sociedad". En un discurso de campaña, pronunciado en marzo de ese año, dijo: "la corrupción en el sector gubernamental es la forma más intolerable de inmoralidad social". Afirmó que se reformarían las leyes y sistemas "para prohibir que los funcionarios responsables aprovechen su posición para promover, directa o indirectamente, a través de funcionarios, de amigos o de parientes, negocios en obras públicas, compras o aprovechamiento de plusvalías de obras públicas o acciones de gobierno".[1] De acuerdo con esta transformación, la renovación moral exige que el Estado asuma tres responsabilidades: prevenir la corrupción; identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción, y la formación de valores nacionales fundamentales.

El 3 de diciembre de 1982, ya como presidente, De la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al título cuarto de la Constitución (arts. 108 a 114) con las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones para con la sociedad, así como para establecer "con mayor claridad y firmeza las normas de su conducta".[2] La iniciativa también incluyó reformas al artículo 134 constitucional. La reforma se aprobó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 31 de diciembre de 1982.

Respecto al manejo de los recursos públicos, se incorporaron los principios de eficacia y honradez al artículo 134 constitucional. En materia de contrataciones se amplió el "principio de licitación pública abierta" a las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes y prestación de servicios de cualquier naturaleza, y se estableció que los casos en que el principio de licitación pueda ser ineficaz para asegurar

[1] La Redacción, "La renovación moral que propone De la Madrid", *Revista Proceso*, México, 13 de marzo de 1982.

[2] Madrid Hurtado, Miguel de la, "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", *Gestión y Política Pública*, México, vol. IV, núm. 2, 2do. semestre de 1995.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

las mejores condiciones en el manejo de los recursos las excepciones se deben regular en la ley para que no quede a "discrecionalidad administrativa irrestricta". La responsabilidad de los servidores públicos incluyó el manejo de recursos económicos federales, cualquiera que sea su destino, de acuerdo con los dos principios mencionados.

Unos años después, ya en el siglo XXI, durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, se convino una reforma en materia político-electoral que incluyó varios artículos constitucionales; se agregaron tres párrafos más al artículo 134. A diferencia de la de 1982, esta reforma no fue una iniciativa del presidente, sino un acuerdo político de los partidos políticos para terminar con el conflicto postelectoral que siguió a las elecciones presidenciales de 2006, la elección más cerrada en la historia contemporánea de México. La reforma constitucional que adiciona tres párrafos al artículo 134 se publicó en el *DOF* el 13 de noviembre de 2007.

El entonces presidente de la República, Vicente Fox —primer presidente de alternancia en México—, intervino antes y durante la campaña presidencial como si fuera un competidor más, a veces para apoyar al candidato de su partido, otras, la mayoría, en contra del candidato a vencer: Andrés Manuel López Obrador. Sin ningún recato, el presidente empleó los recursos del Gobierno y la propaganda gubernamental para beneficiar a su partido político.

Aunque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que hubo indebida injerencia del presidente Vicente Fox —lo que desequilibró la competencia— y quedó claro el desvío de recursos del Gobierno, no anuló la elección. En atención a ese comportamiento y al conflicto político que surgió en respuesta a la no anulación de la elección, la reforma al artículo 134 constitucional introdujo normas para evitar que las personas en el Gobierno y los recursos a su cargo se utilicen para influir en las preferencias y afectar los resultados electorales.

De acuerdo con las disposiciones y prohibiciones constitucionales de noviembre de 2007, todos los servidores públicos del país tienen, en todo tiempo, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. A esta medida se le conoce como el principio de imparcialidad electoral o principio de neutralidad de los gobernantes por el que estos últimos y los agentes públicos tienen prohibido hacer campaña a favor o en contra de cualquiera de los competidores.

Además, por primera vez se regula la propaganda gubernamental y se establece que deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y no podrá personalizarse, de manera que en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Estas normas fueron incorporadas a la legislación electoral desde 2008.

Finalmente, el tercer párrafo adicionado dispone que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

El propósito central de estas normas y reglas busca que los recursos de la Hacienda pública se usen con fines institucionales y no se utilicen para promover a las personas o sus proyectos personales o políticos, o para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El mandato constitucional, "Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar", no ha sido satisfecho. Aunque el Congreso de la Unión, por orden[3] de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó la Ley General de Comunicación Social,[4] aún no entra en vigor debido a que se encuentra impugnada por la insuficiencia de su contenido.

Por otro lado, en mayo de 2008, como parte de una reforma en materia de presupuesto, fiscalización y gasto, se agregaron los principios de economía y transparencia al párrafo primero del artículo 134, en cuanto a la administración de los recursos económicos. Asimismo, se agregó un segundo párrafo que establece que

> Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

La última reforma que ha tenido este artículo atiende al cambio político de la Ciudad de México. En el artículo 134 se sustituye "estados" por "entidades federativas" y "Distrito Federal" por "Ciudad de México", además de que se considera a las "demarcaciones territoriales" de esta.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 5 de febrero de 1917, *www.diputados.gob.mx*

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, INAEHRM, 2016, t. III.

Madrid Hurtado, Miguel de la, "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", *Gestión y Política Pública,* México, vol. IV, núm. 2, 2do. semestre de 1995.

Redacción, "La renovación moral que propone De la Madrid", *Revista Proceso,* México, 13 de marzo de 1982.

Fabiola Navarro Luna

REFORMAS

1. *DOF* 28-12-1982
2. *DOF* 13-11-2007
3. *DOF* 07-05-2008
4. *DOF* 29-01-2016

---

[3] Sentencia de amparo dictada en el recurso de revisión 1359/2015.

[4] Se publicó en el *DOF* el 11 de mayo de 2018.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m