

CAPÍTULO SEGUNDO

“...CONSTITUIRSE EN...”

PREÁMBULO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SÍNTESIS DE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El texto constitucional inició en esta ocasión con una declaración “De los derechos del hombre”. En el artículo 1o. se proclamó lo siguiente: “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TRAYECTORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1

LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN

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

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

- Los derechos humanos deben interpretarse de tal manera que siempre favorezca a las personas la protección más amplia (principio *pro persona*)
- Todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos
- El Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos
- Está prohibida la esclavitud
- Está prohibida la discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil y cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2

PRINCIPALES CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR MÉXICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 3

SINOPSIS DE LOS PODERES FEDERALES

Poder Legislativo

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

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

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

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

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

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

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

Poder Ejecutivo Federal

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

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

Poder Judicial de la Federación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4

BASES CONSTITUCIONALES DE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

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

Poder Ejecutivo

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

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

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

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

Poder Legislativo

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

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

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

Poder Judicial

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

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

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

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

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

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

Municipios

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

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

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

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

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

Cuadro 5

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

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

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

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

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

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

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

