



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**LA FACULTAD PRESIDENCIAL PARA INICIAR
REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

2001 228

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANGEL DOMÍNGUEZ ENRIQUEZ

ASESOR:
DR. ARTURO ARRIAGA FLORES.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Ana, de quien aprendí a levantarme
en los momentos más adversos de mi vida,
con el amor que le profesó, gracias.*

*En recuerdo de Francisco y Raúl,
en donde quiera que se encuentren
su luz seguirá brillando por siempre.*

*Con cariño a mis hermanos Francisco,
Alberto, Maribel y Antonio,
por comprender la forma de mi ser
y tolerar mis continuas fallas en la vida.*

*A Gabriela, alma aguerrida y fortaleza de mi hogar,
compañera quien ha convertido mi vida
en un paraíso de felicidad.*

*A todas aquellas personas que durante el transcurso
de mi vida me han alentado a seguir adelante,
de ellas he aprendido a superarme,
su amistad y apoyo ha sido esencial
para forjar lo que soy en el presente,
y ansiar ser más humano en el futuro.*

*Al Pueblo de México, quien a través de la
Universidad Nacional Autónoma de México
me brindó la oportunidad de cursar en la
Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón",
una carrera profesional. Espero retribuir
su generosidad luchando por él.*

*Y sobre todo a Dios,
...divinidad absoluta.*

*El que siembra verdades, recoge, por lo pronto, denuestos e ingratitudes.
A la larga, por lo menos en aquellos pueblos que no han renunciado a su destino,
el patriota se ve recompensado con el amor y el respeto de los póstumos,
a quienes sacrificó su momento para conquistar un poco de eternidad.*

José Vasconcelos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
-------------------------------	----------

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LOS ORDENAMIENTOS GENERALES QUE REGULARON LA ESTRUCTURA JURÍDICA POLÍTICA DEL PUEBLO MEXICANO

1.1 En la Época Prehispánica	1
1.1.1 Cultura Olmeca, Chichimeca y Maya	2
1.1.2 La Triple Alianza (México, Texcoco y Tacuba)	4
1.2 En la Época Colonial	7
1.2.1 El Rey	7
1.2.2 La Bula	8
1.2.3 Casa de Contratación	10
1.2.4 Consejo de Indias	10
1.2.5 Leyes de Indias	12
1.3 En el México independiente	15
1.3.1 Constitución de Apatzingán de 1814	15
1.3.2 Constitución de 1824	16

1.3.3 Bases y Leyes Constitucionales	19
1.3.4 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	21
1.3.5 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	21
1.3.6 Constitución de 1857	23
1.3.7 Constitución de 1917.	25

CAPÍTULO II

ASPECTOS ESENCIALES QUE DETERMINAN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO UN ORDENAMIENTO SUPREMO

2.1 Concepto de Constitución, su Clasificación e Interpretación.	31
2.2 La Soberanía Nacional	43
2.3 La Jerarquía de la Constitución Federal	45
2.3.1 Su Supremacía	47
2.3.2 Su Fundamentalidad.	49
2.3.3 Su Legitimidad	50
2.4 Poderes que Consagra	51
2.4.1 El Poder Legislativo	51
2.4.2 El Poder Ejecutivo	54
2.4.3 El Poder Judicial	58
2.5 El Control Constitucional	60
2.6 La Inviolabilidad de la Constitución	81

CAPÍTULO III
EL PODER PRESIDENCIALISTA EN EL
MÉXICO CONTEMPORÁNEO

3.1	El Presidencialismo Mexicano	84
3.2	Facultades que la Constitución Política le confiere al Presidente de la República	86
3.2.1	Facultades ordinarias (expresas)	86
3.2.2	Facultades extraordinarias	92
3.2.3	Facultades legislativas.	96
3.3	La Facultad Presidencial para Iniciar Reformas Constitucionales	98
	CONCLUSIONES	103
	BIBLIOGRAFÍA	106

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como texto fundamental del País, consagra un conjunto de normas tendientes a organizar el Estado, una de las expectativas que persigue es la de lograr el desarrollo de México como Nación Independiente. Esto implica que esté constantemente en evolución, lo cual consigue a través de la modificación de sus principios y preceptos jurídicos que ella contiene.

Las modificaciones que se realicen a la Constitución deben hacerse de acuerdo al contexto histórico y político que va enfrentado el país, como Ordenamiento Máximo, dichas modificaciones deben realizarse observando rigurosamente el procedimiento que para tal acto determina, éstas, deben realizarse por órganos y entes jurídicos legitimados para ello.

Mi objetivo en el presente trabajo, es revisar desde la perspectiva analítica la historia de los ordenamientos generales que regularon la estructura jurídica-política del pueblo Mexicano, los cuales nos dan un panorama, a groso modo, del Sistema Jurídico en que vivieron nuestros ancestros, desde la época prehispánica hasta la Constitución Política que actualmente nos rige; y con ello poder determinar las características y facultades que se concedieron a los Poderes de la Unión, en especial al Ejecutivo Federal, en los diversos sistemas de gobierno que se derivaron de dichos ordenamientos.

Asimismo, la intención del trabajo es simplemente dar una visión en conjunto de las características que tiene nuestro sistema de gobierno, el cual ha tenido como eje central de toda actividad política al Presidente de la República, y poder determinar con ello los alcances y limitaciones jurídicas que éste tiene en relación con el gobierno constitucional que actualmente nos rige.

Finalmente, pretendo establecer que el Titular del Poder ejecutivo Federal carece de facultades para iniciar reformas a nuestra Carta Magna, y en consecuencia formular una propuesta que subsane dicha laguna jurídica. La sociedad evoluciona, en la medida que esto sucede requiere de un sistema de leyes acordes con la realidad en que se vive, estas deben derivarse de la Ley Fundamental, la cual debe preservar los principios que son esenciales para garantizar los derechos más elementales de los gobernados, donde los gobernantes deben desarrollar sus actividades de acuerdo a los derechos y obligaciones que rigurosamente les concede la ley.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LOS ORDENAMIENTOS GENERALES QUE REGULARON LA ESTRUCTURA JURÍDICA POLÍTICA DEL PUEBLO MEXICANO

1.1 En la Época Prehispánica

Los antiguos pobladores de lo que ahora se conforma el territorio mexicano tuvieron que haber vivido en grupos con cierto orden y organización, ya que para entonces, hace algunos miles de años, debieron practicar la cacería como un sistema de sobrevivencia, actividad que individualmente les hubiese resultado imposible realizar, la asociación y coordinación de esfuerzos entre dichos individuos debió ser esencial.

Conforme al desarrollo natural de tales personas, se fueron integrando a la vida de éstos nuevas formas de supervivencia, como la domesticación de animales y la práctica de la agricultura, en consecuencia, encontraron nuevos márgenes de tiempo que aprovecharon en la especialización de diversos trabajos como de cerámica, de plumas, de tejidos y la práctica de determinados juegos; esto generó una regionalización en la práctica de tales actividades, motivando el intercambio entre los diversos núcleos de población. Todas estas formas de vida dieron lugar a las diversas clases sociales no agrícolas, como los nobles, los comerciantes, los escultores y artistas, entre otras.

Los enlaces comerciales entre regiones así como la predominante clase religiosa dio lugar a sangrientas guerras entre pueblos, cuyas consecuencias fueron que las clases superiores vencedoras sometieran a los vencidos convirtiéndolos en esclavos, a quienes se les impuso sus costumbres y formas de vida, esto originó que nacieran las grandes ciudades teocráticas.

Poco a poco, la vida primitiva de estos pueblos se fue organizando bajo las grandes ciudades en que fueron convirtiéndose, apareciendo éstas con un comercio bien definido y con una religión bastante compleja, dando lugar así a las diversas culturas autóctonas que florecieron y se desarrollaron a lo largo del territorio mexicano.

Desde el punto de vista jurídico, haremos mención solamente a las culturas más importantes que estaban constituidas con cierto orden, de una manera general a la Olmeca, Chichimeca y Maya; y de manera especial a las que conformaban la denominada "*Triple Alianza*", como son los pueblos de México, Texcoco y Tacuba; ya que de estos últimos conocemos de una manera mas detallada el conjunto de normas jurídicas que los regía para entonces.

1.1.1 Cultura Olmeca, Chichimeca y Maya

Las culturas Olmeca, Chichimeca y Maya, carecieron de un sistema jurídico definido, ya que la primera tuvo características teocráticas, lo que implica la existencia de grupos de individuos con características serviles y de otro tanto con funciones sacerdotales, quienes eran los que tenían el poder. Este pueblo

fue gobernado por una mezcla de reyes-sacerdotes, quienes hegemonícamente imponían las normas jurídicas que debían prevalecer. Todo el ámbito jurídico imperante en este pueblo giró en torno a la voluntad de la clase dominante, quienes a su libre albedrío disponían de los actos trascendentales que determinaron el destino de aquél.

En contraste con la cultura Olmeca, la Chichimeca no tenía una clase sacerdotal y carecía de organización política, ya que estos vivían dispersos en pequeños grupos, los que en cuestiones trascendentales se organizaban en conjunto, el maestro Margadant menciona respecto de dichos grupos que *“con fines militares o para migraciones colectivas solían formarse confederaciones transitorias”*.¹ Esta cultura, un tanto más primitiva que las prevalecientes, asumió al establecerse en el centro del actual territorio mexicano, elementos de organización de las culturas superiores que territorialmente encontró, lo que se deduce que las disposiciones que regulaban la vida de los diferentes grupos que conformaban esta cultura eran emitidos por un individuo que predominantemente ejercía funciones de dirigencia.

Por lo que respecta al pueblo Maya nos referiremos el que comprende al Nuevo Imperio, el cual era una especie de confederación de Ciudades-Estado, los que se unían en común por el lenguaje y costumbres afines; de entre éstas, sobresalían las más importantes que eran las ciudades de Chichén-Itzá, Uxmal y Mayapán, las cuales eran gobernadas cada una por un individuo que poseía determinada jerarquía, al que se le denominaba *“halach uinic o ahau”*, quien

¹ Margadant S., Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, México. Editorial Esfinge. 11ava. Edición. 1994. pág. 22.

contaba con facultades supremas para nombrar a las personas que deberían fungir como jueces, administradores, en funciones militares y religiosas en las aldeas que se ubicaban dentro de la Ciudad. El *ahau*, auxiliado por un consejo de nobles y sacerdotes dirigía la política interior y exterior, era el señor que determinaba las cuestiones más trascendentales dentro de los pueblos mayas.

1.1.2 La Triple Alianza (México, Texcoco y Tacuba)

Los pueblos que comprendieron la denominada "Triple Alianza" eran los más civilizados y fuertes, por lo cual, habían extendido sus dominios de una manera territorial más considerable. Las Leyes que regían los reinos de la Triple Alianza fueron pronto imitadas por los pueblos sometidos, o impuestas a éstos; dichas leyes no se conformaban como un cuerpo de ordenamientos bien definidos, sino de jeroglíficos escritos que encontraban sustento jurídico principalmente en la costumbre. *"Las tribus que formaron los reinos de la triple alianza, llegaron a las tierras de Anáhuac ya organizadas bajo un derecho consuetudinario".*²

De entre estos pueblos el que hegemonícamente sobresalía era el Azteca, era tal la supremacía de éste respecto a los otros dos, que el emperador azteca generalmente designaba quienes serían gobernadores de los pueblos aliados. *"La autoridad del rey era absoluta, como lo era la de los señores en sus respectivas provincias, por esto se les designaba a aquél y a éstos con el nombre*

² Mendieta y Núñez, Lucio. *El Derecho Precolonial*, México. Editorial Porrúa S.A., 6ª. Edición, 1992. pág. 30.

de tlatoani o tlatequi, del verbo tlatoa, que significa hablar; eran los que hablaban o mandaban; los demás tenían que callar”.³

En un principio, los sacerdotes eran la clase dominante que dirigían las tribus, por esta razón cuando estos pueblos pasaron a ser monarquías no perdieron sus rasgos teocráticos, en razón de que prevaleció la idea que el pueblo pertenecía a Dios, por lo tanto el rey era un representante del divino en la tierra y la veneración hacia éste fue excepcional, según J. Kohler,⁴ la idolatría hacia el monarca llegó a ser tan sublime con el último rey Motecuzoma II, “cuando se presentaba, todos tenían que inclinar la cabeza”.

El monarca, representante de Dios en la tierra y como autoridad suprema, elegía a los funcionarios públicos de entre la clase noble del reino, siempre y cuando éstos hubiesen sido educados en el *Calmecac*, que era el centro donde educaban a los nobles y recibían éstos las más altas enseñanzas de la ciencia; los alumnos se instruían principalmente en las doctrinas filosóficas y morales. El rey solamente se veía limitado en sus facultades por los intereses de las clases sociales más poderosas, que eran además de los nobles, los sacerdotes y los guerreros, estas clases formaban Consejos, que tenían como funciones el de auxiliar y asesorar al rey en su gobierno.

Tanto el rey de México como el de *Acolhuacán* (Tacuba), contaban con tres consejos supremos para el gobierno del reino, en los cuales se examinaban cuestiones relativas al Estado, Hacienda y Guerra, “los monarcas no fallaban en

³ Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, México, Editorial Porrúa S.A., 2ª. Edición, 1984, pág. 163.

⁴ Kohler J. *El Derecho de los Aztecas*, México, Edición de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 1924, pág. 18.

cuestiones mayores sin haber oído previamente el dictamen de sus consejeros”⁵, no se sabe a ciencia cierta cuantos individuos formaron estos consejos supremos, pero según Margadant, el número de integrantes era de “cuatro consejeros permanentes”⁶, quienes debieron de pertenecer a la clase noble.

El poder unipersonal de los monarcas de México y los pueblos aliados fue variando de acuerdo a los tiempos de cada gobernante, sin embargo siempre prevalecieron los rasgos de autoritarismo lo que provocó serias disensiones entre los súbditos del reino. Los monarcas, auxiliados por los consejeros regían la vida y los actos de sus súbditos, las leyes que debían observarse en estos territorios, como ya se comentó, encontraban apoyo en la costumbre, donde los jefes legitimaban sus actos sistemáticamente auxiliados por un sistema judicial, ya que el soberano era considerado el supremo legislador y máxima autoridad juzgadora, por lo tanto los jueces designados por el emperador fallaban acorde a la voluntad de la clase en el poder, más que en Derecho; generalmente tales resoluciones se tomaban como verdad absoluta sin admitir recurso alguno. “*Unos y otros, al castigar algún delito o al fallar en algún negocio, sentaban una especie de jurisprudencia*”⁷.

⁵ Clavijero Francisco J. *Historia Antigua de México*, México, Editorial Porrúa S.A., 7ª. Edición. 1982, pág. 210.

⁶ *Cfr. Margadant, op. cit. pág. 27.*

⁷ Mendieta y Nuñez, *op. cit. pág. 83.*

1.2 En la Época Colonial

A raíz del descubrimiento del nuevo mundo se implantó en éste un sistema Jurídico Político acorde a las disposiciones jurídicas y costumbres predominantes en las Ciudades Colonizadoras, sin embargo, la Corona Española tuvo diversos problemas para que se reconocieran dichas normas, ya que los pueblos autóctonos tenían sistemas legales debidamente definidos y estructurados, este problema se agravaba con las continuas discrepancias que España tuvo con el reino de Portugal en cuanto a la titularidad de las nuevas tierras. El reino español debía buscar las Instituciones idóneas que permitieran hacer valer las normas legales que legitimaran su título de señores conquistadores, y a su vez poder refrendar su calidad de reyes católicos garantes de los principios eclesiásticos conservando en la Nueva España su hegemonía como Institución divina.

1.2.1 El Rey

La máxima autoridad era el rey, quien era representado en las indias por el Virrey, de la voluntad de éste emanaba la disposición de formar nuevas instituciones en la Nueva España.

Para Margadant, "El fundamento de toda la legislación Indiana era la Corona".⁸ Todas las medidas emanadas por las diversas instituciones

⁸ Margadant, *op. cit.*, pág. 54.

establecidas en las nuevas tierras debían ser ratificadas por esta autoridad a través de las cédulas reales, instrucciones, decretos y diversas ordenanzas. El reino de Castilla hizo valer las primeras disposiciones que rigieron en el nuevo mundo, éstas necesariamente tuvieron que emitirse acorde a los intereses reales y eclesiásticos, ya que también el Papa católico tuvo una participación preponderante en los asuntos de las tierras descubiertas.

Así entonces, en el nuevo mundo el rey desempeñó un papel esencial, en virtud de que por voluntad real, se emanaban todas las disposiciones de carácter jurídico que regirían a las tierras descubiertas. A través de sus instrucciones, el rey imponía las reglas que debía de observar la población de la Nueva España, las cuales debían ser acatadas aún por los representantes de éste en las nuevas tierras.

1.2.2 La Bula

“La Bula” desempeñó un papel muy importante en el nuevo mundo, se implantó en éste a raíz de la controversia suscitada entre los reinos de España y Portugal. Según Esquivel Obregón, *“La Bula fue un laudo arbitral que puso fin a la disputa entre los reyes de Castilla y Portugal acerca de la soberanía sobre las nuevas tierras”*.⁹

Estos documentos fueron tradicionalmente considerados como instrumentos autenticadores, en los que el Papado participaba ejercitando

⁹ Cfr. Esquivel Obregón, *op. cit.* pág. 192.

funciones de Notario mayor, legitimando los derechos de los reyes quienes arbitrariamente extendían sus dominios sobre cualquier parte de la tierra.

Si bien la Bula fue un documento autenticador, considerado así por los reinos de aquel entonces, al paso del tiempo fue perdiendo la contundencia jurídica que en un principio se había obtenido, ya que los representantes del reino que pretendía obtener beneficios con dicho documento, sometían éste ante el Papa a efecto de que su santidad confirmara y aprobara dicha capitulación, lo cual supone una simple jurisdicción, más no así la legalidad que los reinos argumentaban.

En las nuevas tierras, la bula semejó una especie de concesión que otorgaba a los Reyes Católicos de Castilla un título legal sobre de éstas, condicionándolos con la obligación de proteger y evangelizar a los grupos autóctonos. La Bula entonces fue una forma para cristianizar a los indios, donde el Papa con dicho documento ordenaba a los diversos monarcas abstenerse de interferir en las Indias de los Reyes de Castilla, bajo pena de excomunión. Así por simple disposición del Papa, al emitir dicho instrumento, se despojó a los "indígenas" de todas sus propiedades que originalmente les perteneció.

En este contexto, diversas corrientes se manifestaron a favor de tales instrumentos, alegando que el Papa, como representante de Dios, podía a través éstos otorgar los derechos más absolutos sobre las tierras descubiertas y sus habitantes, desechando cualquier derecho poseído previamente por parte de persona alguna.

La bula sirvió así de base para legislar sobre las tierras descubiertas.

1.2.3 Casa de Contratación

Cuando los asuntos de las Indias comenzaron a desarrollarse y a hacerse más complejos, se pensó en crear un órgano especial que tomara a su cargo la parte mercantil, que era una actividad demasiado preponderante para entonces.

La Casa de Contratación fungió cronológicamente como la primera Institución creada por los Reyes españoles para el gobierno de las Indias, consistía en la facultad que se le otorgaba al Almirante Colón para que éste, a nombre de los Señores de Castilla, ejecutara todos los actos que por su alta magistratura estaba reservado para éstos; *“En todas las poblaciones que se fundaren el Almirante nombraría alcaldes que administraran justicia, y alguaciles que la ejecutaran pudiendo él oír las primeras instancias o las apelaciones [...]”*¹⁰ Colón en su carácter de Virrey y Gobernador de dichas tierras, nombramiento que además le concedía esta disposición real, quedaba legitimado para retener un porcentaje de los actos mercantiles que se celebraran dentro del perímetro de las tierras conquistadas.

Para Esquivel Obregón, esta institución *“tuvo así un carácter predominantemente mercantil; los Reyes Católicos ponían su dinero y su autoridad real, Colón era el socio industrial”*.¹¹

1.2.4 Consejo de Indias

El Consejo de Castilla en un principio fue la autoridad suprema en asuntos de la administración de las tierras colonizadas, era el órgano especializado que

¹⁰ *Ibidem*, pág. 279.

¹¹ *Idem*.

trataba los asuntos judiciales. Para 1524 se estableció formalmente el Consejo de Indias independiente del de Castilla, fungió como órgano jurisdiccional ya que el ámbito Judicial fue el eje de toda organización colonial.

“El Consejo de Indias dominó todas las instituciones y demás autoridades que se establecieron en el nuevo mundo”,¹² ésta, estaba facultada para iniciar los procedimientos correspondientes para fincar responsabilidades a diversos servidores, inclusive de la misma Institución. A través de los procedimientos de Residencia y de Visita, el Consejo de Indias sometía a dichos funcionarios a cumplir las disposiciones que ésta o el Rey dictaban; en el primer caso se asignaba al funcionario, al cual se entablaba el procedimiento un lugar donde debía permanecer, alejado de aquél en que había ejercido sus funciones y se convocaba a todos los individuos que se sentían agraviados por el actuar de dicho funcionario a manifestarlo en público; en el segundo supuesto se nombraba a una persona que se le denominaba visitador, quien era el encargado de realizar las investigaciones pertinentes a todos los involucrados en la visita, sin que éstos supieran de que se les acusaba y por quién, ni aún después de haberseles encontrado culpables y ser sentenciados por el Consejo.

Era tal la autoridad de esta Institución en el nuevo mundo, que según Esquivel Obregón *“[...] conocía de las residencias que se formaban contra virreyes, oidores y altos funcionarios coloniales, los cuales siempre eran sometidos a ella al terminar el plazo de su encargo [...]”,¹³ cabe aclarar que los miembros del consejo de Indias no estaban sujetos a residencias, sino al procedimiento de visita, la que el mismo Rey llegó a realizar.*

¹² Cfr. Margadant, *op. cit.*, págs. 65-67.

¹³ Esquivel Obregón, *op. cit.* pág. 32.

El Consejo emitió sus primeras ordenanzas que fueron fechadas en la ciudad de Barcelona el 20 de noviembre de 1542, las cuales se conforman de 40 capítulos en donde se trataba la reglamentación interior del consejo, el trato a los nativos de la Indias y la jurisdicción de las correspondientes audiencias; en este último punto se disponía la facultad del consejo de conocer los diversos juicios en instancia de apelación, pero siempre y cuando la cuantía del negocio fuera superior a 10,000 pesos, además que se iniciaran en las Indias y la resolución correspondiente fuera recurrida.

Al final de estas disposiciones se ordenaba que se imprimieran y se mandarían a todas aquellas autoridades de Indias, así como a misioneros, a efecto de que tradujeran y se leyeran a los nativos de las Indias.

A la par de esta Institución se creó una parecida a ésta, con el objeto de administrar todo lo concerniente al tesoro real, con la facultad para recaudar todos los recursos que se originaban por concepto de pago de tributos, derechos y penas que se originaban en el territorio conquistado, sin embargo, se produjo una profunda rivalidad entre ambas instituciones, llegando al grado de obstruirse una con otra respecto de los trámites encaminados a realizar alguna tarea, ya que, cuando se requería recursos para un cometido o se necesitaba recabar una cédula de una y otra Institución, se daba el caso de que comúnmente no se ponían de acuerdo, retrasando así las autorizaciones que se requerían para llevar a cabo el acto necesario.

1.2.5 Leyes de Indias

Al transcurso del tiempo y a raíz de las innumerables disposiciones que se hacían llegar a las Indias por el reino español, las cuales no ayudaban al sistema

jurídico por la confusión y anarquía que creaban en la aplicación jurídica del derecho, se llegó a la determinación de formar una recopilación metódica de aquellas, la que según Margadant se denominó "*Recopilación de Leyes de Indias*",¹⁴ la cual rigió los dominios españoles del nuevo mundo. Dicha recopilación, como ordenamiento jurídico supremo, determinó el sistema jurídico de las tierras descubiertas, éste se conformó de nueve libros donde se regulaban todos los actos jurídicos, las disposiciones eclesiásticas, las nuevas instituciones que se fundaron, el trato a los habitantes de estas tierras y naturales; regulaba también las diversas disposiciones emanadas del reino español y que debían cumplirse en la colonia, asimismo, se determinaban las diversas categorías de los funcionarios que administraban el gobierno del nuevo mundo.

Este conjunto sistemático de Leyes se caracterizó por dos tendencias tradicionales del pueblo español; la primera, fue la característica de que dichos preceptos eran susceptibles de perfeccionarse con la recabación de más información relativa al caso concreto, lo cual permitiría aplicar plenamente el precepto correspondiente.

La Segunda, era que se imponía el respeto a la costumbre de los pueblos originales, en todo lo que no contrariara a las reglas sociales y jurídicas del pueblo conquistador.

Cabe destacar de estas leyes algo interesante relativo a la primera característica antes detallada, y era que específicamente el precepto 22 de dicha

¹⁴ Margadant. *op. cit.* pág. 55.

Ley, título 1, libro 2; se ordenaba a los ministros y jueces obedecer y no cumplir las nuestras cédulas y despachos en que intervinieran los vicios de falsedad.

Asimismo, en dichas leyes se facultaba a las autoridades para sobreseer el cumplimiento de los mandamientos, en los casos en que la observancia de los mismos trajera como consecuencia un “escándalo conocido o daño irreparable”.¹⁵

¹⁵ Cfr. Esquivel Obregón. *op. cit.* pág. 269.

1.3 En el México Independiente

Con el comienzo del movimiento de independencia de la Nueva España surgen los primeros intentos para liberarse del sistema político monárquico que la corona española había implantado, así, se comenzaron a redactar los primeros documentos que plasmaban un rompimiento con el sistema de gobierno español. Era necesario que dichos documentos fueran la estructura jurídica política del nuevo sistema de gobierno que se pretendía implementar, una vez consumada la Independencia de la Nueva España.

En este punto trataremos de analizar aquellos documentos que durante la transición hacia la Independencia de la hoy República Mexicana tuvieron una hegemonía jurídica, los cuales, sirvieron de antecedente para la conformación de los ordenamientos supremos que han tenido vigencia en la historia del México Independiente.

Comenzaremos con los documentos que influyeron en la conformación del estado Mexicano, continuando de manera sistemática con el análisis de las diversas constituciones en particular.

1.3.1 Constitución de Apatzingán de 1814

Para lograr una organización propia y autónoma del pueblo mexicano, comenzaron a redactarse aquellos documentos que plasmaron en su contenido

la voluntad de redimir a quienes habían sido explotados económica y socialmente durante los años de la colonia española.

El 22 de octubre de 1814, se expidió el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el cual según Emilio Rabasa se conoció como “*Constitución de Apatzingán*”,¹⁶ ésta tomo como base los principios políticos que plasmó José María Morales en sus sentimientos a la Nación el 14 de Septiembre de 1813, en Chilpancingo Guerrero. La Constitución de Apatzingán se componía de 242 artículos, divididos en dos partes, la primera contenía los principios o elementos constitucionales; la segunda contenía la forma de Gobierno.

Como intento de maximizar a este documento como ordenamiento jurídico supremo, en el artículo 5o. se incluyó el principio que todo pueblo que se considere independiente debe de plasmar en su constitución, que La soberanía que reside originalmente en el pueblo, más sin embargo, a pesar de ser un buen intento de sistematizar al gobierno independiente, este ordenamiento no tuvo vigencia alguna, quedando como un simple precedente para las nuevas constituciones que más tarde se redactarían.

1.3.2 Constitución de 1824

Una vez consumada la independencia del territorio nacional, existió la voluntad de crear un sistema de gobierno acorde a las bases generales y principios que establecían los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, los cuales optaban por una monarquía moderada.

¹⁶ Rabasa O., Emilio. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª. Reimpresión, 1997, pág. 12.

Al instalarse el Primer Constituyente, el 24 de febrero de 1822, significó el comienzo de una forma de gobierno que finalmente se emancipaba de la injerencia colonial, ya que una vez reinstalado el Congreso, éste declaró la nulidad del gobierno implantado por Iturbide, asimismo decretó la insubsistencia del gobierno establecido bajo las bases de los referidos Plan de Iguala y Tratados de Córdoba.

El congreso presentó el día 31 de enero de 1824, un documento que se denominó "*Acta Constitutiva*",¹⁷ donde se estableció un sistema de gobierno federal. Tiempo después se inició el debate sobre el proyecto de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base el Acta constitutiva de la Federación, la cual fue aprobada como Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824, publicada el 25 de ese mes y año.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana contenía diversas disposiciones fundamentales, las cuales contemplaban una forma de gobierno sistemático en los rubros de *Forma de Gobierno y Religión; División de Poderes; Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; Gobierno Particular de los Estados; Prevenciones Generales; Derechos del Hombre, y por último, Vigencia de la Constitución.*

Por lo que respecta a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Rabasa nos dice que ésta plasmaba como forma de gobierno "*la República Representativa Popular Federal*",¹⁸ así como también, *La División de*

¹⁷ Cfr. Margadant, *op. cit.*, pág. 148.

¹⁸ *Ibidem*, págs. 23-25.

Poderes de la Federación, La División de Poderes, El Poder Legislativo, El Poder Ejecutivo y El Poder Judicial; entre otros rubros señalaba también un Consejo de Gobierno, que tenía como función, la de velar por la observancia de la Constitución, el Acta Constitutiva y las Leyes Generales, esto, durante el tiempo que el congreso se encontrara en receso. También determinaba lo relativo a los Estados de la Federación y algo muy importante y esencial, en su Título VII se determinaban las cuestiones relativas a la Observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva, donde se determinaba que sólo el Congreso podía resolver dudas acerca de la Constitución y del Acta Constitutiva, y que nunca sería el mismo Congreso el que calificara las observaciones y el que decretara las reformas; asimismo, se plasmaba que no podían ser reformados los artículos que establecían la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, la forma de gobierno, la libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados.

Entre los principios fundamentales que se plasmaron en esta Constitución, se encuentra el federalismo que se tomó de la Constitución Norteamericana, el cual significó la contraposición del centralismo colonial; así también, el principio de soberanía, el cual se depositaba en el pueblo mexicano, este principio finiquitaba todo rasgo del sistema monárquico, consolidando al México Independiente. Otra aportación de éste ordenamiento supremo fue la República, que como sistema de gobierno, garantizó la participación del pueblo mexicano directamente en la administración política del país independiente.

Otro principio fundamental fue la idea de división de poderes, la cual se plasmaba en el artículo sexto, donde se determinaba que el Supremo Poder de la Federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Para

el maestro Carpizo, *“la Constitución Mexicana de 1824 tuvo como uno de sus principios fundamentales la idea de la separación de poderes”*.¹⁹

1.3.3 Bases y Leyes Constitucionales

A raíz de la creación de la Constitución de 1824, a lo que contrariamente se pensaba, comenzó un periodo de confusión y anarquía política, que finalmente debilitó al nuevo sistema de gobierno implantado, originado principalmente a las constantes pugnas de los grupos que apoyaban al sistema del nuevo gobierno y por otro lado los que apoyaban un sistema de gobierno de monarquía disfrazada; Los Liberales y Los Conservadores respectivamente.

De las constantes luchas entre los grupos centralistas y los liberales, se derivó la celebración de un Congreso General donde se examinaría la forma de gobierno que se contemplaba en la Constitución de 1824; así, el 9 de septiembre de 1835 se expidió una Ley por parte de este Órgano, la cual se declaraba a dicho Congreso como Constituyente, con amplias facultades para asumir todas las atribuciones tanto comunes como peculiares de cada cámara, quedando suspendidos los artículos del Acta Constitutiva y de la Constitución General de 1824.

Cabe hacer notar las constantes y gravísimas pugnas que existieron por la lucha en el poder entre los dos bandos, los cuales se disputaban el poder del Estado Mexicano. Para ese mismo año se expidieron también las Bases para la nueva Constitución, las cuales se publicaron el 23 de octubre, donde se

¹⁹ Carpizo Jorge. *Estudios Constitucionales*, México, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, 1994, pág. 271.

establecieron los principios en que se fundarían las Leyes (siete en total), que regirían en su conjunto como Ordenamiento Jurídico Supremo Mexicano.

La Primera Ley, se caracterizaba por definir los derechos y obligaciones de los mexicanos y los habitantes de la República.

La segunda Ley se refería a la creación de un “Supremo Poder Conservador”,²⁰ que tenía entre otras facultades el de “Declarar la nulidad de una Ley o Decreto, asimismo, de los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia. Entre otra prerrogativas se decretó que el Supremo Poder “sólo era responsable ante Dios y la opinión pública”, y sus integrantes en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

La Tercera Ley se refirió sobre el Poder Legislativo en el Congreso General.

La Cuarta Ley se refirió a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, el cual se depositaba en un “Supremo Magistrado” que se denominaba Presidente de la República.

La Quinta Ley se refería sobre el Poder Judicial de la República Mexicana, el cual era ejercido por la Corte Suprema de Justicia y por los Tribunales Superiores de Justicia.

La Sexta Ley Constitucional se refería a la división del territorio de la República y el gobierno interior de éstos.

²⁰ Cfr. Rabasa, *op. cit.* págs. 42-44.

La *Séptima Ley* prevenía la protección de éstas Leyes conformadas en Constitución, a las cuales, en determinado periodo no se les podían hacer modificaciones.

1.3.4 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Estas bases reiteraron la Independencia de la Nación y su organización en República Centralista, así también, determinaba la división territorial que se estableció en 1836 y algunos otros postulados que se habían plasmado para entonces; más sin embargo, a pesar de la voluntad de los legisladores de reivindicar los principios de la Constitución de 1824, esto no se cumplió debido a las tendencias centralistas.

1.3.5 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Ante las constantes luchas de los grupos antagónicos que buscaban instaurar o consolidar un sistema de gobierno acorde a sus intereses, así como los reclamos para convocar a un nuevo Congreso Constituyente, para el 6 de diciembre de 1846 quedó instalado el Congreso, al que concurrieron grandes figuras como Benito Juárez, entonces Diputado por el Estado de Oaxaca y Mariano Otero por el de Jalisco. La mayoría de los integrantes de este Congreso se inclinaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824.

El Congreso aprobó lo que sería el "*Acta Constitutiva y de Reformas*",²¹ que en síntesis contenía los siguientes postulados:

²¹ *Cfr. Ibidem*, pág. 56.

- * La conservación del sistema federal y la consolidación de los principios liberales y filosóficos propios del siglo XIX, los cuales se inspiraron en las Constituciones de Francia; la Norteamericana y las Instituciones Inglesas. Establecía también el Derecho de la Ciudadanía de Votar en elecciones populares; el Derecho de Reunión para la discusión de negocios; el Derecho de Petición y el Derecho de pertenecer a la Guardia Nacional.
- * Se proponía también que la Constitución fijara los Derechos Individuales y su inviolabilidad, así como el único caso en que podían suspenderse.
- * Respecto a la organización de Poderes Federales, proponía las condiciones de elegibilidad y forma de elección de las Cámaras de Diputados y Senadores.
- * Se proponía además que para la formación de leyes se requeriría el voto de dos tercios de la Cámara Iniciadora y un poco más de un tercio de la Revisora.
- * En cuanto al Ejecutivo se suprimía el cargo de Vicepresidente, que se establecía en la Constitución de 1824; asimismo, se fijaban las reglas que debían observarse para los delitos de altos funcionarios.
- * Como algo novedoso, se proponía la facultad del Congreso de la Unión para declarar nulas las Leyes de los Estados que implicasen una violación al pacto federal o que fueran contrarias a las Leyes Generales.

- * La mayor aportación se refería a que los Tribunales de la Federación Ampararían a cualquier habitante de la República, preservando los Derechos concedidos por la Constitución y las Leyes Constitucionales.

Sancionada por el Congreso Constituyente el 18 de mayo de 1847, el Acta de Reformas se conformó como ordenamiento fundamental del pueblo mexicano.

1.3.6 Constitución de 1857

En el ir y venir de las constantes pugnas por el Poder entre los grupos “Liberales” y los “Conservadores”, el país llegaba para 1856 a convocar de nueva cuenta a un Congreso Constituyente para dirimir los males que se habían generado por la inestabilidad política que se agudizó a partir de la consumación de la independencia del pueblo mexicano, así, para el 18 de febrero de 1856, se verificó la solemne apertura de las sesiones del Congreso Constituyente.

Esta Constitución superó en innovaciones Culturales, Políticas y Sociales a la de 1824, ya que estuvo influenciada por diversas corrientes ideológicas; en dicho Ordenamiento Supremo se restauraron los principios emanados del Constituyente de 1824, pero esencialmente se plasmó el “pensamiento liberal”.²²

Según Rabasa, “el proyecto de Constitución de 1857 contó con una serie de reformas que plasmaron los principios esenciales, progresivos y humanísticos

²² Cfr. *México en el Siglo XIX (1821-1910)*, México, Editorial Nueva Imagen, 12ª. Edición, 1988, pág. 77.

de los legisladores de esa gran obra”,²³ los más importantes se refieren a los siguientes puntos:

- * *Los Derechos del Hombre*, que vagamente se habían incluido en la constitución de 1824, ahora se consolidaban “como” base y objeto de las instituciones sociales”, donde se incluían también las garantías del proceso criminal.
- * *La Soberanía Popular*, la cual se determinaba que “residía esencial y originalmente en el pueblo”.
- * *El Amparo*, que se formulaba para resolver las controversias que se suscitasen por *Leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales o de la federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad Federal.*
- * *El juicio Político*, donde se juzgaba a cualquier funcionario, fungiendo como acusador un individuo de cada Estado nombrado por su Legislatura respectiva, y como Órgano juzgador fungía el Congreso de la Unión.

Esta Constitución se caracterizó por su encarnizado debate en torno a los temas referentes a la restauración de su similar de 1824, así como del tema referente a la Libertad Religiosa.

²³ Rabasa, *op. cit.* págs. 70 y 71.

Finalmente, para el 5 de febrero de 1857 la Constitución se juró y firmó por los Diputados Constituyentes, ésta contenía 128 artículos incluidos en 8 Títulos y un Transitorio, quedando dividida de la siguiente forma:

- Título I; con IV secciones: “Los Derechos del Hombre,” “Los Mexicanos”, “Los Extranjeros” y “Los Ciudadanos Mexicanos”.
- Título II; con II secciones: “Soberanía Nacional y la Forma de Gobierno”, así como, “las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional”.
- Título III; con III secciones: “División de Poderes”, “Poder Legislativo”, “Poder Ejecutivo” y “Poder Judicial”.
- Título IV: “La Responsabilidad de los Servidores Públicos”.
- Título V: “Los Estados de la Federación”.
- Título VI: “Prevenciones Generales”.
- Título VII: “Reformas a la Constitución”.
- Título VIII: “Inviolabilidad de la Constitución”.

1.3.7 Constitución de 1917

Después de un largo proceso de cambios surgidos por las constantes luchas por el Poder, entre los diferentes grupos antagónicos, para principios del siglo XX, los movimientos colectivos humanos protagonizaron de nueva cuenta un fenómeno social, La Revolución Mexicana; que derivada de las desigualdades sociales y extrema miseria en que el pueblo mexicano se encontraba, vino a consolidar las ideas de los grupos progresivos, los que tanto habían luchado por sus ideales.

En este sentido, La Constitución de 1917 comprendió diversas corrientes políticas e ideológicas, las cuales, plasmadas en preceptos jurídicos, determinaron el nuevo sistema de gobierno perfeccionando los anteriores y abarcando todos los ámbitos de la vida social del México Revolucionario, esta Constitución contuvo gran parte de los postulados de la Constitución de 1857, especialmente los relativos a los Derechos Humanos, que ahora se denominaban "*Garantías Individuales*".²⁴

Venustiano Carranza, desde el inicio del movimiento armado tomó como base de su política revolucionaria el Plan de Guadalupe, este documento firmado en 1913 en el estado de Coahuila, sirvió para legitimar la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente, donde se reformarían la organización y el funcionamiento de los poderes públicos, los cuales no podían modificarse por los postulados establecidos en la Constitución de 1827, así entonces, fue necesario retomar el citado Plan e incluso reformarlo para poder consolidar la revolución mexicana, a través de un nuevo Ordenamiento Jurídico Supremo que emanara de un Congreso Constituyente; los artículos en que Carranza se fundó para legitimar la convocatoria al nuevo Congreso fueron los siguientes:

"Artículo 4º. Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe de Ejecutivo Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando

²⁴ Cfr. *Ibidem*, pág. 103.

en la convocatoria de la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que le Congreso habrá de reunirse.

Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910.

La población del Estado o Territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente.

Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para se diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.

Artículo 5°. Instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente.

Artículo 6°. El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior; deberá desempeñar su cometido en un periodo de tiempo que no excederá de dos meses, y al concluirlo, expedirá la Constitución para que el Jefe del Poder Ejecutivo convoque, conforme a ella, las elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá.

Verificadas las elecciones de los poderes federales e instalado el Congreso General, el Primer Jefe del Ejercito constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la administración pública, y hecha la declaración de la persona electa para Presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación”.

Una vez instalado el Congreso Constituyente en el Estado de Querétaro, se iniciaron los trabajos encaminados a conformar la nueva Constitución, ésta finalmente se terminó de redactar el 31 de enero de 1917, promulgándose el 5 de febrero de ese mismo año, la cual contempló en tres de sus artículos, con los siguientes grandes postulados de alto contenido social:

Artículo 3°.- El cual se refería a la plena libertad de enseñanza en lo general, más sin embargo, en los lugares públicos donde se impartiera la educación, debían de ser laicos, asimismo excluía a las corporaciones religiosas de la instrucción primaria, la cual también se declaró gratuita cuando se realizara en los establecimientos oficiales.

Artículo 123.- En cuanto a la materia laboral, originalmente se encontraba agotada en el artículo 5º, sin embargo, se presentó una propuesta relativa a que todas las cuestiones obreras estuvieran insertadas en un artículo especial, para lo cual se sometió a la consideración del Constituyente un proyecto de bases en materia laboral, dedicado al trabajo y la previsión social, el cual contuvo las más avanzadas normas en beneficio de los trabajadores.

Artículo 27.- La cuestión rural que había sido materia del movimiento armado, fue abordada por su complejidad y la pasión resultante, en este Precepto se reconocía tres clases de derechos territoriales, el de la propiedad plena (individual o colectiva), el de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de la población y dueños de tierras y aguas poseídas por ejidos; y, el de las posesiones de hecho. Así también, se completó el artículo 27 con diferentes materias, pero en especial la reforma agraria del país.

La reforma agraria consistió sustancialmente en hacer que la tierra tuviera una función social para equilibrar la riqueza pública, así cada mexicano poseería un pedazo de tierra para trabajar; ésta concedió la acción popular para denunciar los bienes que estuvieran en manos de las Iglesias, con ello se pretendía desterrar el latifundio y lograr la pequeña propiedad. Según Emilio Rabasa, “se pretendía que la situación de los trabajadores del campo mejorara, que los

jornaleros se convirtieran en propietarios, y disfrutaran de independencia para elevar la producción agrícola".²⁵

Otra gran aportación que se incluyó en el artículo 27, fue el relativo a la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, así como lo concerniente al dominio directo para con los recursos naturales del subsuelo.

En cuanto al tema de la religión, materia de innumerables discusiones y debates a lo largo de la historia de la nación mexicana, fue contemplada en el Artículo 130, donde el Congreso Constituyente insertó el principio de separación entre el Estado y la Iglesia reiterando los principios de las Leyes de Reforma, como la negación de toda personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas, en tanto que a los ministros del culto les limitó severamente sus derechos civiles.

Margadant considera que *"La Constitución de 1917 fue una declaración de guerra multilateral, dirigida a los hacendados, los patronos, el clero y las compañías mineras"*.²⁶ Sin embargo, ésta fue uno de los Ordenamientos Jurídicos que plasmaron las corrientes modernistas de libertad y seguridad social de principios del siglo XX.

²⁵ Rabasa O. Emilio. *El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, pág. 116.

²⁶ Margadant. *op. cit.* pág. 207.

CAPÍTULO II

ASPECTOS ESENCIALES QUE DETERMINAN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO UN ORDENAMIENTO SUPREMO

En nuestra Constitución Política existen diversos principios que determinan que internamente dicho ordenamiento sea observado como supremo, imponible a particulares y órganos de autoridad; y de que su función normativa sea general, para todos los gobernados a quienes va dirigida.

2.1 Concepto de Constitución, su Clasificación e Interpretación

Su concepto

El término “*Constitución*” implica la manera en que está constituida cualquier cosa, hablando en cuestiones jurídicas, Constitución implica el conjunto de preceptos fundamentales de la organización de un Estado. Para Elisur Arteaga Nava, la Constitución “*es un complejo normativo cerrado; es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con vista a organizar el estado*”

mexicano: ellas son de jerarquía superior, permanentes, escritas generales y reformables".²⁷

Kelsen la define como "un documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales".²⁸

Tradicionalmente se ha definido a la Constitución desde dos vertientes, en su sentido material y en su sentido formal. En su sentido material, es el conjunto de normas que contienen las bases jurídicas de funcionamiento de un estado, así como ciertos derechos del individuo, éstos son considerados por el maestro Tena Ramírez como derechos "fundamentales", los cuales "concretamente se sustraen de la invasión del Estado".²⁹

Kelsen determina que la Constitución en su sentido material "es el conjunto de normas que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente la creación de Leyes".³⁰

La Constitución desde el punto de vista material es la que organiza el Poder Público. Carpizo determina que los elementos que contiene una Constitución vista desde un punto material son:

"i) El proceso de creación y derogación de las leyes;

²⁷ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales*. México, UNAM, Tomo I. 1994, pág. 3.

²⁸ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 5ª. Reimpresión. 1995, pág. 147.

²⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa S.A., 21ª Edición. 1985, pág. 23.

³⁰ Kelsen. *op. cit.* pág. 147.

- ii) *Las normas que crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno, y*
- iii) *La serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos de gobierno”.*³¹

Tomando como base los principios anteriormente descritos, podemos definir que la Constitución en sentido material es todo principio jurídico político que crea los órganos del Estado y define las facultades de éstos y su relación frente al mismo Estado.

En sentido formal, la Constitución se define como aquél documento excelso que contiene normas fundamentales y que solo puede ser modificable mediante procedimientos especiales.

La doctrina ha dividido a la Constitución en dos partes, Dogmática y Orgánica. La primera es aquella que describe los derechos fundamentales y absolutos del hombre frente al Estado y frente a otro individuo con mediación del Estado; en nuestro ordenamiento, la parte Orgánica se contempla en el Título Primero denominado *De las Garantías Individuales*.

La Parte Orgánica de la Constitución Federal es aquélla que organiza al poder público, es todo principio que garantiza los derechos fundamentales del individuo a través de la estructura jurídica-política que el Estado exige y faculta para hacer determinados actos jurídicos, en nuestra Constitución esta facultad se garantiza y ejerce a través de los poderes de la federación.

³¹ Carpizo, *op. cit.*, págs. 294 y 295.

Su clasificación

Las Constituciones tradicionalmente se han clasificado de diversas formas, entre las más importantes encontramos las siguientes:

Constituciones escritas.- Esta clasificación atiende a la circunstancia de que la Constitución de un estado o nación se encuentre o no determinada en un documento, en la actualidad, la mayoría de las Naciones cuentan con constituciones escritas.

Constituciones no escritas.- Es aquella que posee un determinado país, el cual no cuenta con un documento fundamental donde se expresen sus principios esenciales de su estructura jurídica política, a esto se le ha llamado Derecho consuetudinario.

Constituciones Flexibles.- En cuanto a las flexibles, son aquellas constituciones que para la modificación de los preceptos que estas contienen no se requiere de formalidades especiales; son aquellas constituciones que determinan el procedimiento de modificación o reformas de los preceptos constitucionales similar al de los preceptos generales, dichas reformas se realizan sin mayores formalidades especiales.

Constituciones Rígidas.- En contraposición a las flexibles, las Constituciones Rígidas son aquellas que determinan la modificación y reformas de sus preceptos mediante un procedimiento especial, es decir, a través de un

órgano distinto al que legisla de manera ordinaria. Al órgano que se encarga de dicho procedimiento se le ha llamado de diversas maneras: Poder Reformador de la Constitución, Poder Constituyente Derivado o Poder Constituyente Permanente.

La importancia de clasificar a las constituciones, deriva de la necesidad de conocer las características de un determinado sistema político de un país, la aplicabilidad de ese conjunto de normas positivas y su observancia por parte de los sujetos a los que se dirige, esto nos permite conocer que tipo de constitución es la idónea o más apta para un pueblo.

Existe además un criterio que clasifica a las constituciones como *eternas* y son las que se consideran como constituciones irreformables.

Las constituciones también han sido clasificadas desde el punto de vista de su origen o nacimiento, en éstas encontramos las siguientes:

Constituciones Impuestas.- Son las que un determinado pueblo se impone a si mismo, a través de un acto libre y consensado del Poder Constituyente.

Constituciones Otorgadas o Concebidas.- Estas son las concebidas por un monarca a su pueblo.

También se han clasificado de acuerdo a su contenido, y estas han sido determinadas en *antiguas o pasadas* y *nuevas o contemporáneas*, las primeras son las que contienen aquéllas partes definidas tradicionalmente como parte

Orgánica y parte *Dogmática*. Las segundas son las creadas a partir de grandes fenómenos sociales como lo fueron los movimientos de Independencia como por ejemplo la Constitución norteamericana, la francesa y la mexicana, las cuales, además de contener las partes que contiene una Constitución antigua, contienen aquellos principios fundamentales como las garantías sociales y el Derecho social que se postulan en los Artículos 27 y 123 de nuestra Constitución Federal.

Las constituciones pueden clasificarse considerando una serie de características que determina el sistema constitucional de un determinado Estado, para Carpizo existen tres preguntas fundamentales que deben atenderse, "a) *Cómo están establecidos y cómo operan en la realidad las garantías o derechos individuales;* b) *Qué mínimos económicos y sociales se les aseguran a los individuos y como operan en la realidad,* y c) *Cuál es la estructura del sistema político*";³² éstas atienden a la estructura, funcionamiento y la eficacia de garantías y derechos individuales, los mínimos económicos y sociales, y la estructura del sistema político donde éstos se garantizan y con los que cuentan los individuos del país en cuestión. Argumenta que la razón de atender a estas preguntas, estriba en determinar cómo opera el sistema político de ese país y cómo se respetan esos principios jurídicos en la realidad constitucional. Determina que las garantías individuales son la salvaguardia de la propia naturaleza humana: la libertad, la igualdad y un mínimo de seguridad, los aspectos económicos y sociales son elementos complementarios de las garantías individuales, ya que estos reúnen un mínimo de nivel de vida digna y decorosa para la naturaleza humana, donde los servidores públicos además ejercen sus facultades conforme a la Constitución y a la Ley.

³² *Ibidem*, pág. 428.

De acuerdo a lo anterior, se pueden clasificar a las Constituciones de la manera siguiente:

Democráticas.- Que son aquellas que se aseguran al individuo ampliamente sus garantías individuales, se garantiza un mínimo digno de seguridad económica y no se concentra el poder de una persona o grupo.

Cuasi-democráticas.- Son las que en sus postulados garantizan derechos individuales y un mínimo económico, y que no encuadran con la realidad jurídica del país, es decir, estos principios no se cumplen al pie de la letra. Por lo regular este tipo de constituciones prevalecen en los países subdesarrollados, con problemas económicos, educativos, políticos y sociales.

De democracia popular.- Estas constituciones se dan principalmente en países socialistas, donde el valor de la persona humana es diferente del que se concibe en un sistema político democrático, ya que en el sistema socialista la persona se encuentra subordinada al Estado. En este tipo de constituciones a la persona se le garantiza un mínimo económico estable, pero no se le valora conforme a los derechos humanos.

No democráticas.- En estas constituciones no se asegura en lo mínimo los elementos económicos y los derechos humanos; la vida en sociedad está determinada por la voluntad de quien detenta el poder, es decir, todo el sistema político de una nación obedece a los intereses de un reducido grupo de individuos.

De acuerdo a lo antes descrito, podemos clasificar a nuestra Constitución Federal como un ordenamiento escrito, de carácter rígido, impuesto y contemporáneo, basado de los postulados del Constituyente de 1917, relativos a los Derechos individuales del hombre, la soberanía popular, el sistema representativo, federal, de división de poderes y cuasi-democrático.

Su interpretación

La palabra interpretación implica desentrañar el sentido de algo, en términos jurídicos, interpretar una norma es esclarecer y determinar los alcances de ésta y su relación con el sistema jurídico.

Desde el punto de vista de su consistencia esencial, la interpretación jurídica implica una acción unilateral del intelecto humano que tiene como finalidad sustancial, propia e inherente, establecer o declarar el sentido, alcance, extensión o significado de cualquier norma legal.

Generalmente se ha determinado que la interpretación dentro del ámbito jurídico puede definirse desde dos puntos de vista, atendiendo a su resultado jurídico y desde la fuente de su origen. Atendiendo al primer punto, la interpretación puede ser:

- *Literal.*- La cual atiende al sentido gramatical del precepto.
- *Extensiva.*- La cual extraña situaciones en que el precepto expresamente no determina, pero que se pueden considerar que implícitamente están incluidas en el mismo.

- *Restringida*.- Que es cuando se reduce el significado gramatical del precepto.

De acuerdo a la fuente de su origen, la interpretación se divide en auténtica, judicial y doctrinal:

- *La auténtica*, es la que realiza el mismo autor de la norma con posterioridad a la vigencia de la misma.
- *La judicial*, es la que realiza el juzgador en el ejercicio de sus funciones.
- *La doctrinal*, es la que efectúan aquellas personas que se dedican al estudio del ámbito jurídico.

Para poder determinar a que clasificación podemos encuadrar a la interpretación constitucional, es necesario tener siempre presente que la *Constitución Federal*, por contener normas de carácter fundamental, debe de interpretarse de manera especial en relación a la que se realiza para normas ordinarias; así también, debe de tomarse en consideración que nuestro ordenamiento fundamental no contiene reglas de interpretación de sus preceptos, ni mucho menos determina expresamente a algún órgano para que la realice.

La interpretación de la *Constitución Federal* debe revestir elementos esenciales por ser el ordenamiento jurídico supremo; ésta debe realizarse atendiendo al contexto histórico, económico y político del momento, y de realizarse por individuos con una sensibilidad peculiar, es decir, personas conocedoras de la materia con una gran calidad moral, no por individuos que obedezcan a intereses particulares. Una interpretación óptima del precepto

constitucional fortalece al gobierno y sus instituciones, creando en los gobernados una certeza jurídica en cuanto a sus derechos esenciales, en contraposición, cuando se realiza una mala interpretación del ordenamiento máximo, genera desacuerdos y fricciones entre los interesados, llámense poderes federales, instituciones o particulares, y en consecuencia, incertidumbre en la vida de un determinado país.

Citando al maestro Carpizo, *"la interpretación Constitucional puede ser examinada desde dos ángulos: Según quien la realiza, esta puede ser: legislativa, administrativa, judicial, doctrinal y popular.*

*Desde el ángulo de su contenido, puede ser: gramatical, histórica, política y económica".*³³

Legislativa.- Es la que realiza el poder legislativo durante el ejercicio de sus funciones, durante el examen de proyectos de Ley para verificar si estos van acorde a lo estipulado por la Constitución Federal.

Administrativa.- La realizan los órganos del poder ejecutivo federal en el ejercicio de sus funciones, con el fin de que los mismos sean bajo el principio de legalidad constitucional.

Judicial.- La realiza el juzgador de manera individual o colegiada al emitir su sentencia. Nuestra Constitución Federal determina al poder judicial de la federación como el interprete último de dicho ordenamiento fundamental al señalar en su Artículo 94 que *"[...] La Ley fijará los términos en que sea*

³³ *Ibidem.* pág. 62.

obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales, locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para la interpretación [...]”.

Doctrinal.- Es la que realizan los estudiosos del Derecho constitucional, que se convierte de vital importancia en determinados momentos de la vida jurídica de un país.

Popular.- La que realizan los gobernados de un determinado país al relacionarse con los gobernantes o instituciones y cuando sienten que sus Derechos han sido infringidos.

En cuanto a su contenido:

Gramaticalmente.- Que es interpretar a la Constitución atendiendo a la acepción técnica jurídica de la palabra, sin embargo, actualmente interpretar nuestra constitución resulta un tanto difícil, en razón que dentro del conjunto de normas se contienen diversos factores políticos, sociales, históricos y económicos que modifican el sentido gramatical de los preceptos, por lo que es necesario tener en cuenta dichos elementos para realizar una interpretación acertada y coherente del ordenamiento máximo.

Histórica.- Esta se realiza cuando se tiene en cuenta los elementos históricos y acontecimientos del pasado que nos permiten conocer el alcance real del precepto. Cuando se realiza ésta, se contrapone al sistema de interpretación gramatical, sin embargo, para realizar una interpretación histórica de la

constitución es necesario también tomar en cuenta la historia del país y los acontecimientos que dieron origen al precepto en sí.

Política.- Es la que se realiza para dirimir cuestiones políticas, ésta es la forma más compleja de darle sentido a la constitución, ya que al realizarse esta interpretación se debe de tomar en cuenta los factores políticos del momento, en virtud de que al realizarse ésta de una forma no adecuada, podría caerse en excesos, lo que derivaría en situaciones anticonstitucionales.

Esta interpretación Constitucional se realiza de acuerdo a los intereses del órgano interprete.

Económica.- Se realiza tomando en cuenta los factores económicos, atendiendo además a los resultados que tal interpretación traerán consigo.

Actualmente la interpretación constitucional resulta fundamental en el mundo contemporáneo, ésta se realiza por los órganos oficiales del poder en turno; en alguno de los casos viene a llenar lagunas jurídicas que existen en el sistema jurídico, sin embargo, para darle un valor pleno a la interpretación que al efecto se realice, se debe de atender a la persona o entidad que la lleve a cabo.

*“La finalidad última de la interpretación constitucional debe ser proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier hombre: su libertad y dignidad”.*³⁴

³⁴ *Ibidem*, pág. 61.

2.2 La Soberanía Nacional

La palabra soberanía proviene de los vocablos "super-omnia", la cual etimológicamente hablando significa "Poder", quien está investido de soberanía tiene la última instancia de decidir el sentido en que se tienen que realizar las cosas.

La idea de soberanía surgió para justificar prácticamente la victoria del rey sobre las diversas fuerzas que opacaron su autoridad, como lo fue el Papado, el Imperio y los Señores feudales, siempre legitimando la investidura del rey como encarnación del Estado.

Al comienzo de la Revolución francesa, los doctrinarios de entonces sustentaron la idea de que la titularidad de la soberanía la poseía por naturaleza el propio pueblo; al transcurso del tiempo esta idea se ha ido determinando como un atributo propio de una nación independiente, la cual es gobernada por sus propios integrantes, y que se ha incorporado en sus sistemas jurídicos a través de sus textos constitucionales. Se ha definido el término "soberanía" como una negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder, definiéndose esencialmente como una *potestad pública* que se ejerce autoritariamente por el mismo Estado sobre todos los individuos que forman parte del mismo, conceptualización de donde se derivan los siguientes elementos: la *Independencia* y la *Supremacía*. Para Tena Ramírez la Soberanía es una

*“cualidad de una sola potestad pública, que manda sobre los suyos y que en nombre de los suyos trata con los demás”.*³⁵

La *Independencia* se centra principalmente en las relaciones internacionales con otros Estados Soberanos, esta relación existe sobre una base de igualdad que permite y consolida la soberanía entre dos entidades autónomas, sin que exista una subordinación entre éstos, siendo entonces ésta, un elemento exterior.

La *Supremacía* implica la potestad que internamente ejerce el Estado sobre los individuos y colectividades que integran al mismo Estado.

La soberanía obedece a una potestad pública que el Estado tiene sobre sus integrantes y en representación de éstos frente a otras entidades soberanas.

Diversas corrientes ideológicas han determinado que la soberanía es la facultad exclusiva que poseen los pueblos para formar, validar y hacer cumplir los conjuntos de normas jurídicas que de éstos han emanado. La doctrina democrática ha determinado que la soberanía solo puede radicar en el pueblo, es la facultad absoluta que éste posee para autodeterminarse mediante la expedición de una Ley fundamental y excelsa, este principio ha servido de base para casi todos los sistemas jurídicos existentes, en el nuestro, el término “soberanía” se encuentra incorporado en un capítulo especial de nuestra Constitución Federal, el cual se denomina “*De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*”, donde el Artículo 39 de dicho ordenamiento la tutela de la siguiente forma “[...] *La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en*

³⁵ Tena Ramírez. *op. cit.*, pág. 7.

el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste [...]".

De acuerdo a dicha norma fundamental, el Pueblo es el titular de la Soberanía y es la autoridad suprema quien decide la forma en que jurídicamente va a erigirse, es quien crea sus propias leyes, las modifica o destruye en beneficio de la colectividad.

Actualmente, en los diversos sistemas jurídicos de los países se ha adoptado el término "soberanía" como una expresión de autonomía y libertad, el cual han incorporado en sus Constituciones en una declaración explícita de que ésta radica en el pueblo.

A lo largo del proceso histórico de conformación de nuestro País, el concepto de soberanía se ha determinado como un atributo propio de nación independiente, la cual es gobernada por sus propios integrantes. Actualmente, en el contexto histórico mundial, podríamos definir en términos modernos a la Soberanía como la *invulnerabilidad económica* que tiene determinado país frente a los otros, ya que las corrientes mercantiles y económicas influyen drásticamente en las decisiones internas de un país, cuando éste no tiene estructurada una política económica generadora de riqueza.

Un pueblo es soberano, cuando cuenta con libertad de decisión para autogobernarse.

2.3 La Jerarquía de la Constitución Federal

Como en otros sistemas jurídicos, el mexicano está regulado y estructurado por su Constitución Federal, esta es la norma de normas y su

carácter de suprema implica que ningún ordenamiento o ente jurídico esté por encima de ella, todo orden normativo federal y local debe de estar acorde a los principios normativos que de ésta emanan.

De ella se derivan diversos ordenamientos jurídicos del ámbito federal y local, éstos deben ser generales y obligatorios. Elisur Arteaga Nava, clasifica los ordenamientos de acuerdo a su jerarquía, de la siguiente manera:

- “1 *Constitución Federal*
- 2 *Ordenamientos de Genero Federal y Estatal*
- 3 *Leyes, Actos o Decretos que emitan las legislaturas locales*
- 4 *Actos de Autoridad*”³⁶

La Constitución siempre ha sido clasificada en primer término, seguida de las diversas normas que rigen el espacio territorial. Existe una pequeña contradicción en cuanto a la clasificación jerárquica de la Constitución, ya que el Artículo 133 de dicho ordenamiento determina expresamente que las Leyes del Congreso de la Unión y los Tratados celebrados por el presidente con la aprobación del Senado serán la Ley suprema de toda la Unión; a éste respecto creo que se debe de considerar única y exclusivamente en primera instancia a la Constitución Federal, ya que los demás ordenamientos derivan de ella, de acuerdo a lo que ésta dispone.

La jerarquía de las normas en el marco jurídico mexicano han sido clasificadas de acuerdo a la materia y espacio en que rigen, pero principalmente de acuerdo a la fuente de donde éstas emanan; así, tenemos diversas

³⁶ Arteaga Nava, Elisur. *op. cit.* págs. 21-25.

clasificaciones que de aquéllas se han hecho, siempre tomando en consideración como punto de partida el conjunto de normas que comprenden nuestra Constitución Federal.

Las normas jurídicas jerárquicamente pueden clasificarse de las que emanan del proceso legislativo constitucional que regula el Artículo 135, y de las que se regulan para las leyes ordinarias que señala el Artículo 72 del mismo ordenamiento, pero es necesario distinguir la hegemonía que tiene una norma de otra para no crear conflictos de competencia en su aplicación. Generalmente los ordenamientos jurídicos se han catalogado de acuerdo a su jerarquía, tomando como base a nuestra Constitución Federal, y después a las leyes generales emanadas del Congreso y Tratados Internacionales .

2.3.1 Su Supremacía

La Constitución Federal es la norma máxima del orden jurídico, la supremacía que ésta posee es la base que otorga certeza jurídica a la vida de un pueblo, ésta, conjuntamente con los medios que se establecen para preservar dicho principio, garantizan los derechos que los individuos poseen como personas y elementos del Estado.

La supremacía de la Constitución es un atributo que se impone a todo integrante del pueblo mexicano, ya que contiene órganos para preservar su hegemonía y anular los actos que contravienen a los principios que de ella emanan, en lo normativo a nada se reconoce como superior a ella, porque constituye, organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe.

Uno de los principios que determinan la supremacía de la Constitución Federal se contiene en su Artículo 40, el cual dispone que “[...] *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental [...]*”.

De donde se desprende que los principios que contiene la Constitución son esenciales en la formación de la República Mexicana.

Para Arteaga Nava la supremacía de la Constitución se consigna de dos formas una “*Explicita y una Implícita*”,³⁷ la primera contenida en el artículo antes citado, dispone que es una ley fundamental, con todo lo que ello significa; la segunda se desprende del término que se utiliza para denominarla.

Existen otros principios adicionales que consignan a la constitución federal como ordenamiento supremo, como lo es, el que contiene el Artículo 107, donde se defienden los principios de la Constitución por la vía del juicio de amparo.

La supremacía implica la soberanía al interior del país e independencia al exterior, en relación con los entes jurídicos que regula el derecho internacional. La Constitución debe de ser suprema, es un imperativo esencial, ya que para estructurar con orden el funcionamiento del país, se deben de observar sus lineamientos generales, todo debe estar subordinado a ella y nada contrario

³⁷ *Ibidem*, pág. 13.

puede subsistir o ser válido. El principio fundamental que establece que la Constitución Federal es el ordenamiento máximo regulador de la vida política, jurídica y funcional del pueblo mexicano, ha sido plasmado formalmente en sus Constituciones y leyes fundamentales desde un principio, cuando éste se erigió como Estado Libre y Soberano.

La Constitución contempla en su Artículo 133 el principio de supremacía al determinar que *“[...] Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República; con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión [...]”*.

Si bien se desprende de dicho artículo que las leyes que emanan del Congreso de la Unión se considerarán como Ley Suprema, debemos discernir entre las leyes que se derivan de los diversos procedimientos que contemplan los artículos 72 y 135 Constitucionales.

2.3.2 Su Fundamentalidad

La fundamentalidad constitucional denota una cualidad que hace que a ésta se le califique como “ley fundamental del Estado”, entraña, por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta todo el sistema normativo que lo integra. Este atributo, además, implica que el ordenamiento constitucional expresa las decisiones fundamentales, siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, la demarcación de su competencia y la

normación básica en cuanto a la integración humana que comprende el mismo estado. La fundamentalidad de la Constitución significa también, que ésta sea la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo mexicano.

Ahora bien, si la Constitución es la "ley fundamental" en los términos antes expresados, al mismo tiempo es la "ley suprema" del Estado. Fundamentalidad y Supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda Constitución positiva, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental. En efecto, si la Constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del Estado, ante la posibilidad de que las normas secundarias pudiesen contrariarla por carecer de validez formal.

2.3.3 Su Legitimidad

La legitimidad de la Constitución Federal implica que ésta haya sido creada por un órgano verdadero y genuino, es decir, que su autor sea reconocido por la mayoría de las personas a quienes finalmente va dirigida; en consecuencia, para determinar si una Constitución es legítima hay que establecer si su autor también lo fue, ya que el creador de la constitución debe ser reconocido por la conciencia colectiva de los gobernados como ente en quien se deposite la potestad constituyente en forma genuina.

Ante la casi inalcanzable legitimidad constitucional dentro de los regímenes democráticos asentados sobre la idea de que la soberanía radica en el pueblo, la doctrina ha proclamado el principio de legitimación de la ley fundamental. Este

principio no requiere que la Constitución jurídico positiva deba ser necesariamente la manifestación genuina y auténtica de la voluntad soberana, ni haya sido expedida por un cuerpo constituyente en el que verdaderamente hubiese estado representada la mayoría, por no decir la totalidad del pueblo, sino que se funda en la aceptación consciente, voluntaria y espontánea, tácita o expresa, de esa mayoría respecto del orden jurídico, político y social, por ella establecido.

La legitimidad constitucional se establece en el Estado democrático en dos sujetos, primero en el que recae el poder del mismo Estado: el pueblo; y segundo, en los sujetos que lo ejercen: los representantes, éstos elegidos de acuerdo a las reglas que ordena la propia constitución.

La Constitución válida entonces, sólo es aquella que es considerada como tal por los integrantes del estado, ya que contiene normas que están acordes con la realidad, las cuales satisfacen los aspectos legales. La validación social es considerada como ley.

2.4 Poderes que Consagra

El poder del pueblo, consagrado en la Constitución Federal, se plasma como un principio de organización política donde se determina la función estructurada de la Nación, esto le permite gobernar eficazmente a través de organismos inmersos en poderes debidamente delimitados, los cuales se pormenorizan en el Artículo 49 de dicho ordenamiento “[...] *El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial*”.

2.4.1 El Poder Legislativo

Nuestra constitución federal determina que el desempeño de este poder debe ser de manera colegiada, el cual, sustentado en un principio de división de poderes, tiene el objeto de conseguir el equilibrio de éstos, mediante el ejercicio primordialmente de la creación de normas jurídicas generales, abstractas, impersonales y revestidas de una formalidad de leyes. Este poder se deposita en un congreso federal el cual se compone de dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

La Cámara de Diputados se integra de 500 representantes de la Nación, en tanto que la de Senadores comprende un total de 128 representantes de los estados pertenecientes a la federación (cuatro por entidad).

La naturaleza del Poder Legislativo es de Órgano Colegiado, ya que en la misma constitución se determina que este poder no podrá depositarse en un individuo, aquél cumple una función eminentemente de representatividad directa del pueblo o de los estados federales inmersos dentro del pacto federal, funciones respectivas de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

El poder legislativo posee autonomía interna en cuanto a la estructuración y funcionamiento del Congreso, ya que para el procedimiento legislativo se prevé una interrelación de poderes como lo contempla el Artículo 71 "[...] El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y*
- III. A las legislaturas de los Estados.*

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates [...].”

La función legislativa es ejercida en teoría por legisladores quienes expresan la voluntad general, es decir, la voluntad del pueblo, ya que éstos por ser elegidos directamente por los integrantes de la nación, están investidos de representatividad plena y de legitimidad en cuanto a las acciones derivadas de su encargo.

El Congreso se debe reunir dos veces al año para celebrar los periodos de sesiones ordinarias, los cuales durarán el tiempo necesario para tratar los asuntos que señale su ley orgánica, así como del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presente, además de los asuntos que les ordene la misma constitución. El congreso o una sola de sus cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias, éstas últimas, cuando se trate de un asunto exclusivo de ellas y cuando así lo convoque la comisión permanente que durante los recesos del congreso se instale, esta última estará compuesta por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores quienes serán nombrados por sus respectivas cámaras.

Es oportuno puntualizar que la función del poder legislativo, a través del congreso de la Unión, de la Cámara de Diputados o de Senadores, no es necesariamente legislativa, ya que la propia constitución federal le faculta para realizar diversas actividades; como por ejemplo, la que señala la fracción XXII, del Artículo 73, que dispone que el Congreso está facultado para conceder amnistías por delitos cuya competencia pertenezca a los tribunales de la federación.

2.4.2 El Poder Ejecutivo

Desde los inicios del Estado Mexicano, el Poder Ejecutivo se ha depositado en una sola persona de manera unipersonal, a quien se le ha denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". En la Constitución de 1824 se señalaba que el Presidente sería electo por las legislaturas locales, asimismo, se le otorgaban facultades que fortalecían su función como el derecho de Veto, facultades para publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso.

Poseía además la facultad Reglamentaria y el Veto Suspensivo, el cual consistía, de acuerdo al Artículo 55 de dicha Constitución, en que los proyectos de Ley pasarían al Presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones; si éste devolvía el proyecto en ese término, el proyecto se volvía a discutir en las dos Cámaras, y para regresárselo al presidente se tenía que aprobar por las dos terceras partes de los individuos presentes. Si no se lograba esta votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

El Poder Ejecutivo actualmente se regula en el Artículo 80 de Nuestra Constitución, donde se dispone que dicho poder se depositará en un solo individuo a quien se denominará “*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*”, a quien se le conceden facultades y obligaciones señaladas en el Artículo 89 de dicho ordenamiento, las cuales son:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;*
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;*
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;*
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;*
- VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;*
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;*

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XX. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Asimismo, el Presidente de la República posee las facultades y obligaciones que le confiere la Constitución Política en todos sus preceptos fundamentales, de acuerdo al numeral XX del artículo antes citado.

Actualmente las funciones del titular del Poder Ejecutivo Federal son inmensamente preponderantes, algunas van en detrimento de los otros dos poderes, esto genera una determinada hegemonía del ejecutivo que es concebida para asegurar una "estabilidad política" y la continuidad de una estructura política que resuelva con energía lo relativo a los problemas nacionales, sin embargo, en muchas ocasiones esa "hegemonía" se ejercita en beneficio a intereses de grupos de poder.

Históricamente se ha querido regular las funciones que se le conceden al ejecutivo, esto de acuerdo a las circunstancias del contexto histórico y político de nuestra nación; asimismo se le han suprimido facultades que violentaban las funciones de los otros poderes, por ejemplo la de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, las cuales anteriormente poseía y que pasó a ser prerrogativa del Congreso General. Sin embargo, a pesar de las limitaciones que

se le han impuesto en la actualidad el Presidencialismo se ha reafirmado en nuestro sistema político.

Es tan preponderante la función del Presidente que la Constitución Federal le delega facultades propias que, de acuerdo a la naturaleza de éstas, debería de ejercer el Congreso General, como se puede observar en el Artículo 131, donde se desprende que el Presidente de la República se erige como órgano legislador con una amplia facultad para regir las prácticas comerciales externas del país, situación que actualmente es de vital importancia para el Estado Mexicano, “[...] *Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten [...] El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones[...]*”.

2.4.3 El Poder Judicial

De acuerdo al Artículo 94 de la Constitución Federal, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal.

El Poder Judicial Federal es el titular de la función jurisdiccional, es el órgano que aplica la Ley en alguna controversia, así como el control de las Leyes y actos de los otros poderes para que éstos se ejerciten dentro del ámbito

constitucional, ejercitando en una última instancia la facultad que posee de interpretar lo que las Leyes fundamentales ordenan.

En ejercicio de sus funciones, el Poder Judicial resuelve mediante decisiones obligatorias y coactivas la definición y aplicación del Derecho en las controversias, a través de sus órganos jurisdiccionales investidos de potestad autónoma para pronunciar sus decisiones e independencia plena.

El Poder Judicial Federal ha sufrido también la descarada intromisión del Poder Ejecutivo, como lo fue en 1994 cuando a iniciativa del Presidente de la República se reformó una parte considerable de nuestra Constitución Federal y en especial la relativa a la Administración de Justicia, esto llegó al grado de dejar temporalmente sin ministros a la Suprema Corte,³⁸ amén de la injerencia directa que tiene el Presidente en la designación de los miembros de dicho órgano judicial, ya que éste, para la primera designación, propuso a dieciocho candidatos ante el Senado de la República, y para los nombramientos posteriores, tiene la facultad de proponer una terna para que sean designados por los integrantes de la Cámara de Senadores.

Las reformas al Poder Judicial sin embargo, vienen a darle un dinamismo muy interesante y de gran trascendencia a la administración de justicia y del control interno en cuanto a la estructura y funcionamiento de este órgano, con la creación del Consejo de la Judicatura Federal como un órgano especializado de gobierno, de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, éste se ve fortalecido y preparado para realizar las funciones que implica la modernidad.

³⁸ Decreto por el cual se reformaron los artículos 94 al 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Otra reforma importante se presenta en la fracción II del Artículo 105, donde se contempla la declaración de inconstitucionalidad, la cual es emitida con la aprobación de por lo menos ocho ministros. Esta es el arma más contundente en el arsenal de la justicia constitucional, la anulación de una norma aprobada por alguna legislatura tiene efectos de control constitucional:

“[...] La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

.....
II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución [...]”.

Sin embargo, por la hegemonía del Poder Ejecutivo, históricamente el Poder Judicial Federal ha servido de manera muy significativa a los intereses de los grupos en el poder, permitiendo que se incumpla con lo ordenado por la Constitución Federal.

2.5 El Control Constitucional

El Control Constitucional es en la actualidad un instrumento efectivo, al menos teóricamente, para tutelar y preservar los derechos fundamentales que consagra la Constitución Federal. Originalmente en la Constitución de 1917, se regularon cuatro garantías de control constitucional, 1) *El juicio político de responsabilidad* de altos funcionarios de la Federación y de las entidades; 2) *Las controversias constitucionales* entre la Federación y los estados, éstos entre sí, y

los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, así como aquellos en los que la Constitución fuese parte; 3) *El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* y 4) *El juicio de amparo*.

Posteriormente, a raíz de diversas reformas a la Ley Fundamental, el control constitucional se vino a reforzar con cuatro nuevas garantías, 5) *La acción abstracta de inconstitucionalidad*; 6) *El juicio de protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos*; 7) *El juicio de revisión constitucional electoral*, ambos consagrados en el Artículo 99 y 93), y por último 8) *Los organismos autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos*, los cuales reciben el nombre de *Comisiones de Derechos Humanos*.

Los instrumentos de defensa de la Constitución Federal anteriormente descritos comprenden el control constitucional, éstos refuerzan la función de solución de los conflictos constitucionales, la cual en muchos años realizó en forma limitada el juicio de amparo. Aunque los resultados finales de las funciones de estos instrumentos todavía son un tanto inciertos, a pesar de que varios de estos instrumentos tienen vigencia desde la promulgación de nuestra Ley fundamental de 1917, un conflicto eminentemente jurídico podría encausarse al ámbito jurisdiccional ya que dichos instrumentos lo permiten.

1) *El juicio político de responsabilidad de altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas.*- Nuestra Constitución Política señala en su Artículo 110, a los funcionarios que pueden ser sujetos de juicio

político: “los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”, también enumera a diversos funcionarios de las entidades federativas, “los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales”, quienes sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General y leyes federales, asimismo, por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en el caso de éstos funcionarios, la resolución será únicamente declarativa, la cual se comunicará a las Legislaturas Locales correspondientes para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Sin embargo, la Constitución determina que las sanciones consistirán únicamente en “la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”, éstas serán aplicadas por las dos terceras partes de los

Senadores presentes en la Cámara correspondiente erigida en jurado de sentencia y sus resoluciones o declaraciones son "inatacables".

La figura del "Juicio Político", tiene el propósito sustancial de evitar enjuiciamientos indebidos a los titulares de los poderes públicos que puedan afectar sus funciones, así como sancionar las infracciones a la Constitución Federal que puedan cometer dichos funcionarios, al respecto los artículos 6° y 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público indican respectivamente que "[...] Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho [...]"; "[...] Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del distrito federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito federal.

No precede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El congreso de la unión [...]”.

2) El Procedimiento de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Esta actividad la realiza la Suprema Corte cuando así lo juzga conveniente, cuando lo pidiera el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, a petición respecto de las violaciones de carácter constitucional, en especial sobre algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual y no sobre cuestiones de simple legalidad, con ello, se garantiza el cumplimiento de algunas de las disposiciones constitucionales por medio de la intervención de un organismo público imparcial.

Esta facultad se contempla en el Artículo 97 Constitucional, donde se dispone que “[...] La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna

garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes [...].

Este sistema de investigación ha tenido poca aplicación desde su instauración, pero en el año de 1995 tuvo gran trascendencia al aplicarse en los acontecimientos que se suscitaron en el estado de Guerrero, donde la policía estatal masacró a campesinos en el poblado de "Aguas blancas" cuando éstos se dirigían a realizar un mitin político. Ante los reclamos de la opinión pública y organizaciones sociales, respecto a estos sucesos, el titular del ejecutivo federal solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la investigación correspondiente en términos del Artículo 97 constitucional. Dicho Órgano Jurisdiccional tuvo que emitir jurisprudencia respecto al "concepto de violación grave" para los efectos de legitimar su intervención en dicha investigación; ésta, fue aprobada el 23 de abril de 1996 bajo la Solicitud 3/96 por unanimidad de once votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su trascendencia, las tesis de referencia a continuación se transcriben:

*"GARANTIAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE
ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL
ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. Las violaciones graves de garantías*

a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquellos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales".

El Tribunal en Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio de 1996, aprobó con el número LXXXVII/1996 la tesis que antecede; la cual fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el Tomo III, página 459, de la Novena Época.

"GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION).
VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL
ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE

LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. *El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados".*

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio de 1996, aprobó con el número LXXXIX/1996 la tesis que antecede; la cual fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo III, página 513, de la Novena Época.*

"GARANTIAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACION GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO. Uno de los principales propósitos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es garantizar los derechos fundamentales del hombre, para lo cual propone procedimientos tendientes a evitar la infracción a esos derechos fundamentales, mediante el juicio de amparo, o bien, en el caso de una violación grave y generalizada de garantías individuales, la intervención de este alto tribunal en la averiguación de los hechos, para precisar esas infracciones, y con la intención de que cese la violencia y alarma y se propicie el regreso al respeto a las garantías individuales. Las diferencias de estos procedimientos son, básicamente las siguientes: a) El juicio de amparo procede a petición del agraviado; en el procedimiento del 97, por el contrario, se actúa de oficio, por propia decisión de la Suprema Corte de Justicia, o a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado; b) En el amparo se trata de un juicio o proceso y, el artículo 97 constitucional se refiere a una averiguación de hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales; c) En el juicio de amparo se concluye con una sentencia, pero que admite sobreseimiento por razones técnicas o materiales; en el 97, con un informe sobre los hechos averiguados y una consecuente decisión de si constituyen, o no, una grave violación de garantías individuales; d) En el juicio de amparo se conoce de violación de garantías que sólo afectan a una o varias personas, sin trascendencia social; en el caso del artículo 97, las violaciones deben ser generalizadas,

es decir, que se trate de violaciones graves; y, e) En el amparo se pretende evitar que la violación de garantías se consuma para restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, o en caso de estar consumado irreparablemente el acto reclamado sobreseer, mientras que la averiguación del 97 versa sobre hechos consumados”.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio de 1996, aprobó, con el número LXXXVIII/1996, la tesis que antecede; la cual fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el Tomo III, página 514, de la Novena Época.

“GARANTIAS INDIVIDUALES. EL RESULTADO DE LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, DEBE HACERSE DEL CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES QUE SE ESTIMEN COMPETENTES. *La interpretación literal del párrafo segundo del artículo 97 no es operante para estimar que una vez concluida la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, después de informar al Pleno de la Suprema Corte, proceda el archivo del informe respectivo como asunto concluido, bajo el argumento que el precepto citado no establece cuál deberá ser el destino de ella. En efecto, los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional prevén la facultad extraordinaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para averiguar: en el primer caso, la existencia de una violación grave y generalizada de las garantías individuales; y en el segundo, la violación al voto público, pero sólo en el caso de que a su juicio pudiera ponerse en*

duda la legalidad de todo el procedimiento de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Sin embargo, en el segundo párrafo se señala quiénes deben llevar a cabo la averiguación, y los designa como "comisionados"; en el tercer párrafo no se hace tal precisión. Por ello, si en el segundo párrafo no se indica el manejo de los resultados de la averiguación, debe entenderse que es aplicable lo dispuesto en el tercero, el cual indica que se hará llegar oportunamente el informe a los órganos competentes. Estas diferencias permiten establecer la necesidad de interpretar conjunta y sistemáticamente ambos párrafos, pues no podría decirse que por la sola circunstancia de que en el párrafo tercero no se precisa la designación de comisionados para llevar a cabo la averiguación, ésta no pudiera efectuarse, sino que, entendiéndose de manera concordante con el ejercicio de igual facultad a la que alude el párrafo segundo resulta inconcuso que para su desarrollo debe la Suprema Corte comisionar a alguno o algunos de sus miembros. Consecuentemente, por identidad de razón, y bajo el mismo sistema de interpretación, aun cuando en el párrafo segundo no se precise el destino final del resultado de la averiguación, esa omisión ha de interpretarse a la luz del párrafo tercero, en el sentido que los resultados del mismo deberán hacerse llegar oportunamente a los órganos que en principio pudieran resultar competentes".

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio de 1996, aprobó, con el número XC/1996, la tesis que antecede; la cual fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo III, página 515, de la Novena Época.

"GARANTIAS INDIVIDUALES. MARCO LEGAL DE LA INTERVENCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA AVERIGUACION DE LA GRAVE VIOLACION DE AQUELLAS. El segundo párrafo del artículo 97 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. De lo anterior se advierte que la averiguación de hechos que puedan constituir grave violación de garantías individuales, no es una competencia jurisdiccional. Por tanto, este alto tribunal, no conoce, en esos casos, de una acción procesal, ni instruye o substancia un procedimiento jurisdiccional y, por ello, no puede concluir dictando una sentencia que ponga fin a un litigio. Igualmente, no procura, ante otro tribunal, la debida impartición de justicia y tampoco realiza lo que pudiera denominarse una averiguación previa a la manera penal, pues ello constituiría un traslape de la tarea investigadora con una averiguación ministerial, y además podría originar duplicidad o una extensión de las funciones encomendadas constitucionalmente a las Procuradurías de Justicia. Su misión es: averiguar un hecho o hechos y si tales hechos constituyen violación grave de alguna garantía constitucional. Atendiendo a este fin, y ante la ausencia de reglamentación del ordenamiento en comento, la actuación del máximo tribunal del país se circunscribe

únicamente a inquirir la verdad hasta descubrirla, sin sujetarse a un procedimiento judicial".

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio de 1996, aprobó, con el número LXXXVII/1996, la tesis que antecede; la cual fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo III, página 516, de la Novena Época.

Finalmente el Poder Judicial de la Federación dictaminó que el Gobierno del Estado de Guerrero tenía la responsabilidad directa de los hechos investigados.

En el caso concreto la investigación de la Suprema Corte no tuvo efectos jurídicos contundentes y eficaces, ya que sólo resolvió sobre la responsabilidad del gobierno estatal, motivando únicamente la salida del Gobernador del Estado y el nombramiento de uno interino, además del procesamiento por la vía penal de servidores públicos de menor jerarquía, quienes paulatinamente fueron recobrando su libertad por "errores procedimentales".

Creo que esta institución tendría eficacia jurídica siempre y cuando existiera voluntad política, ya que por cuestiones que escapan del ámbito jurídico, los resultados que se derivan de la investigación que realiza la Suprema Corte carecen de coercibilidad plena, quedando impunes, en muchos de los casos, los delitos objeto de la investigación de referencia.

3) Las Controversias Constitucionales.- A raíz de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, se introdujeron importantes

modificaciones al texto del Artículo 105, donde se le adicionó una fracción II, en la cual se contempló como una novedad *“la acción abstracta de inconstitucionalidad”*. Las controversias constitucionales corresponden al conocimiento de la Suprema Corte en pleno, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 10 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual señala que, *“[...] La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:*

I De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]”.

En cuanto a los fallos de la Corte que declare la inconstitucionalidad de normas generales, el Artículo 105 fracción I, de la Constitución Federal, así como el 42 de la Ley Reglamentaria respectiva, establecen una situación especial, ya que en tratándose de resoluciones de controversias que versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la citada fracción I de dicho precepto constitucional, la Resolución que emita la Corte tendrá efectos generales, únicamente cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En todos los demás casos la Resolución tendrá sólo efectos entre las partes, por ejemplo cuando un Estado o un Municipio impugnen una norma federal.

Una de las controversias constitucionales que tuvo mayor repercusión fue la promovida por el gobernador y otros funcionarios del Estado de Tabasco en el año de 1995, en contra del Presidente de la República y el titular de la

Procuraduría General de la República, donde los demandantes estimaron que ciertas averiguaciones previas iniciadas por dicha Procuraduría constituían una invasión a la órbita de competencia de dicha entidad federativa, ya que según los demandantes, las pesquisas correspondían única y exclusivamente a las autoridades locales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por resolución del 26 de marzo de 1996, en la causa 11/95, decidió por unanimidad de once votos, que “no existía la invasión de competencia reclamada”.³⁹

4) El Juicio de Amparo.- Desde su consagración hasta la actualidad, el Juicio de Amparo ha tenido numerosas adiciones, modificaciones y reformas, todas ellas con el propósito de perfeccionar su aplicabilidad y función esencial y original de protección de los derechos humanos frente a los actos o disposiciones legislativas de cualquier autoridad.

A través del Juicio de Amparo se cuida la legalidad y la constitucionalidad de las normas de carácter general. Desde sus inicios el Juicio de Amparo ha tutelado los derechos de libertad e integridad personal contra sus afectaciones realizadas esencialmente por autoridades administrativas (Policía y Ministerio Público), así también, es materia del Juicio de Amparo la impugnación de las disposiciones legislativas en sentido material (leyes, reglamentos y tratados internacionales) que se consideran inconstitucionales (acción de *inconstitucionalidad*). El artículo 1º de la Ley de Amparo, describe que dicho juicio tiene por objeto:

“[...] resolver toda controversia que se suscite:

³⁹ *Cfr.* Sentencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, mayo de 1996, págs. 362 y ss.

- I Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*
- II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;*
- III Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal [...]”.*

5) Acción Abstracta de Inconstitucionalidad.- Este instrumento de control constitucional fue introducido en nuestro ordenamiento fundamental a raíz de las reformas de diciembre de 1994, la cual debe considerarse como una acción de carácter “abstracto”, es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la constitución y la certeza del orden jurídico, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar su procedimiento.

Esta acción, se contempla en el Artículo 105 fracción II, de nuestra Carta Magna, la cual determina que:

“[...] La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

.....
II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución[...]”.

De acuerdo a lo establecido por la fracción II, incisos a) y e) del artículo 105 constitucional y el 62 de la Ley Reglamentaria, se encuentran legitimados

para interponer dicha acción el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados; de la Cámara de Senadores; de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como de las legislaturas de los Estados; al Procurador General de la República, quien está facultado para actuar como parte en la tramitación de esta acción, según lo contempla el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional. Asimismo, en materia electoral, de acuerdo al inciso f) de dicho precepto, a las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos se les concede la legitimación de impugnar leyes federales o locales en esa materia única y exclusivamente por esa vía, pero las dirigencias estatales sólo pueden interponer la acción contra disposiciones locales.

La demanda respectiva debe interponerse dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación en el periódico oficial correspondiente, de la Ley o tratado internacional que pretende combatirse, asimismo se determina que si el fallo no fuese aprobado por la mayoría de ocho votos, la Suprema Corte debe desestimar la acción ejercitada y ordenar el archivo del asunto.

6) El juicio para la protección de los Derechos político-electorales de los ciudadanos.- Consagrado en el Artículo 99, fracción V de la Constitución Federal, esta garantía de control constitucional se considera *“un mecanismo paralelo al juicio de amparo”*,⁴⁰ el cual está encomendado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que dicho Órgano Jurisdiccional el resolver sobre las impugnacione[s] de actos y resoluciones que violen los

⁴⁰ Cfr. *El Significado Actual de la Constitución*, México. UNAM, Memoria del Simposio Internacional. 1998, pág. 239.

derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Este control, un medio no procesal para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano; en términos de lo dispuesto en el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Política, el Tribunal de referencia esta facultado para realizar la averiguación de algún hecho que constituya la violación del voto público, cuando a su juicio, se ponga en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión y para el efecto de que los resultados de la investigación se hagan llegar oportunamente a los órganos competentes. Este medio no se refiere a una facultad propiamente jurisdiccional en la que exista el conocimiento de una acción procesal, sustanciación con instrucción o una fase probatoria, mucho menos una sentencia que ponga fin al asunto; ya que se limita a una investigación para descubrir la verdad, sin sujeción a procedimiento judicial para el efecto de formular una denuncia a otra autoridad; asimismo, esta facultad de investigación carece de reglamentación específica y sus resultados se deben hacer del conocimiento de los órganos competentes, en el entendido de que cabría ponderar su pertinencia actual, teniendo presente los alcances jurídicos de los instrumentos procesales a los que se ha hecho referencia.

Este medio de control Constitucional también se reglamenta en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, donde, en su Artículo 83 se determina que:

“[...] Son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano:

a) Durante los procesos electorales federales:

I. La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los supuestos previstos en los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo 80, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas; II. La Sala Superior, en única instancia, en los casos señalados en los incisos d) al f) del párrafo 1 del artículo 80; y en el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82, todos ellos de esta ley; y

III. La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada [...].”

Este instrumento de control puede presentarse ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en única instancia cuando se trate de la violación de los derechos de una persona para votar y ser votado; para asociarse individual y libremente para formar parte en los asuntos jurídicos del país (Art. 99, fracción V de la Constitución), durante el periodo electoral y ante las salas regionales del mismo tribunal, cuando no se entregue al afectado el documento necesario para ejercer el voto, o no aparezca, o considere que se le ha excluido de la lista nominal de lectores en la sección correspondiente a su domicilio.

Están legitimados los ciudadanos que hubieren sido lesionados en sus derechos político-electorales, pero únicamente podrán promover el juicio cuando hayan agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho que les consigna la ley, en la forma y los plazos que la misma ley determine.

7) El Juicio de Revisión Constitucional Electoral.- Este instrumento fue introducido en las reformas constitucionales de 1996, con el objeto de establecer la posibilidad de *“combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas”*.⁴¹

De acuerdo con lo establecido por el artículo 86 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, pero siempre que se satisfagan determinados requisitos, cuyo incumplimiento determinará que se deseche de plano el medio de impugnación. Es menester, como lo marca la ley que el acto o resolución combatida tenga el carácter de definitiva, que viole algún precepto de la constitución federal y que dicho acto reclamado pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o en el resultado final de las elecciones que corresponda, asimismo, que la reparación solicitada para dicha infracción sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.

El conocimiento de este proceso de revisión constitucional corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como jefe de

⁴¹ *Ibidem*, pág. 247.

gobierno, diputados a la asamblea legislativa y titulares de los órganos político-administrativo, del Distrito Federal (Art. 99 fracción IV, de la constitución federal; 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Únicamente los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos, pueden promover dicho juicio de revisión, siempre que éstos se encuentren registrados formalmente ante el órgano electoral responsable cuando se dicte el acto o resolución impugnados; asimismo, pueden promoverlo quienes hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución combatida o finalmente los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo. La falta de legitimación o de personería será causa para el desechamiento de plano del proceso impugnativo de que se trata (art. 88 de la Ley General de Medios de Impugnación).

8) Las Comisiones de Derechos Humanos.- Los organismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos, los cuales han tomado como modelo la institución del ombudsman de origen escandinavo, son muy recientes en el ordenamiento mexicano, los cuales conjuntamente con el juicio de amparo, se han convertido en instrumentos eficaces para preservar y proteger las garantías fundamentales que consagra nuestra carta magna.

Estos organismos se vinculan con los órganos jurisdiccionales a los cuales apoyan y auxilian en su labor de protección de los derechos humanos, ha tenido

un desarrollo formidable adquiriendo notable independencia y desarrollándose con una actividad dinámica en cuanto a la promoción, enseñanza, capacitación y divulgación de los propios derechos humanos.

Con estos sistemas de control, podemos decir que la Constitución Federal se ha reforzado y vigorizado de manera considerable en cuanto a la solución de conflictos constitucionales, los cuales durante muchos años fueron resueltos en forma limitada por el juicio de amparo, éstos instrumentos de control son muy positivos ya que posibilitan el encausamiento de dichos conflictos, cuando éstos tienen naturaleza jurídica a soluciones de carácter jurisdiccional, sin embargo, ante los acontecimientos políticos que se viven en el contexto histórico de nuestro país, dichos instrumentos resultan insuficientes para hacer cumplir eficazmente la ley, cuando la problemática trasciende de la legalidad a un ámbito netamente de intereses políticos.

2.6 La Inviolabilidad de la Constitución

Toda Constitución es susceptible de infringirse por actos del poder público, posibilidad que ella misma prevé, tan es así que establece los medios jurídicos para impedir o remediar las contravenciones que las autoridades del Estado *suelen cometer cotidianamente a sus mandamientos por una gama de múltiples causas que sería prolijo enunciarlos.* En otras palabras, toda Constitución provee a su autodefensa con sistemas de control de diversos tipos, control que en México se ejerce primordialmente a través del juicio de amparo. En efecto, además de las declaraciones dogmáticas que proclaman las decisiones

fundamentales para preservar las garantías del gobernado frente al poder público estatal y de la estructura gubernativa básica del Estado, la Constitución establece un conjunto de instrumentos adjetivos o procesales de diferente carácter para que se preserve y mantenga el orden jurídico, traduciéndose dichos instrumentos en lo que se llama la jurisdicción constitucional.

La inviolabilidad de la Constitución denota un concepto que se vincula estrechamente a los del poder constituyente, supremacía, fundamentalidad y legitimidad de tal ordenamiento jurídico-político. Se afirma que la Constitución es “inviolable” porque sólo puede ser quebrantada, desconocida o reemplazada mediante el ejercicio de dicho poder, cuyo titular es el pueblo. “Inviolabilidad” por ende, significa la imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos o personas que no expresan la voluntad mayoritaria del pueblo. Esta imposibilidad se base en la fundamentalidad y supremacía del ordenamiento constitucional, ya que el supuesto contrario equivaldría a admitir que los principios fundamentales que contiene la Constitución y su hegemonía normativa estuviesen supeditadas a tales grupos o personas, circunstancias que, además de contrariar el principio de soberanía nacional, manifestarían un caso absurdo en el ámbito del derecho.

Como toda disposición, la Constitución Federal es susceptible de no ser observada, esto comúnmente se conoce como “violación de la Constitución”.

Una ley calificada como *inconstitucional* no violenta ni infringe a la misma Constitución, sino que simplemente al ser expedida no se observaron los

principios constitucionales. Nuestra Constitución prevé su inviolabilidad en su Título noveno, donde el Artículo 136 determina que:

“[...] Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta [...]”.

Sin embargo esta disposición es poco práctica, ya que dicho precepto engloba un contenido altamente político, pues se determina que la constitución se restablecerá una vez que el pueblo se libere de los sucesos o gobiernos que hayan interrumpido su observancia. Se descalifica toda rebelión o trastorno que atente contra los principios políticos fundamentales, sin que regule expresamente la situación procedimental, para los casos en que se emitan ordenamientos notoriamente en contraposición de los principios esenciales que tutela la Constitución Federal.

CAPÍTULO III

EL PODER PRESIDENCIALISTA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

3.1 El Presidencialismo Mexicano

Nuestro país políticamente ha adoptado un sistema de gobierno presidencialista, el cual se ha caracterizado por una falta casi absoluta de controles para limitar las funciones del titular del ejecutivo federal, o que existiendo éstos, han resultado poco eficaces cuando han sido aplicados en contra de las enormes facultades "metaconstitucionales" del Presidente de la República, esto ha generado un enorme desequilibrio entre los Poderes de la Unión, transformado a dicho sistema en un régimen autoritario.

La hegemonía del Poder Ejecutivo frente a los otros dos ha creado diversos fenómenos jurídico-políticos, los cuales han derivado en excesos u omisiones del Presidente, algunos de éstos son los siguientes:

- * *El equilibrio de poderes se ha inclinado decididamente a favor del Ejecutivo;*
- * *El poder legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales;*
- * *El presidente de la república ha realizado atribuciones metaconstitucionales, que lo convierten en la columna vertebral de todo el sistema político;*

- * *Los pesos y contrapesos constitucionales no han operado;*
- * *Las libertades y derechos de los mexicanos han quedado en ocasiones a la discreción del poder ejecutivo.*

Aunado a estos fenómenos, el Presidente cuenta con las facultades constitucionales que le confieren una preeminencia en el sistema político, *la existencia de amplios poderes extraordinarios (Artículo 29) y la inexistencia de juicio político para el presidente en funciones (Artículo 110)*; han garantizado al ejecutivo un exceso de poder al legislar por encima del Congreso, o impunidad política al ejercer sus funciones.

Estos fenómenos y facultades justifican el anhelo de los gobernados a tener mayores y mejores controles que limiten al Ejecutivo Federal en sus funciones para alcanzar un verdadero equilibrio de poderes que fortalezca al sistema democrático. El objetivo es estabilizar al sistema de gobierno que opera muy diferente de acuerdo al número de partidos políticos; es decir, el funcionamiento de los poderes, sobre todo el del Ejecutivo y el Legislativo, operará en forma diversa según sea el sistema de partidos o grupos políticos existentes en la sociedad y el número de Curules o Escaños que éstos tengan en el Congreso General. El sistema de gobierno funcionará de manera distinta si hay multipartidismo, un solo partido o un partido predominante.

En México, hasta antes de los últimos acontecimientos políticos suscitados en las elecciones federales de julio del año 2000, había predominado el sistema de un partido predominante o hegemónico, en el que la abrumadora mayoría de los legisladores federales y locales pertenecían a ese partido, donde además el presidente de la República fungía como el jefe real.

Aún con los cambios políticos no está claro como quedará definido y como operará el nuevo sistema de gobierno en México, con un presidente surgido de un partido político ajeno al Partido Revolucionario Institucional (PRI); sin embargo, a raíz de dichos cambios por fin comienzan a ejercerse algunos de los controles que establece nuestra Constitución Federal.⁴²

En México, el sistema presidencialista permite que todas las decisiones fundamentales gire en torno a la enorme autoridad que se concentra en el Presidente de la República, sin embargo, el constante cuestionamiento de la institución presidencial es la mejor prueba de que dicha autoridad se ha degradado. La existencia misma de una sociedad más politizada, inquisitiva y demandante, de partidos políticos más organizados, de grupos de interés más sistematizados y críticos, obliga a un ejercicio presidencial más moderado. En un sistema político donde la mayoría de los legisladores pertenecen al partido contrario al del presidente, los controles constitucionales operan con mayor eficacia, así el Ejecutivo está obligado a tomar sus decisiones con más apego a las facultades que la Ley le confiere.

3.2 Facultades que la Constitución Política le confiere al Presidente de la República

3.2.1 Facultades ordinarias (expresas)

La Constitución Federal otorga diversas facultades al Presidente de la República, éstas, de acuerdo a los diferentes preceptos que de ella emanan

⁴² El más reciente es la revocación del nombramiento de gobernador del Estado de Tabasco, que emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diciembre del año 2000.

convierten al Titular del Poder Ejecutivo Federal como la persona más importante dentro del ámbito jurídico político del país.

Algunas facultades se contienen expresamente en la Constitución, principalmente en su Artículo 89, donde se determina que “[...] Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado;

IV. Nombrar, con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejercito, armada y fuerza aérea nacionales, y los empleados superiores de hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del ejercito, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejercito terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

- VIII. Declarar la guerra en nombre de los estados unidos mexicanos, previa ley del congreso de la unión;
- IX. Designar, con ratificación del senado, al procurador general de la república;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado.
- XI. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente;
- XII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el distrito federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI. Cuando la cámara de senadores no este en sesiones, el presidente de la república podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la comisión permanente;
-
- XVIII. Presentar a consideración del senado, la terna para la designación de ministros de la suprema corte de justicia y someter sus licencias y renunciias a la aprobación del propio senado;
-

XX. Las demás que le confiere expresamente esta constitución”.

Con base a la fracción XX del precepto antes invocado, el Poder Ejecutivo está facultado para intervenir directamente en diversas cuestiones y ámbitos de la vida jurídica y política del país, como por ejemplo en materia de aguas comprendida en el Artículo 27:

“[...] Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

.....
el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. [...]”.

El Presidente, como lo determina el Artículo 33 Constitucional, también tiene *“[...] la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente [...]”.*

En el Proceso Legislativo, el Ejecutivo tiene la facultad de Publicar, hacer observaciones a proyectos de Ley que envíe el Congreso o desecharlas, en términos de los incisos A y B del Artículo 72.

En materia de Seguridad, el Artículo 115, fracción VII, le concede el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente.

Se le concede también la facultad para tramitar las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero, en términos del Artículo 119.

Asimismo, el Artículo 122, apartado B, determina que “[...] *Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:*

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;*
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;*
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y*

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes [...]”.

En materia de Aranceles, como lo determina el Artículo 131 de la Constitución, el Presidente de la República puede ser facultado por el Congreso de la Unión para “[...] *augmentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras [...]”.*

Asimismo derivado de los postulados de la Ley Fundamental, el titular del Ejecutivo Federal es Primera Autoridad Sanitaria, como lo determina la Ley General de Salud en su Artículo 4º., la cual es Reglamentaria del Derecho a la Protección de la Salud que tiene toda persona, consagrado por el Artículo 4º. de la Constitución Política. En esta Ley Reglamentaria, se le conceden algunas facultades al Presidente, como son:

- Dictar las normas oficiales a que quedará sujeta la prestación en todo el territorio nacional, de los servicios de Salud y verificar su cumplimiento.
- Organizar y operar los servicios de establecimientos de salud; de programas contra la farmacodependencia; del control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación y de la sanidad internacional.
- Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas.
- Coordinar el Sistema Nacional de Salud.

Como en materia de salud, el Presidente en materia económica tiene facultades expresas que la ley le otorga, como es el caso de las que se desprenden del Artículo 7º. de la Ley Federal de Competencia Económica, la cual es Reglamentaria del Artículo 28 constitucional; donde se determina que “[...] *Para la imposición de precios máximos a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:*

1. Corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto cuáles bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos [...].”

La injerencia que tiene el Presidente de la República en la vida jurídica y política del país es tan ominosa que los otros dos Poderes de la Unión se ven opacados con las actividades que éste realiza, facultado por la propia Constitución y las Leyes secundarias.

3.2.2 Facultades extraordinarias

La Constitución Federal contempla situaciones en las que al titular del Poder Ejecutivo Federal se le conceden ciertas facultades, a estas se les ha llamado “*facultades extraordinarias*”. Estas facultades pueden ser conferidas al Presidente de la República para que las ejerza en justa medida dentro de los supuestos que consagran los Artículos 29 y 131 de la Constitución Federal.

Dichas facultades vienen a ser la excepción al principio de división de Poderes que consagra la propia Constitución en su Artículo 49.

Para que opere la primera excepción, la cual se contempla en el Artículo 29, deben de cumplirse ciertos supuestos, como lo son, *que el país esté en riesgo inminente de ser invadido, que se perturbe gravemente la paz pública o que ocurra cualquier otro suceso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*, de estar en estos supuestos, únicamente el Presidente de la República, con acuerdo de *“los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para que el Ejecutivo haga frente, rápida y fácilmente a la situación”*.

Pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se dirija a determinado individuo. Básicamente las facultades extraordinarias que la constitución política le confiere al Presidente de la República son legislativas, éstas crean la excepción al principio de división de poderes, como carácter excepcional deben ser otorgadas y delegadas por el Congreso General.

Las facultad extraordinaria que en determinado momento posee el titular del Ejecutivo Federal, respecto a la que concede el Artículo 29, se regula por algunos principios generales que se desprenden de dicho precepto, entre los cuales encontramos que:

- * Las facultades extraordinarias que contempla la Constitución le son concedidas al Presidente en los términos del Artículo 29, por el Congreso de la Unión de manera temporal y transitoria.*

- * El Congreso de la Unión no desaparece como tal, sigue con las facultades y funciones que la Ley Fundamental le confiere.*

- * El principio de legalidad subsiste, el Presidente única y exclusivamente está facultado para realizar las actividades que la misma Constitución le confiere y las que se derivan de las propias facultades extraordinarias, por lo tanto, lo no conferido lo tiene prohibido.*

- * El ejercicio de la actividad legislativa que se le concede al Ejecutivo es de manera temporal.*

- * Las facultades extraordinarias sólo estarán vigentes mientras esté en vigor el decreto de suspensión de garantías individuales, emitido por el Congreso de la Unión.*

- * Las leyes y decretos emitidos por el Presidente de la República durante el uso de las facultades extraordinarias serán válidas, es decir, estarán en vigor mientras tanto subsista el estado de suspensión de garantías individuales.*

** Ninguna circunstancia, grave o especial puede motivar que, sin existir una previa suspensión de garantías se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República.*

** El Congreso de la Unión, siguiendo los trámites que señala el artículo 72 Constitucional puede ratificar la vigencia de las Leyes emitidas por el Presidente, en uso de las facultades concedidas extraordinariamente, siempre y cuando estén comprendidas dentro del ámbito de su competencia.*

** Las facultades extraordinarias sólo pueden ser conferidas al Presidente, no se les puede conceder éstas a los integrantes de su Gabinete legal ni a los Gobernadores de las entidades federativas.*

** Es factible que el Congreso de la Unión prorrogue la vigencia de una suspensión de garantías.*

En cuanto a la facultad que se le concede al Ejecutivo a través del Artículo 131 de la Constitución, éste “[...] podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país [...]”, de donde se deriva que el Presidente de la República dispone de una facultad efectiva para intervenir de una manera pronta en la regulación de la vida económica del país.

Es oportuno detallar que esta facultad queda restringida a la voluntad del Congreso de la Unión, ya que al enviar a dicho órgano colegiado el presupuesto fiscal de cada año, el Ejecutivo somete a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

3.2.3 Facultades legislativas

De acuerdo con la Constitución Federal, el Presidente de la República puede realizar funciones legislativas en los siguientes supuestos:

1. En las situaciones de emergencia que determina el Artículo 29.
2. En medidas de salubridad, en términos de la fracción XVI del Artículo 73, donde se deriva que las disposiciones que dicte el Consejo de Salubridad General, el cual depende del Ejecutivo, serán obligatorias en el país. Además de las medidas preventivas dictadas por la Secretaría de Salud, las cuales son sancionadas por el propio Presidente.
3. En la celebración de los Tratados Internacionales, los cuales, con arreglo a la Constitución y aprobación del Senado, serán con la propia Carta Magna y las leyes del Congreso, Ley Suprema de toda la Unión.
4. En la facultad Reglamentaria que le concede el Artículo 89, fracción I, en relación con el Artículo 92 de la Constitución, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Poder Judicial de la Federación ratifica dicha facultad en la siguiente tesis jurisprudencial:

"REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA. El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta".

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de La Suprema Corte, en sesión privada del diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y siete, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Tesis 2ª./J. 68/97, página 390, de la Novena Época.*

5. Finalmente, en la regulación en materia económica que le confiere el Artículo 131.

Las facultades del Presidente de la República también son legislativas, amplias y de gran trascendencia en el sistema jurídico mexicano, ya que dentro del proceso legislativo, el ejecutivo federal tiene la facultad de iniciar leyes, lo cual es proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, de donde puede derivarse una Ley o Decreto; esta facultad se sustenta en el Artículo 71 Constitucional, el que dispone que “[...] *El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

I. Al Presidente de la República [...].”

El Presidente tiene también facultad para Vetar el proyecto de Ley y para Promulgar o Publicar la Ley ya aprobada, estas facultades lo han convertido en el personaje principal dentro del proceso legislativo.

3.3 La facultad presidencial para iniciar reformas constitucionales

Las modificaciones al texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación en 1917 han obedecido en las distintas fases de evolución del país al interés gubernamental de dejar plasmado lo más relevante de su programa político, además de la necesidad nacional de hacer frente a las demandas de organización social y económica.

La constante reforma en la que se ha visto la Constitución Federal ha llegado a modificar y a cambiar substancialmente el espíritu del Constituyente de 1917, esto en buena medida obedece al interés de que la adecuación que se realice a dicho ordenamiento se traduzca en instrumento idóneo para encausar la acción de los gobernantes frente a los gobernados, lo que implica que paulatinamente se incorporen al mismo nuevos mecanismos de control más complejos que limiten a los diversos órganos de los poderes de la unión.

Así también, en nuestro país las reformas constitucionales se han realizado básicamente por la necesidad de afianzar el predominio de los grupos de poder en el gobierno, los cuales autodenominados “partidos”, han antepuesto el hecho de satisfacer el interés propio que el colectivo, reformando a diestra y siniestra los preceptos constitucionales; consecuencia es que hasta la fecha se ha reformado a nuestra Carta Magna en más de 150 ocasiones.⁴³ Sin embargo, la Constitución se reforma porque se cree en ella y es respetada por todos los destinatarios y detentadores del poder, lo que garantiza armonía, seguridad y democracia que pretende todo pueblo constituido en una nación; por lo tanto una reforma constitucional tiene gran trascendencia en la política del país, ésta comúnmente es promovida por el Presidente de la República con apoyo en el Artículo 71 de la Constitución Federal.

El titular del Ejecutivo Federal está sujeto a un régimen de facultades expresas que la Constitución le confiere, éstas no pueden ampliarse o extenderse indebidamente, ni inventarse otras alegando que se derivan de la propia Ley fundamental. Como se vio con anterioridad, la fracción XX del artículo

⁴³ Carpizo, *op. cit.*, pág. 310.

89 establece en forma contundente aquéllas facultades expresas con que cuenta el presidente, sin embargo, en todos y cada uno de los preceptos constitucionales no se deriva texto alguno donde se faculte al titular del ejecutivo federal a proponer reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, es importante determinar si las reformas constitucionales realizadas durante años a iniciativa del Presidente de la República se encuentran o fueron legítimamente creadas; para lo cual, debemos de preguntarnos lo siguiente:

**¿Las reformas constitucionales fueron propuestas por persona facultada para ello?*

Para Ignacio Burgoa el Presidente de la República tiene esa facultad, en virtud de que está *"en constante actividad gubernativa y en contacto con la realidad dinámica del país"*.⁴⁴

Para Arteaga Nava, no existe una norma que determine quienes tienen la facultad para iniciar una reforma constitucional y que establezca los requisitos para hacerlo *"[...] Ello es innecesario. Es aplicable el artículo 71. Lo pueden hacer el presidente de la república, los diputados y senadores en sus respectivas cámaras y las legislaturas de los estados [...]"*.⁴⁵

⁴⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 13ª Edición, 2000, pág. 780.

⁴⁵ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, México, UNAM, Tomo III, 1994, pág. 4.

Podríamos afirmar que el titular del ejecutivo federal carece de la facultad antes descrita, sin embargo, sería un problema enorme el determinar quién es la persona o ente jurídico legitimado para iniciar reformas a los preceptos constitucionales, ya que crearíamos una laguna jurídica gigantesca. La interpretación que se deriva del Artículo 71 constitucional otorga dicha facultad al presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, pero atendiendo a la rigidez de la constitución, dichas reformas deben ser a normas y leyes federales, no necesariamente constitucionales. Negar el derecho que consagra el Artículo 71 para reformas constitucionales, sería negar la existencia de poder alguno facultado para llevar a cabo iniciativas de tal carácter; por seguridad jurídica, el derecho que se consagra en el precepto antes aludido debe de entenderse también para normas fundamentales.

Por otro lado, la necesidad de que la Constitución sea reformada adecuándose a los cambios y necesidades del país, ha legitimado la facultad del Presidente para iniciar reformas a dicho ordenamiento; esto ha puesto en entredicho la rigidez con que cuenta la propia constitución para que sea modificada, ya que a pesar de que en su Artículo 135 señala que “[...] se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados [...]”; en éste no se determina como debe llevarse a cabo el proceso de adición o reforma de una norma de esa magnitud, ya que un precepto constitucional no debe entenderse de la misma categoría que alguna Ley o Decreto de carácter común.

Debemos englobar el conjunto de principios que contienen las normas constitucionales y los mecanismos jurídicos que éstas contemplan para su protección, la Constitución al ser la Ley suprema de la nación, los valores y las opciones políticas fundamentales que contiene deben propiciar en todas las partes del territorio nacional la vigencia de un Estado de Derecho, es delicado que alguno de los poderes de la unión se extralimite en las facultades que la Ley le concede de una manera expresa.

Para reformar normas fundamentales, es menester que se observen rigurosamente los principios determinados por la propia Carta Magna, y que éstas sean llevadas a cabo por órganos excepcionales, en la medida que las personas y organismos públicos y privados cumplan con sus obligaciones y ejerciten los derechos que la ley les concede, la convivencia entre los pueblos se traducirá en orden y respeto, lo que permitirá la integración humana en una cultura más democrática y progresiva.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Nuestro país es muy diferente de aquel donde los legisladores constituyentes de 1916-1917 promulgaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el contexto político-social ha evolucionado, donde se ha tratado de resolver los conflictos que se presentan de una manera legal e institucional.

SEGUNDA. La Constitución Política como ordenamiento máximo, es el documento solemne que estructura, organiza y legitima el funcionamiento del Estado Mexicano; ella determina también el sistema de gobierno, los mecanismos y responsabilidades que sirven como medios de defensa para preservarla, limita el poder y garantiza los derechos de los ciudadanos.

TERCERA. La República Mexicana ha adoptado un sistema de gobierno presidencialista donde el Poder Ejecutivo Federal se ha fortalecido, a éste se le han conferido amplias atribuciones generando con esto un enorme *desequilibrio en relación con los otros dos Poderes.*

CUARTA. La evolución constitucional de nuestro país ha sido la historia de un proceso de *concentración constitucional del poder a favor del titular del Ejecutivo Federal*, con el objeto de fortalecer un gobierno presidencialista fuerte, se han logrado evadir por medios legales los límites constitucionales al ejercicio del poder y la responsabilidad política. Los *controles constitucionales* han sido poco eficaces.

QUINTA. Los Poderes de la Unión en el ejercicio de sus facultades, deben observar con más rigor los mecanismos de control que contempla la Constitución Federal, es necesario evitar una concentración del poder, ya que esto genera excesos y violaciones a la Ley. Uno de los objetivos que persigue la sociedad mexicana es perfeccionar y fortalecer la democracia y el sistema político, ya que esto se traduce en armonía y seguridad jurídica para los gobernados.

SEXTA. El titular del Poder Ejecutivo sólo puede actuar con las facultades que expresamente le señala la Constitución y las leyes, con ninguna otra. Deben revisarse las facultades del presidente de la república para precisar las atribuciones que posee en relación a la creación de las normas; éste, como lo ordena el Artículo 87 de dicho ordenamiento, esta obligado a “guardar y hacer guardar” la propia Constitución Federal y “las leyes que de ella emanen”, de donde se deriva que el conjunto de preceptos y principios que integran nuestra “Carta Magna”, son superiores a las leyes ordinarias.

SÉPTIMA. La Constitución, como norma jurídica superior, establece los contenidos y procedimientos para crear las normas inferiores, ella determina los órganos que las crearán y su procedimiento, desde su iniciativa hasta su publicación. De acuerdo con su Artículo 71, el Presidente de la República es uno de los órganos legitimados para llevar a cabo Iniciativa de Leyes; sin embargo, de dicho precepto no se deriva que el Ejecutivo esté facultado para “Iniciar Reformas Constitucionales”. Expresamente, en ningún precepto de la propia Constitución se desprende que tenga tal facultad.

OCTAVA. Al no derivarse de la Constitución Federal facultad alguna para que el Presidente de la República Inicie Reformas Constitucionales, se genera un gravísimo problema, ya que en ese orden de ideas existe una laguna jurídica que no puede ser subsanada con meras interpretaciones que se le hagan al citado Artículo 71, queriendo legitimar con estas la actuación del Ejecutivo, de menos en cuanto a realizar Iniciativas de tal magnitud.

NOVENA. Al respecto, y a manera de propuesta, es menester que a Iniciativa de alguna de las Cámaras Legislativas, observando el procedimiento del Artículo 72 y lo dispuesto solemnemente por el Artículo 135 de la Constitución Política; se adicione el Artículo 71 Constitucional, para quedar como sigue:

*“Artículo 71. El derecho de iniciar **reformas a esta Constitución**, leyes o decretos compete:*

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y*
- III. A las legislaturas de los Estados.*

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

BIBLIOGRAFÍA

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, México, UNAM, Tomo I, 1994.

Arteaga Nava, E lisur, *Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, México, UNAM, Tomo III, 1994.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª. ed., México, Porrúa, S.A., 2000.

Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4ª. ed., México, UNAM-Porrúa S.A., 1994.

Clavijero Francisco J., *Historia Antigua de México*, 7ª. ed., México, Porrúa S.A., 1982.

---, *El Significado Actual de la Constitución*, Memoria del Simposio Internacional, México, UNAM, 1998.

Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, 2ª. ed., México, Porrúa S.A., 1984.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1949 (quinta reimpresión 1995).

Kihler J., *El Derecho de los Aztecas*, trad. de Carlos Rovalo y Fernández, México, Edición de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 1924.

Margadant S. Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 11ª. ed., México, Esfinge S.A., 1994.

Mendieta y Núñez, Lucio, *El Derecho Precolonial*, 5ª. ed., México, Porrúa, S.A. 1995.

---, *México en el Siglo XIX (1821-1910)*, 12ª. ed., México, Nueva Imagen, 1988.

Rabasa O. Emilio, *El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996.

Rabasa O., Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1990 (primera reimpresión 1997).

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 21ª ed., México, Porrúa, S.A., 1985.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Sista, S.A. de C.V., 2000.

Ley de Amparo, México, Sista S.A. de C.V., 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa S.A., 1999.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, Sista, S.A. de C.V., 2000.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Porrúa S.A., 1999.

Ley General de Salud, México, Porrúa S.A., 1999.

Ley Federal de Competencia, México, Porrúa S.A., 1998.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México, Porrúa S.A., 1999.

PUBLICACIONES

Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena
Epoca, Tomo III, 1996.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2ª. Sala, Novena
Epoca, Tomo VII, 1997.