Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Comentada

Eduardo Andrade Sánchez

Tercera edición

OXFORD

COLECCIÓN LEYES COMENTADAS



J. Eduardo Andrade Sánchez

Originario de Coatzacoalcos, Veracruz. Licenciado en Derecho y doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en cuya Facultad de Derecho es profesor titular por oposición de Ciencia Política, Teoría General del Estado y Derecho Constitucional. También imparte cátedra en la Universidad Veracruzana y en el Colegio de Veracruz. Esta casa editorial ha publicado sus libros *Introducción a la ciencia política*, *Teoría general del Estado*, *Derecho municipal*, *Derecho electoral* y *Derecho constitucional*. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM le ha publicado cinco obras sobre temas constitucionales y penales. Sus artículos aparecen cada semana en la Organización Editorial Mexicana.

En 1977 fue presidente de la Confederación Deportiva Mexicana. El doctor Andrade es uno de esos casos excepcionales en que se conjugan la actividad académica de investigación y docencia con la práctica de la política. A los 27 años fue elegido diputado federal para el periodo 1976-1979. De 1994 a 2000 fue senador de la República por el estado de Veracruz y presidió las Comisiones de Derechos Humanos y Gobernación; fungió como consejero del Poder Legislativo en el Consejo General del Instituto Federal Electoral y fue presidente del Senado.

De nuevo diputado federal (2000-2003), fue coordinador de la diputación veracruzana y vicecoordinador parlamentario del PRI, partido al que ingresó en 1965 y en el cual ha sido desde director juvenil en Coatzacoalcos hasta coordinador de asuntos jurídicos del Comité Ejecutivo Nacional de 1997 a 1999, así como su vocero en 2005. Entre sus cargos más importantes están: director general de comunicación social de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Procuraduría General de la República, de la que fue también director general de administración; abogado general de la UNAM; director general de asuntos jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; subprocurador de justicia del Distrito Federal y procurador general de justicia del estado de Veracruz.

Ha recibido dos medallas al mérito legislativo y dos premios nacionales de periodismo. De 2010 a 2013 fue presidente del Congreso de Veracruz y presidió la Conferencia Permanente de Congresos Locales. Fungió como consejero jurídico del gobierno estatal. Actualmente es magistrado del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Comentada

OXFORD UNIVERSITY PRESS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Comentada

Tercera edición

Eduardo Andrade Sánchez
Universidad Nacional Autónoma de México

COLECCIÓN LEYES COMENTADAS

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

Oxford University Press es un departamento de la Universidad de Oxford,
el cual promueve los objetivos de excelencia en la investigación, el aprendizaje
y la educación, mediante publicaciones en todo el mundo.
Oxford es una marca registrada de Oxford University Press en el Reino Unido,
México y otros países.
D.R. © Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2015
Av. Insurgentes Sur 1602, int. 11-1101, Col. Crédito Constructor, Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03940

www.oup.com.mx

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA

Tercera edición: mayo de 2016

ISBN 978-607-426-549-1

Autor:: Eduardo Andrade Sánchez

Gerencia de derecho y ciencias sociales: Karina Salgado Peña
Gerencia de operaciones: Miguel Castro N.
Coordinadora editorial: Lilia Guadalupe Aguilar Iriarte
Edición: Rutilo Olvera Argüello
Diseño de portada y diagramación: César Caballero Arango

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida en ningún
sistema electrónico o por cualquier medio, sin la autorización previa
por escrito de Oxford University Press México, S.A. de C.V.
El editor no se responsabiliza de los contenidos de las páginas
Web enlazadas o referenciadas en esta publicación.
Se terminó de imprimir en:
Editorial Progreso S.A. de C.V.
Naranjo Núm. 248 Colonia Santa María la Ribera
Cuauhtémoc, C.P. 06400, Ciudad de México.
Impreso en México

Índice de contenido

Prólogo. . . . . *ix*
Presentación . . . . . *xxiii*

Título Primero

Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículos 1º al 29
1º. 1
2º. 6
3º. 12
4º. 20
5º. 23
6º. 25
7º. 34
8º. 35
9º. 36
10. 37
11. 38
12. 39
13. 40
14. 41
15. 44
16. 45
17. 52
18. 53
19. 56
20. 59
21. 65
22. 68
23. 70
24. 71
25. 73
26. 76
27. 81
28. 94
29. 106

Capítulo II. De los Mexicanos

Artículos 30 al 32
30. 108
31. 109
32. 111

Capítulo III. De los Extranjeros

Artículo 33
33. 113

Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos

Artículos 34 al 38
34. 114
35. 115
36. 118
37. 119
38. 122

Título Segundo

Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículos 39 al 41
39. 124
40 125
41. 127

Capítulo II. De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículos 42 al 48
42. 146
43. 148
44. 148
45. 150
46. 150
47. 151
48. 151

Título Tercero

Capítulo I. De la División de Poderes

Artículo 49
49. 152

Capítulo II. Del Poder Legislativo

Artículo 50
50. 154

Sección I. De la Elección e Instalación del Congreso

Artículos 51 al 70
51. 155
52. 156
53. 157
54. 158
55. 161
56. 164
57. 165
58. 165
59. 166
60. 166
61. 167
62. 169
63. 169
64. 172
65. 173
66. 173
67. 174
68. 176
69. 177
70. 178

Sección II. De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículos 71 y 72
71. 180
72. 181

Sección III. De las Facultades del Congreso

Artículos 73 al 77
73. 187
74. 205
75. 208
76. 209
77. 212

Sección IV. De la Comisión Permanente

Artículo 78
78. 213

Sección V. De la Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 79
79. 214

Capítulo III. Del Poder Ejecutivo

Artículos 80 al 93
80. 221
81. 222
82. 222
83. 224
84. 225
85. 228
86. 230
87. 231
88. 232
89. 233
90. 238
91. 240
92. 240
93. 241

Capítulo IV. Del Poder Judicial

Artículos 94 al 107
94. 242
95. 245
96. 247
97. 248
98. 249
99. 250
100. 255
101. 258
102. 259
103. 266
104. 267
105. 269
106. 274
107. 275

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado

Artículos 108 al 114
108. 287
109. 290
110. 296
111. 298
112. 301
113. 302
114. 304

Título Quinto

De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México

Artículos 115 al 122

115. 306
116. 315
117. 326
118. 328
119. 329
120. 330
121. 330
122. 333

Título Sexto

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123

123. 347

Título Séptimo

Prevenciones Generales

Artículos 124 al 134

124. 363
125. 364
126. 364
127. 365
128. 367
129. 368
130. 368
131. 371
132. 372
133. 373
134. 376

Título Octavo

De las Reformas de la Constitución

Artículo 135

135. 379

Título Noveno

De la Inviolabilidad de la Constitución

Artículo 136

136. 381

Artículos transitorios

Artículo primero 383
Artículo segundo 383
Artículo tercero 384
Artículo cuarto 384
Artículo quinto 384
Artículo sexto. 384
Artículo séptimo 384
Artículo octavo 385
Artículo noveno. 385
Artículo décimo 385
Artículo decimoprimero . . . 385
Artículo decimosegundo . . . 385
Artículo decimotercero 385
Artículo decimocuarto 385
Artículo decimoquinto 386
Artículo decimosexto 386
Artículo decimoséptimo . . . 386
Artículo decimoctavo 386
Artículo decimonoveno . . . 386

Prólogo

La obra a la que concurro con estas líneas –a manera de prólogo, como se suele decir– es el fruto de la experiencia y la ciencia de su autor, jurista y politólogo destacado con el que tengo, además, una antigua relación amistosa. Agradezco la oportunidad que me brinda don Eduardo Andrade Sánchez para acompañarle en la nueva edición –ya la tercera– de sus comentarios constitucionales. Así me abre la puerta para exponer puntos de vista en torno al tema de la obra y al tratadista que la suscribe. Lo haré dentro de los estrictos límites que imponen la regla editorial y la misión de un prologuista.

Dos palabras sobre el constitucionalismo de antaño y de hogaño. Éste es el "alma de la obra" del doctor Andrade. Cuando la república alcanzó su independencia, el cuidado de los insurgentes ilustrados fue la organización política de México, que desembarcaba de su larga travesía como Nueva España. Miraron hacia Francia, donde se sucedían las novedades revolucionarias y posrevolucionarias, y hacia los Estados Unidos, que ensayaba su curso bajo la Constitución de Filadelfia. Con esa doble inspiración, recibida y complementada por el genio y la figura de los patriotas de la América mexicana, comenzó la empresa de hacer un derecho constitucional competente para encauzar la vida de una república en ciernes, incierta y asediada.

La Carta de 1814 fue el mascarón de proa, cualquiera que haya sido el avance de su vigencia. Luego, la ley suprema de 1824, sobre la que soplaron –como sería en lo sucesivo– vientos encontrados de diverso signo. Más tarde, la normativa centralista. Años después, la pulcra

Constitución liberal y federal de 1857, que no disciplinó los pasos de Díaz: con ella "no se podía gobernar", resolvió el general, y actuó en consecuencia. Y finalmente, la Constitución de Querétaro, cuyo primer centenario estamos a punto de celebrar. Ésta recogió las profundas aspiraciones de una verdadera revolución y puso en el centro de la escena la preocupación social, popular, nacionalista, que provenía de los Sentimientos de la Nación, que anidó en el famoso voto –ineficaz, en su tiempo– de Ponciano Arriaga, y que ha corrido por las venas de México.

Establecida la Constitución de 1917, los años siguientes trajeron reformas copiosas. Las más siguieron el rumbo propuesto por el animoso Constituyente que legisló en Querétaro: social, popular, nacionalista. Ahora bien, desde 1814 y hasta el último cuarto del siglo xx, la Constitución fue receptora de lo que Schmitt llamara las "decisiones políticas fundamentales" de la nación. Ellas definen el talante y confieren santo y seña a un texto constitucional. Y también alojó a los que Lasalle denominara "factores reales de poder": elementos, personajes, corrientes que discurren en la escena de una ley fundamental, influyen en sus mayores decisiones y estatuyen sus más hondos compromisos. Andrade ha estudiado esta materia al referirse –en su obra *Teoría General del Estado*– a la soberanía que reside en el pueblo y que en "la práctica se manifiesta como un conjunto de fuerzas que se dan en el seno" de aquél y determinan "las normas que habrán de imponerse a la colectividad".

Cuando sobreviene un cambio profundo en el catálogo de las decisiones fundamentales y en la presencia constitucional –o constituyente, en amplio sentido– de los factores reales de poder, surge una nueva Constitución, aunque se conserven intactas la fecha de su expedición original y el orden numérico y temático de sus preceptos. No es esto, dato formal, lo que caracteriza la entraña constitucional, sino aquellas decisiones llevadas a la ley suprema y esos factores de poder que impulsan y anidan en la preceptiva suprema.

Aludir a la Constitución y a sus contenidos principales conduce a explorar el ejercicio de la soberanía, bajo cuyo manto el pueblo representado dispone el horizonte constitucional. Aquí vuelvo a las reflexiones de Andrade a propósito de la soberanía, expuestas en la *Teoría General del Estado* que arriba cité. El autor señala que "en la actualidad, y particularmente para México, el problema de la enajenación de la soberanía es real y vigente. Es un problema que tiene que ver con la penetración psicológica y cultural, con el despojo de los valores tradicionales de la cultura mexicana, con la ruptura de las estructuras básicas de la comuni-

dad nacional y con la debilidad de las instancias gubernamentales para sostener la soberanía nacional".

Digo todo esto, tan brevemente como debo hacerlo ahora, para enfrentar un planteamiento que nos ronda desde hace varios años y que acaso dominará en los siguientes: ¿conviene llevar al arcón de la historia, de una buena vez –o de una mala vez–, la ley fundamental que aún ostenta la fecha de 1917 y sustituirla por una nueva Constitución, siguiendo para ello los lineamientos y formatos que se han abierto paso en la segunda mitad del siglo XX y que han proliferado en América Latina? Evidentemente, esa nueva Constitución, de haberla, no sería el fruto de un movimiento revolucionario, como la Carta del 17, sino de un pacto entre "los poderosos" y de un ejercicio de especialistas, desenvuelto con rigor académico.

No ignoro la posibilidad de que pronto –más o menos– tengamos una Constitución diferente, o al menos se recoja la interesante propuesta –planteada por talentosos investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, como Diego Valadés y Héctor Fix-Fierro, con otros colegas– de una "reelaboración" o "refundición" de la Constitución existente –"Texto reordenado y consolidado"–, que organice sus preceptos, elimine contradicciones o reiteraciones, aloje en la normativa fundamental materias propiamente constitucionales y libere hacia una ley de desarrollo constitucional –un ordenamiento secundario, pues, pero del más alto rango– los temas que ameritan nuevo emplazamiento, sin tocar por ahora el fondo de sus disposiciones. Todo eso puede pasar, si lo propician las circunstancias de nuestra vida política, muy enconada y turbulenta, distantes de la madurez que han soñado los redactores de las frecuentes reformas político-electorales que conocemos.

Ahora bien, en mi concepto –y es esto a lo que quiero llegar ahora, con la hospitalidad de don Eduardo Andrade– ya tenemos una nueva Constitución –flamante y exuberante–, bien distinta en puntos centrales, que es lo que importa, de la elaborada en Querétaro en 1917 y continuada en la mayoría de las reformas practicadas en los años siguientes, hasta los noventa del siglo anterior, por buscar una frontera razonable entre la Carta del 17, ampliada, y la Carta que tenemos a la vista en 2015. Difícilmente reconocerían ésta –ni en las palabras ni en buena parte de las intenciones– los diputados que creyeron haber trazado el destino de México –y efectivamente lo trazaron– el 5 de febrero de 1917, especialmente aquellos que constituyeron, bajo la batuta de Pastor Rouaix, el "núcleo fundador" de la nueva Constitución.

En los años que corren, finales del siglo XX e iniciales del XXI, la sociedad mexicana y sus protagonistas más poderosos son otros de los que

fueron en el arranque de aquel siglo y en las batallas de la Revolución Mexicana, a la que sus nuevos analistas denominan hoy, más sencillamente –y mínimamente–, la "RM". Y no son los mismos que navegaron en la barca de la República a lo largo de la primera mitad, y algo más, del siglo XX. Unos han declinado, acaso irremediablemente, y otros se han elevado a la cumbre del poder, del que rodaron un siglo atrás sus augustos antecesores, arrastrando en su caída minas, latifundios y servidumbres. Por lo tanto, los nuevos señores de la historia han abierto, con un discurso rotundo y llaves adecuadas, las puertas de la vieja Constitución para forjar la nueva, muy diferente de aquélla.

En cuanto a las grandes decisiones políticas, algunas –de enorme importancia y difícil remoción– se mantienen en el texto constitucional, aunque también hayan recibido, "modernizándose", cambios de apreciable hondura. Seguimos siendo república representativa, aunque la representación de la moderna y heterogénea sociedad se tramite en diversos medios y con varias figuras. Somos federación: por supuesto, muy "dinámica" y mudadiza. Nos proclamamos democracia, con mayor preocupación formal que material: monta más el artículo 41, el más extenso de la ley suprema, que el 3º, el más enjundioso. Y sostenemos el carácter laico de esa república, vieja aspiración a menudo contradicha, que finalmente anidó en las palabras de la Constitución.

Ahora bien, podemos preguntarnos por las aportaciones a la formulación de la nueva Ley Suprema que se han producido en otros órdenes, desechando las decisiones fundamentales que muchos supusieron irrevocables –y que correspondían a ciertas afirmaciones enfáticas de nuestra historia– y enarbolando determinaciones diferentes. Es obvio que las generaciones de ayer no pueden contener, aunque lo pretendan, a las generaciones que las sucedan, y que los poderosos de un tiempo no impiden la aparición y el progreso de los poderosos de otro. No digo –entiéndase bien– que estas novedades hayan sido necesariamente erróneas o que sean absolutamente plausibles. No me propongo juzgarlas en este momento, que sería una ligereza. Simplemente las señalo como datos –y pruebas, creo que fehacientes– de que ya tenemos una nueva Constitución.

En el relevo de decisiones fundamentales, acuñadas en 1917 y en los siguientes años, bajo la misma orientación esencial, figuran cuestiones tales como la educación, las relaciones entre las iglesias y el Estado –es decir, las Leyes de Reforma–, la organización del agro –esto es, la reforma agraria, prenda de la "RM"–, el manejo de los recursos naturales, principalmente los relacionados con la generación de energía, la apertura al

orden jurídico internacional o supranacional, la aparición de un creciente número de órganos autónomos –que implican cierta reconstrucción del Estado clásico–. Y un largo etcétera.

En vista de estas novedades –que, insisto, no estoy valorando, sino apenas mencionando–, ¿podemos decir todavía que México no cuenta ya con una nueva Constitución y que conservamos con fidelidad la que afloró en 1917, a la que pronto dedicaremos grandes homenajes? Confío en que éstos no se agotarán en una dispendiosa "estela de luz" o en un desfile de "gigantes y cabezudos", como los que caracterizaron a las celebraciones de 2010, hechas sin verdadera convicción insurgente y revolucionaria.

Es interesante recordar ahora –beneficiándome siempre de la hospitalidad y la paciencia de don Eduardo Andrade– que entre el 8 de julio de 1921 y el 10 de julio de 2015, es decir, en poco menos de cien años, aparecieron 225 decretos de reforma constitucional. Algunos tocaron numerosos preceptos: hasta una veintena o una treintena, en ciertos casos. De aquel número total, 107 decretos –casi la mitad de los emitidos en un siglo– llegaron entre el 6 de abril de 1990 y el 10 de julio de 2015, poco más de 25 años.

Los ordenamientos de este último bloque tienen que ver primordialmente (aunque cabe utilizar diversos criterios de clasificación) con federalismo: 35; órganos autónomos: 9; decisiones sobre asuntos "históricos": 11 (libertad de culto, laicismo, iglesias y Estado, régimen agrario, energía, educación); derechos de las personas, genéricos o sobre categorías específicas: 22; materia política, especialmente electoral (a veces verdaderas "misceláneas"): 14.

Por supuesto, nunca sobró –y no sobra– la pregunta acerca del sentido de estos cambios para la gran marcha de la nación y la determinación precisa de su rumbo y destino. ¿A dónde vamos? ¿Cuál es la carta de navegación? ¿Cuál es el destino común y el hilo conductor del torrente de reformas? ¿Cuál es el proyecto de nación abastecido por éstas y qué catálogo subsiste a título de decisiones políticas fundamentales? Por cierto, el concepto de "proyecto nacional", contenido en el artículo 26 de la Constitución, no campea mayormente en el campo de la reforma constitucional –la orientación global de las reformas, quiero decir– y convendría, obviamente, que fuese un concepto rector, del que descendiesen los argumentos de los cambios constitucionales, con lógica clara y orientadora.

El libro del doctor Eduardo Andrade, que también es autor de una obra sobre *Derecho Constitucional*, publicada en 2008, contiene comen-

tarios a los preceptos de la Constitución: comentarios detallados, valiosos, que explican el texto normativo sujeto a examen, y también exponen puntos de vista coincidentes o discrepantes de las disposiciones constitucionales en vigor, o al menos plantean dudas acerca de las fórmulas establecidas, sus flancos débiles, la necesidad de colmar vacíos o rectificar errores.

Estamos ante una nueva edición del libro de comentarios, que hoy abarca cambios constitucionales incluidos en los años posteriores a 2011 –año de la segunda edición–, y llega hasta 2015. Desde luego, no es mi tarea –y tampoco mi propósito– emprender los "comentarios de los comentarios". No podría hacerlo. Pero puedo llamar la atención de los lectores sobre algunos –sólo algunos– de los textos constitucionales y de las reflexiones que en torno a ellos expone el autor. Valgan como ejemplos del interés que despierta esta obra. Advierto que sólo me referiré a observaciones incluidas en la tercera edición, no a los comentarios incorporados en las dos anteriores.

La esencia de una Constitución –en mi concepto, que comparto con muchos tratadistas, no todos– es el régimen de los derechos humanos, básicos, fundamentales, naturales –como se les quiera denominar, sin perjuicio de las diferencias conceptuales que median entre las diversas expresiones–, que la Constitución General de la República integra en sus primeros preceptos, anteriormente abarcados bajo el rubro de "garantías individuales".

A este respecto, Andrade observa la tendencia –sustentada por la Suprema Corte de Justicia– a entender que las restricciones constitucionales de los derechos humanos prevalecen sobre las previsiones de los tratados internacionales. Lo menciona en los comentarios sobre los artículos 1º y 133. Estimo que aún no se ha dicho la última palabra en torno a esta cuestión y que para decirla es preciso revisar el artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, revisión que no pretendo emprender ahora. En fin de cuentas debiera prevalecer el principio *pro persona*. Es el ser humano, no el orden jurídico nacional o el internacional, quien preside las soluciones normativas.

En el comentario al artículo 2º, en torno a derechos de las mujeres indígenas, el autor indica que la reforma democratizadora de 2015 puede "generar confusiones", en virtud de que para garantizar la participación igualitaria de las mujeres se "menciona claramente el uso del voto como método aplicable". Aunque no se "exige que el voto sea secreto, dicha condición está prevista en el art. 41 y de ahí que las formas tradicionales puedan ser cuestionadas en cuanto a su legitimidad".

Andrade analiza el artículo 3º, que ha incorporado diversas reformas y señala que este es uno de los preceptos "más trascendentales de la Constitución, pues da las bases para la función educativa del Estado que tiende a satisfacer un derecho social de primer orden". En otra oportunidad he manifestado que este artículo es la disposición más importante de la Constitución, en torno a la que giran las decisiones acogidas en otras normas, por cuanto traza un modelo ético de persona, sociedad y Estado: de ahí el alcance del artículo 3º, muy ambicioso, con magnífico horizonte. Fija el perfil de la nación y de los individuos que la integran; es el extremo de mayor dimensión en el proyecto nacional.

Acerca del artículo 4º, que recoge –a juicio del autor– diversas estipulaciones programáticas, el comentarista supone que el Constituyente Permanente "consideró a la familia sustentada en la unión de personas de género distinto, no obstante –añade– la jurisprudencia de la Suprema Corte ha modificado esta concepción original al admitir la constitucionalidad del matrimonio homosexual". Asimismo, Andrade considera que el precepto contempla la posibilidad de practicar el aborto al amparo de la facultad de decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos.

Con respecto al artículo 6º, los comentarios incluyen varios extremos, que el autor examina con detalle: libertad de expresión, derecho a la información, derecho a la libre comunicación a través del acceso a todas las tecnologías actuales o futuras, y derecho a la intimidad mediante la protección de los datos personales. La libertad de imprenta, antiguamente protegida por el artículo 7º, queda actualizada a través de la redacción vigente de ese precepto.

El artículo 17 garantiza el derecho a la justicia –que se diría "acceso a la justicia"– y el 18 estipula la finalidad de la privación penal de la libertad: reinserción; por ello, sostiene Andrade, la cadena perpetua es inconstitucional; "no obstante, la Suprema Corte ha sostenido su constitucionalidad". Difícilmente se podría pensar en la reinserción del sujeto si éste debe permanecer en prisión hasta el final de sus días, o bien, durante ochenta, cien o ciento cuarenta años, conforme a la regulación que disfraza o maquilla la cadena perpetua.

En el comentario sobre el artículo 24, que encierra puntos siempre sujetos a debate, el autor indica que "genera graves dificultades de interpretación". Una de ellas tiene que ver con el significado de las expresiones "convicciones éticas" y "conciencia". También se analiza y cuestiona la objeción de conciencia, que permitiría quedar fuera del cumplimiento de obligaciones cuya atención debiera ser inexcusable.

Existe un justificado reconocimiento acerca del artículo 27: "Se contiene aquí una de las más importantes decisiones políticas fundamentales de la nación". Aparentemente esta decisión sólo alcanza a las diversas formas de propiedad, pero es perfectamente posible –agrego yo– proyectarla hacia otros extremos del precepto citado. Evidentemente, el comentario en torno a éste se debe asociar al análisis relativo al artículo 28, que ha sido materia, como aquél, de reformas de gran calado. Sobre ellas subsisten opiniones encontradas.

El artículo 40 establece "los caracteres fundamentales de la organización política de nuestro país", entre ellos la condición laica, que quiere decir –señala el comentarista– "completamente ajena a cualquier doctrina religiosa. La estricta separación entre los asuntos del Estado y los de las iglesias se regula en el art. 130 constitucional". Esta proclamación de laicismo me permite recordar con aprecio a un antiguo colega de Andrade y mío en la Procuraduría General de la República, el profesor Juventino Castro y Castro, que en su misión como diputado federal, al frente de la Comisión de Puntos Constitucionales, libró una ardua batalla por incluir la expresión "laico" en el texto constitucional, pugnando contra el viento y la marea.

Un extenso comentario se dedica al no menos extenso artículo 41, producto de varias reformas que han querido atrapar en palabras y más palabras la intención democrática de la nueva república. Andrade observa que la reforma de 2014 "introdujo un rasgo centralista en la Constitución al quitar a los estados la facultad de organizar con autonomía sus elecciones". Es así que el INE puede organizar totalmente las elecciones locales "sin intervención de las autoridades electorales de las entidades federativas, que perdieron su autonomía y quedaron subordinadas a la autoridad nacional". Hay argumentos en favor de este régimen centralizador, pero también existen –y entiendo que nuestro comentarista las comparte– razones en contra.

Es relevante, como debía ser, el comentario sobre el fundamental artículo 73, atalaya del federalismo mexicano en los ires y venires de las atribuciones del Congreso de la Unión. Andrade Sánchez se interna en este precepto a través de una útil clasificación de las atribuciones congresionales. Distingue entre "facultades legislativas propiamente dichas, ejercidas de manera necesaria por ambas Cámaras", "facultades económico-financieras", "facultades de control" que "tienen como propósito vigilar la acción del Poder Ejecutivo y prever la adopción de medidas preventivas y correctivas de posibles desviaciones", "facultades políticas" que "suponen actos concretos de poder en que se expresa el ejercicio de

la soberanía nacional", "facultades administrativas" y "facultades implícitas". Andrade, exdiputado federal y exsenador de la República, sabe bien de lo que habla cuando examina los preceptos atinentes al Poder Legislativo de la Federación.

En torno al artículo 79, punto para la atención en tiempos recientes, se teje el régimen de fiscalización sujeto a nuevas atribuciones y procedimientos de instancias centrales. El comentarista no parece satisfecho con esta nueva erosión de las potestades locales: "La desconfianza de las autoridades centrales derivada de manejos de las finanzas locales calificados como irresponsables, ha conducido a esta limitación de la supervisión soberana de las cuentas por la representación popular de los Estados, propia de un sistema federal".

En la obra de nuestro autor figuran comentarios interesantes acerca de la sustitución del Presidente de la República, en los diversos supuestos en que aquélla resulta necesaria, sustitución que no se halla al abrigo de dudas y riesgos que el autor analiza en los comentarios a los artículos 84 y 85.

El artículo 89 concurre a definir el sistema presidencial adoptado por la Constitución y frecuentemente cuestionado, con mayor o menor hondura, por los partidarios de regímenes intermedios entre el presidencial y el parlamentario, o de plano favorecedores de este último. Se ha introducido en la ley suprema la posibilidad de formar gobiernos de coalición, a la manera de otros Estados que de esta suerte salvan los problemas que trae consigo una intensa pluralidad política. Empero, subsisten algunos riesgos en el régimen adoptado por la Carta mexicana.

El tratadista observa que el "gobierno de coalición debe basarse en un convenio que contenga el programa a realizar. No obstante, queda en pie el problema de que la aprobación del convenio corresponde a la Cámara de Senadores y aunque en ésta se forme una mayoría que lo respalde, no hay garantía de que en la de Diputados ocurra lo mismo, y esta Cámara tiene el poder de aprobar el presupuesto de modo que, sin su apoyo, podría entorpecerse el programa aprobado por el Senado".

Habrá que ir con pies de plomo y exquisito cuidado en las primeras apariciones en la escena de un gobierno de coalición, que además de enfrentar los naturales problemas derivados de la normativa constitucional, deberá hacer frente a las incontables asperezas que acarrea la inmadurez de los actores políticos, no siempre atentos al supremo interés de la nación. Aquí es preciso que el patriotismo venza a las pasiones personales y sectoriales.

En el artículo 102 se alojan dos instituciones: por una parte, la Fiscalía, órgano autónomo –fruto de reformas recientes, que se hallan en

espera de disposiciones instrumentales que permitan aplicar los textos constitucionales–; y por la otra, el ombudsman a la mexicana, que realmente ha brindado buenos servicios a la causa de los derechos humanos. Las reformas más recientes tienen que ver con la Fiscalía, que sustituirá, a título de órgano constitucional autónomo –uno más en la larga relación de estos entes–, a la Procuraduría General de la República.

Andrade observa, con razón, que el ejercicio del fiscal autónomo "debe basarse en consideraciones exclusivamente técnicas de análisis imparcial de los hechos, sin apreciaciones políticas o de intereses distintos a la estricta aplicación de la ley", objetividad que hoy pudiera tropezar con las aplicaciones reales de los criterios de oportunidad en el desempeño del Ministerio Público, autorizados por la Constitución y desplegados con amplitud –pero no siempre con acierto– por el *Código Nacional de Procedimientos Penales*.

El comentarista encuentra un punto inquietante para la autonomía constitucional del Fiscal, que se halla "un tanto limitada desde el momento que el Senado queda facultado para objetar la designación que el Fiscal General haga de los fiscales especializados en delitos electorales y combate a la corrupción".

Esto último –la corrupción– determinó el nuevo texto del artículo 113. Andrade señala que el denominado Sistema Nacional Anticorrupción resulta de una considerable presión social "derivada de la extendida presencia de conductas ilícitas que involucran abusos de funcionarios públicos". Este es el problema; la solución quiere hallarse en el Sistema instituido por mandato constitucional; ahora bien, nuestro autor señala con acierto que "los cambios constitucionales partieron de la creencia, no siempre justificada, de que la realidad se modificará al influjo de nuevas normas jurídicas", que superen la deficiente aplicación de las disposiciones preexistentes, "negligentemente aplicadas".

El artículo 116, piedra angular para el desempeño de los Estados federados, ha merecido un cuidadoso comentario. En él se analiza el inevitable tema de la representación popular cifrada en los Congresos locales. Una vez más, el tema electoral domina la escena y enciende la pasión.

Al examinar el artículo 133 queda de manifiesto –como ha ocurrido a propósito de la interpretación jurisprudencial del artículo 1º– el problema de la tensión o colisión entre disposiciones constitucionales y normas internacionales de derechos humanos. Hizo falta –en mi concepto– que la reforma de esta materia realizada en 2011 se extendiera al artículo 133 para establecer la necesaria y explícita congruencia entre ambas disposiciones. No fue así y las consecuencias están a la vista.

La Suprema Corte ha zanjado la tensión entre los órdenes nacional e internacional a partir de un concepto relevante: el parámetro de regularidad constitucional, no el criterio de rango o jerarquía de normas. Empero, Andrade Sánchez mira con otros ojos la decisión del Alto Tribunal: "la Suprema Corte –escribe– ha mantenido una distinción de jerarquía formal".

Me parece interesante traer a cuentas el comentario –todavía en el espacio del artículo 133– sobre el control difuso que deben ejercer los juzgadores, atentos a la más reciente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que desechó orientaciones anteriores rigurosamente asociadas al régimen de control concentrado. Esta materia merece mayor atención y más cuidadoso examen, para obtener todas las ventajas que puede producir y reducir los riesgos y los problemas que también puede acarrear. Andrade hace ver, con razón, que "el alcance y efectos de este control difuso se encuentran aún en evolución", y acto seguido remite a la página de internet del Alto Tribunal para llevar el pulso de las tesis atinentes al famoso control difuso.

Dejo aquí esta somera –lo confieso– reflexión en torno al movimiento constitucional, a la normativa suprema que ha tenido a la vista el doctor Andrade Sánchez y a los calificados comentarios que nos ofrece, y paso a referirme al autor de la obra que tiene el lector en sus manos.

Como dije, el autor de los comentarios es un relevante personaje de la escena pública del país. Ya mencioné que tengo la suerte de conocerlo desde hace mucho tiempo, de seguir su trayectoria, intensa y variada, y de coincidir con él en diversos ámbitos del servicio público, que van desde la educación y la promoción del deporte, hasta las relaciones laborales y la procuración de justicia. En esta larga marcha surgió nuestra buena amistad y se multiplicaron las ocasiones de dialogar –con provecho para mí– sobre temas relevantes para el país y para los ciudadanos, como Andrade y yo, que nos interesamos en el análisis de aquéllos, siempre necesario y provocador.

Don Eduardo Andrade es un jurista de vanguardia, formado en la Facultad de Derecho de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, obtuvo el doctorado en esta institución y en ella ha profesado disciplinas de su predilección, como el Derecho constitucional y la teoría del Estado. También es catedrático de la muy respetable Universidad Veracruzana, principal casa de estudios de su Estado natal –y una de las mejores y más activas del país–, entidad que ha sido semillero de juristas notables y escenario de jornadas primordiales en la vida de México, que no dejan de gravitar positivamente en la herencia intelectual y moral de los ciudadanos de esta entidad estelar.

Al académico Andrade, politólogo y constitucionalista, que ha sabido conciliar las tareas de esta naturaleza con el servicio público en altas y delicadas encomiendas, debemos un buen número de obras de investigación, docencia y divulgación, bien conocidas y consultadas, además de artículos y comentarios en medios de comunicación social: prensa escrita, radio y televisión.

No pretendo mencionar todos los títulos inscritos en este vasto conjunto de publicaciones, pero no debo omitir los editados por la empresa que hoy brinda su sello a este comentario constitucional y los recogidos por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado* (1996), *La reforma política de 1996 en México* (1997), *Deficiencias del sistema electoral norteamericano* (2001), *Teoría general del Estado* (2003), *Derecho municipal* (2006), *Derecho constitucional* (2008), *Veracruz. Siglo XIX. Historia de las instituciones jurídicas* (2010), *Derecho electoral* (2011) e *Introducción a la ciencia política* (2012).

Si es sobresaliente la labor académica de Andrade, de la que dan muestra las obras citadas y los cursos cumplidos, como catedrático, en instituciones universitarias, no menos destacada es su trayectoria como funcionario público y dentro del sector social. Fue Presidente de la Confederación Deportiva Mexicana, alto funcionario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Procuraduría General de la República.

En nuestra común casa de estudios, la UNAM, se desempeñó como Abogado General. En otro momento tuvo a su cargo la Dirección Jurídica del Partido Revolucionario Institucional, al que representó ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral. Ha sido Senador de la República y Diputado Federal, e igualmente Procurador de Justicia en Veracruz y Diputado local. Actualmente es Magistrado en el Tribunal Superior de Justicia de esa entidad.

Se advierte, pues, que el doctor Andrade Sánchez es dueño de una amplísima visión sobre los temas que cultiva como tratadista, con plena autoridad profesional. Efectivamente, ha tenido la infrecuente oportunidad de prestar sus servicios tanto en el plano federal como en el local, y de hacerlo, además, en las diversas trincheras de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Todo eso –que es mucho, sin duda– permite al autor abonar a sus aportaciones jurídicas y a la teoría política el conocimiento de primera mano, la experiencia, la "vida vivida" en el ámbito sobre el que discurre como tratadista. Es así que su cercanía con estas materias no deriva so-

lamente de la lectura y el análisis de textos –una fuente valiosa de conocimiento, desde luego–, sino también de la "labor de campo" realizada como legislador, administrador y juzgador.

No debo ir más lejos –y ya me atreví demasiado– en mi prólogo a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (3ª edición) del doctor Eduardo Andrade Sánchez. Mi propósito al corresponder a la invitación que me hizo ha sido únicamente caminar unos pasos a su lado, como lo han hecho y lo harán millares de lectores, docentes, investigadores, alumnos de educación superior, aplicadores del Derecho y practicantes de la política –que el doctor Andrade ha cultivado con talento y limpieza–, que seguramente hallarán asideros firmes, opiniones documentadas, orientaciones esclarecedoras en este volumen de comentarios, que su autor puso al día en 2015.

Sólo me resta agradecer al doctor Eduardo Andrade y convocar a los lectores. Dejo la pluma –en rigor, la computadora– que utilicé como prologuista y mantengo abierto el libro como lector.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ
Ciudad Universitaria, UNAM
Septiembre de 2015

Presentación

Conocer nuestra Constitución es una necesidad para todos. En ella se encuentran las reglas básicas de la convivencia que nos une y define como Estado soberano; su texto recoge la experiencia acumulada de la colectividad nacional y refleja las luchas y contradicciones de las fuerzas sociales que conforman el país.

Nuestra cultura jurídica ha tendido a inscribir en la Constitución un conjunto de propósitos a los que quiere dar solidez y permanencia. En muchos asuntos impera la desconfianza hacia el legislador ordinario, de quien se piensa que podría variar con facilidad la orientación que la mayoría ha querido imprimir al desarrollo del país. Por ese motivo nuestra Norma Suprema ha experimentado muchas reformas, su texto se ha vuelto largo, en algunos casos farragoso, y no son pocos los artículos a los que se han incorporado complejos conceptos técnicos de difícil comprensión para el ciudadano común.

Esta obra tiene por objeto desentrañar el sentido de cada artículo constitucional y explicar en términos breves y accesibles los puntos que no resultan directamente aprehensibles o que presentan algunas dificultades para su clara interpretación. Se trata de poner al alcance de cualquier persona, con una cultura promedio, el contenido de nuestra Carta Magna, aclarando sus aspectos fundamentales a fin de que el lector entienda a cabalidad las nociones básicas de todos sus artículos. Dadas las limitaciones naturales de una obra de divulgación, no se pretende hacer un estudio exhaustivo o penetrar en las complejidades técnico-jurídicas de algunos contenidos, pero se apuntan ciertos elementos que presen-

tan dificultades aplicativas o interpretativas, de modo que se estimule el interés del lector que desee profundizar sobre esos temas. Actualmente, los motores de búsqueda vía internet facilitan ese tipo de investigación a partir de palabras o frases clave que puede extraer, quien así lo desee, de los comentarios aquí plasmados.

En una sociedad ávida de elevar su cultura jurídica, una obra como esta se convierte en herramienta de enorme utilidad para conocer nuestros derechos, asumir nuestras responsabilidades y tener conciencia del sentido y alcance de las normas fundamentales que rigen nuestra vida en común.

DOCTOR EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ

Título Primero

Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad hu-

mana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

COMENTARIO. Lo primero que señala la Constitución es el nombre oficial del país. A diferencia de otras, que precisan expresamente el nombre del Estado, la nuestra lo hace de manera implícita al referir: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas..." Este nombre se estableció desde el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, que precedió a la primera Constitución de ese mismo año. El nombre *Estados Unidos Mexicanos* enfatiza el carácter federal de nuestra República.

Los *derechos humanos* se definen como las facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social o cultural que se consideran inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo en el seno de la sociedad. Las *garantías* de tales derechos son los instrumentos y recursos jurídicamente establecidos que permiten exigir su cumplimiento.

La expresión *todas las personas* da un amplísimo alcance a las garantías constitucionales, las cuales abarcan no solo a los ciudadanos o a los nacionales, sino a **todos**, de cualquier nacionalidad, sexo o edad; incluso las personas colectivas, como las sociedades mercantiles, disfrutan de estos derechos públicos subjetivos; tan es así, que pueden recurrir al juicio de amparo para exigir su cumplimiento. Dado que las personas físicas adquieren ese carácter con el nacimiento, se ha pensado que el embrión o el feto no tiene derechos humanos propiamente dichos; eso no es del todo así porque, en los términos del *Código Civil Federal*, el individuo entra bajo la protección de la ley desde que es concebido, de modo que esta define el alcance de tal protección.

Del texto de este artículo no puede derivarse, por ejemplo, ni la idea de que el ser no nacido esté desprotegido y se reconozca la plena constitucionalidad del aborto, ni por el contrario que su vida quede totalmente protegida y se deba penalizar el aborto en todos los casos. Será la ley la que determine el alcance de la protección de la vida del producto de la concepción y, en consecuencia, los casos en que se admita la despenalización del aborto.

La actual redacción de este artículo se incorporó en 2011 y significó una profunda modificación de la filosofía jurídica asumida por los constituyentes de 1917, quienes adoptaron un criterio positivista según el cual los derechos fundamentales derivaban de las garantías *otorgadas* por la

Constitución, rechazando la existencia de derechos anteriores y superiores al Estado a fin de defender los entonces novedosos preceptos constitucionales en materia de propiedad y derechos sociales frente a las pretensiones de validez de las normas de derecho natural. Este último, sostenido por la corriente *jusnaturalista*, afirma efectivamente que los derechos humanos son superiores y anteriores al Estado, el cual se limita a *reconocerlos*, de modo que pueden alegarse aunque no formen parte del derecho positivo.

En realidad, para que un *derecho* sea tal, es preciso que resulte exigible frente al sujeto obligado. Todo derecho subjetivo supone una permisión otorgada normativamente a alguien para hacer u omitir cierta conducta con la garantía de una protección judicial. En realidad tiene que ser una autoridad, sea la del Estado o de algún tribunal internacional cuyas sentencias deban ser cumplidas por los Estados, la que garantice el goce del derecho de que se trate o la reparación del daño causado por su violación, de modo que, en la práctica, resulta ilusorio hablar de derechos que no estén positivamente establecidos.

Así, pese a que en los antecedentes legislativos y en la redacción del texto vigente se ha regresado a una concepción de derecho natural o *jusnaturalista* como la que privó en el siglo XIX, debe tenerse en cuenta que la exigibilidad de los derechos queda sujeta a su existencia positiva en el texto constitucional o en el de los tratados internacionales firmados por México. Esto último implica que, en la práctica, los tratados internacionales adquieren el mismo rango que las normas constitucionales en cuanto a los derechos establecidos a favor de las personas. No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que en caso de que la Constitución establezca una restricción a un derecho humano contenido en un tratado, deberá prevalecer la restricción constitucionalmente prevista (véase comentario al art. 133).

La evolución de los derechos humanos ha pasado por distintas etapas. En su origen se trataba de impedir que el Estado actuara contra los derechos de las personas, por eso su redacción original tenía un sentido negativo, como "nadie podrá ser obligado" o "no se podrá coartar el derecho de asociarse"; se trataba de proteger al individuo ante el poder del Estado. Con el tiempo, frente a otros poderes sociales han surgido garantías que protegen a grupos como los trabajadores, denominadas *garantías grupales*, que tienden a asegurar bienes sociales fundamentales como la salud o la educación, llamadas *garantías sociales*. A veces se considera a las garantías grupales genéricamente como garantías sociales.

En la teoría de los derechos humanos se habla de distintas generaciones de los mismos:

- La primera contenía derechos civiles y políticos, como la libertad y la igualdad, que la burguesía hizo valer frente al poder monárquico absoluto; implicaban una abstención del poder estatal frente a los individuos.
- La segunda generación comprendía los derechos económicos, sociales y culturales, que suponían una actividad del Estado para garantizar condiciones de igualdad entre miembros de grupos con poderes diferentes, como trabajadores y patrones, o para prestar servicios socialmente necesarios, como la educación y la salud.
- La tercera generación abarcaba la creación de condiciones para hacer posibles un desarrollo sustentable y una vida social digna, como el derecho a la alimentación, a un medio ambiente sano, a la cultura o a la paz.
- Hoy se habla de una cuarta y hasta de una quinta generación, que comprenden derechos frente a la manipulación genética, por ejemplo.

Los derechos humanos contenidos en la Constitución se encuentran en distintos sitios de su articulado y no solo en los primeros 29 artículos; pueden ser objeto de restricciones o incluso de suspensión, pero únicamente "en los casos y bajo las condiciones" que la propia Constitución establece. Ello significa que no son ilimitados, aunque su restricción debe estar prevista en el texto constitucional; por ejemplo, la libertad de asociación con propósitos políticos está limitada a los ciudadanos mexicanos (art. 9º); la libertad de comercio se halla restringida para fines electorales, tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión (art. 41), o la libertad de expresión en materia política, vedada a los ministros de culto religioso (art. 130).

Las restricciones también pueden ser expresadas en la Constitución en términos genéricos, que después se desarrollarán en la ley; por ejemplo, los límites a las libertades de expresión o información que señalan los arts. 6º y 7º, aunque siempre tiene que existir una base constitucional para poder limitar un derecho. La ley no puede hacerlo en forma directa. La suspensión del ejercicio de garantías es una figura específicamente prevista en el art. 29.

En el segundo párrafo del art. 1º se establece el llamado principio *pro homine,* según el cual en materia de derechos humanos se debe privilegiar

la interpretación que maximice el alcance del derecho de que se trate, cualquiera que sea la generación a la que pertenezca. Otra manifestación de este principio consiste en que si es posible aplicar más de una norma, se deberá preferir la que sea más favorable a la persona, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía normativa.

En cuanto a los principios contenidos en el tercer párrafo, el de *a) universalidad* se expresa en el hecho de que todos los seres humanos los poseen; se derivan de la dignidad inherente e igual de todas las personas en el mundo entero, si bien se admite cierta variabilidad en la adaptación a cada cultura; *b) interdependencia e indivisibilidad* son equivalentes y significan que todos los derechos humanos de cualquier naturaleza o generación tienen el mismo rango, están interconectados y no puede conseguirse uno a cambio del sacrificio de otro; *c) progresividad:* tiene tres dimensiones en la doctrina, la primera consiste en que siempre debe aplicarse el instrumento que garantice el derecho en mejor forma, sin importar si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la de derecho internacional; la segunda implica que siempre se busque el avance en la realización de estos derechos y nunca se admita una interpretación restrictiva o regresiva; y la tercera supone un constante desarrollo en su aplicación administrativa y judicial, de modo que progresivamente se alcancen sus objetivos por medio de políticas públicas. Cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule su ejercicio en forma injustificada, debe ser declarada inconstitucional.

El párrafo cuarto, que prohíbe la esclavitud y garantiza la libertad a cualquier esclavo que entre en el territorio nacional, tuvo una gran importancia histórica en tiempos en que existía la esclavitud jurídicamente regulada en otros países. Hoy debería considerarse aplicable a las modernas formas de esclavitud, como la trata de personas, o servir de base para una legislación que garantice en México una vida libre para quien huye de formas de opresión en otro país.

El último párrafo de este primer artículo recoge en forma genérica el derecho a no ser excluido de la prestación de un servicio o del acceso al trabajo por cualquiera de las condiciones ahí señaladas. La mera separación de las personas no significa necesariamente discriminación en el sentido de este precepto, pues su propósito es impedir que se menosprecie, se ofenda o se rechace de manera insultante a alguien. Esta garantía opera frente al Estado o ante particulares, pues las leyes pueden prohibir a estos realizar prácticas discriminatorias. En cada caso debe entenderse que algunas medidas pueden implicar un trato diferenciado sin ser discri-

minatorias, porque atienden a la preservación de un bien superior o porque derivan de la propia naturaleza de las cosas. Así ocurre con la separación entre fumadores y no fumadores, que no se estima discriminatoria, o bien el rechazo justificado por una discapacidad, pues es obvio que un invidente no podría reclamar discriminación ante la negativa a proporcionarle una licencia para conducir un vehículo.

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías indi-

viduales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, Ia soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en

todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.
II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutri-

ción de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

COMENTARIO. Este artículo se redactó en 2001 para atender la problemática indígena de nuestro país. Su enunciado inicial busca evitar que se pretenda justificar una separación de los grupos a los que se reconoce un origen cultural anterior al surgimiento del Estado mexicano, y también impedir que se acepte la existencia de nacionalidades distintas de la mexicana.

La presencia de culturas anteriores a lo que eufemísticamente se llama *colonización* y la persistencia de ancestrales instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, justifica la creación de un régimen constitucional específico, para cuya aplicación es necesario que los propios miembros de los grupos indígenas se asuman como tales.

El concepto *pueblo indígena* comprende a los miembros de una etnia común; esta, a su vez, puede estar distribuida en distintas *comunidades* asentadas en lugares determinados. La comunidad impone una vida social con costumbres admitidas como válidas, una actividad económica que abarca, por ejemplo, la explotación colectiva de un bosque y la realización de trabajos obligatorios en beneficio de la comunidad; una cultura que tiene una lengua, festividades, vestimentas, así como formas políticas de selección de sus gobernantes. La reunión de estas características, entre las que se destacan la raza, la lengua y el asentamiento en un área determinada, debe servir de base para que las constituciones de cada estado de la República hagan el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y fijen las condiciones para que determinen libremente su forma de vida común, lo que constituye la *autonomía*. Esta significa la posibilidad de aplicar las normas que tradicionalmente se consideran válidas, siempre en el marco de la Constitución, sin violar el orden jurídico fundamental que comprende

los derechos humanos, la unidad de la nación y sus instituciones de gobierno. Por ejemplo, una comunidad indígena no podría utilizar la tortura de manera válida, alegando que sus costumbres lo permiten.

Los sistemas normativos internos y la impartición de justicia por las autoridades de la comunidad tienen que sujetarse a los principios generales de la Constitución, respetar los derechos humanos y, particularmente, la dignidad e integridad de las mujeres, ya que existen prácticas en los pueblos indígenas que consideran justificadas ciertas formas de sumisión o tratamiento discriminatorio hacia las mujeres y que no pueden ser convalidadas, por eso se prevé que las decisiones en materia de resolución de conflictos tomadas por las autoridades indígenas sean validadas por los jueces o tribunales comunes.

La redacción original de la fracc. III suponía la posibilidad de elegir a las autoridades locales indígenas por medios distintos a la elección competitiva de las democracias occidentales mediante la fórmula llamada *usos y costumbres*, por virtud de la cual las comunidades podrían realizar asambleas con participación abierta o adoptar métodos en los que se reconocen méritos a sus miembros para seguir una especie de turno en la asunción de tareas de dirección del gobierno comunitario. Estos métodos responden a formas de participación que también tienen carácter democrático, reconocido como válido tradicionalmente por los pueblos que las practican; no obstante, la reforma incorporada el 22 de mayo de 2015, tendente a garantizar la participación igualitaria de las mujeres, menciona con claridad el uso del voto como método aplicable. Esto puede generar confusiones, pues aunque no se exige que tal voto sea secreto, dicha condición está prevista en el art. 41, de ahí que las formas tradicionales puedan ser cuestionadas en cuanto a su legitimidad.

Se establece un acceso *preferente* al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que *habitan y ocupan* los indígenas, es decir, no solo la zona de las casas habitación, sino su entorno explotable. Se excluyen de estos recursos los que corresponden a la nación como hidrocarburos o minerales radioactivos. El mencionado derecho preferente debe respetar las formas de tenencia de la tierra (que se determinan en el art. 27) y los derechos adquiridos por terceros, para evitar que se abra la posibilidad a reivindicaciones que generen un ambiente de inseguridad.

En la fracc. VIII del apartado A se instruye a legisladores y jueces locales y federales para que tanto en las leyes procesales como en el desarrollo de los juicios se tomen en cuenta las costumbres y especificidades culturales. Por ejemplo, en algunas comunidades se acostumbra amarrar a un

árbol a los ebrios que escandalizan; al tomar en cuenta la existencia y justificación de tal acto, puede eliminarse la sanción que se aplicaría a quien efectuara esa forma de privación de la libertad en condiciones ajenas a dicha costumbre. Para la debida atención de las demandas de justicia indígena, las leyes deben asegurar que haya personas que sirvan de intérpretes y que tanto estos como quienes sean defensores en juicios penales efectivamente actúen como auxiliares. La falta de cumplimiento de esta disposición debería traer aparejada la nulidad de las actuaciones judiciales realizadas.

El apartado B dispone acciones directas del Estado en los ámbitos federal, estatal y municipal, a favor de los indígenas. Se trata de disposiciones tutelares para hacer efectivos sus derechos, diseñadas y aplicadas con participación de los propios indígenas. Lo ahí dispuesto no debe leerse como un catálogo de buenas intenciones, sino como verdaderas obligaciones que pueden ser exigidas ante los jueces por medio de demandas civiles o del juicio de amparo para que los legisladores y las autoridades administrativas cumplan.

El párrafo final es de difícil comprensión y se justifica para atender la eventualidad de que otros grupos alegaran haber sido excluidos de la posibilidad de un régimen especial como el que se concede a los indígenas, pero no es sencillo pensar en situaciones *equiparables*. Quizá podría pensarse en comunidades identificadas con cierta cultura propia, como los menonitas en Chihuahua, aunque no provengan de poblaciones prehispánicas.

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.
Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;
c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y
d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educa-

ción básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e

investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

COMENTARIO. Este es uno de los artículos más trascendentales de la Constitución, pues da las bases para la función educativa del Estado que tiende a satisfacer un derecho social de primer orden. Se trata de un derecho o *garantía social* en virtud de que procura asegurar a cualquier persona, por el solo hecho de pertenecer a la sociedad, el que reciba la educación que le permita su desarrollo como ser humano. Aquí no se trata de que el poder se abstenga de hacer algo para preservar la libertad del individuo, como en el típico derecho humano de la primera generación, según se explicó en el art. 1º, o de proteger ciertos derechos de los miembros de un grupo, sino de que el Estado realice acciones positivas para brindar universalmente la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, las cuales conforman la educación obligatoria. La obligatoriedad de la educación media superior o *preparatoria* se inició gradualmente en el ciclo escolar 2012-2013, según el artículo tercero transitorio del decreto de reformas publicado el 9 de febrero de 2012, y continuará a lo largo de los años siguientes hasta 2022; para esta fecha se entiende que todos los jóvenes deberán completar necesariamente esa etapa educacional.

El tercer párrafo es producto de la Reforma Educativa emprendida en 2013 y obliga al Estado a garantizar que la educación impartida en las escuelas públicas sea de buena calidad mediante la adopción de adecuados métodos educativos, la dotación de materiales de estudio y la correcta edificación y mantenimiento de las escuelas, así como la revisión de la preparación necesaria de los profesores, directores, inspectores y demás responsables de la función educativa.

La acción de la autoridad puede ser complementada por los particulares que brinden servicios educativos a cambio del pago correspondiente, constituyendo el sistema de educación privada.

Este artículo constituye una decisión política fundamental porque contiene principios básicos del Estado mexicano que deben servir de orientación para la interpretación y aplicación de la Constitución por todas las autoridades. En él se establece que la democracia no es solo una estructura jurídica o un régimen político, es decir, no se agota en la creación de un sistema de derecho que asegure las libertades formales y preserve la igualdad de todos, ni en la realización de elecciones que permitan renovar periódicamente a los depositarios del poder público, sino que tiene que entenderse como "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Esto significa que el Estado debe crear condiciones para un desarrollo económico que llegue a

la mayoría de los miembros de la sociedad, que existan instituciones para atender servicios sociales como la educación, la salud o los sistemas de pensiones, y que se propicie la elevación cultural generalizada. Ello supone un verdadero combate a las desigualdades sociales. La filosofía del art. 3º tiende a la creación de un Estado social de derecho que se ha ido abandonando a favor de criterios neoliberales, que reducen la acción estatal y propenden a la privatización de sectores que se conciben más como negocio que como servicios a la sociedad y generan el incremento de las desigualdades.

La referencia a que la educación impartida por el Estado será *laica,* significa que se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; de ahí se desprende la exclusión de cualquier actividad o acto de culto religioso en las escuelas públicas. Esta prohibición alcanzaba también a las escuelas privadas, pero desde la reforma de 1992 la Constitución se apartó del criterio original de los constituyentes de 1917, pues la fracc. VI, inciso *a)*, excluye claramente la obligación de laicidad en la educación particular.

El que la educación, pública o privada, tienda a desarrollar todas las facultades del ser humano debería ser la base de programas educativos que contemplen la educación artística en sus distintos aspectos, como la música, la pintura, la escultura, la poesía, etc., o la educación física y deportiva; desafortunadamente, esta disposición constitucional no se cumple como es debido.

Otro aspecto inadecuadamente atendido es el que se refiere al nacionalismo como un valor esencial de la educación que fomente el amor a la patria; en muchos casos parecería que nos avergüenza el patriotismo. El nacionalismo, como principio de la organización del Estado a partir de la educación, no es incompatible con la solidaridad internacional, pero pone en primer plano el aprovechamiento de nuestros recursos por nosotros mismos, la defensa de nuestra independencia frente a otras naciones, no solo en cuanto a que no nos impongan su poder por la fuerza, a lo cual alude la independencia política, sino también considerando la necesidad de que nuestra actividad económica no sea dependiente del exterior. De ahí que las medidas que faciliten nuestra dependencia alimentaria o la imposición de decisiones desde el extranjero sobre actividades o recursos del país sean contrarias a este principio constitucional.

El establecimiento de los planes y programas de la educación básica obligatoria y de la educación normal, es decir, la que tiene por objeto preparar a los maestros para el sistema educativo, corresponde al Ejecuti-

vo Federal, quien desarrolla esta función por medio de la Secretaría de Educación Pública. Las entidades federativas no tienen atribuciones para formular programas de educación básica, pero deberán ser consultados para su elaboración por la autoridad federal. Aunque puede parecer que los programas de educación media superior sí son de su competencia, la *Ley General de Educación* señala que se establecerán de modo concurrente entre las autoridades federales y las estatales. Cuando se trata de sectores sociales involucrados en la educación, como el sindicato de maestros o las agrupaciones de padres de familia, no tendría que entenderse como legalmente obligatoria la consulta, aunque sí la consideración de la opinión que formulen por medio del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, previsto en la mencionada ley ordinaria.

Las reformas de 2013 se centraron en asegurar la calidad de la educación mediante fórmulas como la evaluación constante del personal docente y el empleo de concursos de oposición, es decir, la aplicación de exámenes a los aspirantes a ingresar o ascender como maestros o directores, para otorgar las plazas a los que demuestren más capacidad y no solo como derechos de escalafón. Se prevé la evaluación constante de los maestros y todos los participantes en el sistema educativo, quienes deberán demostrar mediante exámenes su actualización y para ello se crea como organismo autónomo, no sujeto a ninguno de los tres poderes, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Las bases constitucionales sobre estos temas se desarrollan en dos leyes ordinarias: la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la General del Servicio Profesional Docente.

Existen distintos puntos de vista sobre la gratuidad; hay quien dice que se aplica solo a la educación obligatoria y, en consecuencia, no abarca a la educación superior, por ejemplo. No obstante, la declaración constitucional es tajante y no distingue entre la obligatoria y la que no lo es. Con base en el principio interpretativo de que *donde la ley no distingue, no es dable al intérprete distinguir,* y considerando que en la duda debe darse la mayor extensión a los derechos humanos previstos en la Constitución, debemos entender que cualquier educación impartida por el Estado tiene que ser gratuita, incluida la universitaria.

Respecto de esta última se prevé el otorgamiento de autonomía, es decir, la facultad de autogobernarse, a las universidades públicas, por medio de leyes que pueden ser estatales o federales. Esto no quiere decir que todas las universidades públicas deban ser autónomas, el Estado puede tener también universidades bajo su dirección o bien otorgarles autono-

mía por medio de la ley, como ocurre con la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre las funciones de todas las universidades, se garantiza a los miembros del personal académico la libertad de cátedra y de investigación, que debe entenderse como la posibilidad de expresar opiniones diversas a las generalmente aceptadas e investigar cualquier tema que pueda ser objeto de estudio científico sin cortapisas, por supuesto, siempre que se cumpla con los programas de estudio y no se incurra en violaciones legales. Así, por ejemplo, si por ley se prohíbe la manipulación de embriones humanos, no podrá alegarse la libertad de investigación para incurrir en la práctica prohibida.

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimien-

to de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

COMENTARIO. Este artículo contiene diversos derechos y garantías, unos individuales y otros típicamente sociales. Los primeros se refieren a la garantía de igualdad entre el varón y la mujer. El origen de esta disposición busca evitar que la mujer quede sujeta a restricciones por razón de su género. Hoy nos parece lógico que así sea, pero hace apenas unas décadas la ciudadanía no le era reconocida. En México la mujer obtuvo su derecho a votar en 1953. Por supuesto, con independencia de su objeto original, este texto tiende también a impedir cualquier trato desigual o discriminatorio contra el hombre en caso de que pretenda darse. Eventualmente, la separación de géneros en determinadas circunstancias, que tiende a proteger la integridad, seguridad y dignidad de la mujer, por ejemplo en transportes públicos, no debe estimarse como contraria a este principio de igualdad, salvo que llegue a traducirse en perjuicios o exclusiones claras contra los hombres en la prestación de algún servicio. La referencia a la familia ligada a la igualdad entre el varón y la mujer, supo-

ne que el Constituyente consideró a la familia sustentada en la unión de personas de género distinto; no obstante, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha modificado esta concepción original al admitir la constitucionalidad del matrimonio homosexual.

El segundo párrafo asegura a toda persona el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos. En primer término, se pretende que el Estado no pueda imponer restricciones a la procreación y que la planeación familiar no comprenda medidas forzosas para reducir el número de hijos. Por otra parte, debe considerarse que la Constitución no impone la obligación de continuar un embarazo no deseado por la mujer. Así, las disposiciones legales que permiten el aborto en ciertas condiciones tienen a su favor esta norma, de manera que tales leyes no pueden considerarse inconstitucionales. La libertad de decidir de manera libre sobre el número y espaciamiento de los hijos, es decir, el tiempo que debe mediar entre el nacimiento de un hijo y el del siguiente, contiene la posibilidad de abortar, sin que el Estado penalice tal conducta. La limitación del tiempo durante el cual puede producirse el aborto sin ser penalizado deriva de la condición de que la decisión de la mujer al respecto sea responsable e informada, lo cual no se cumple si deja pasar más tiempo del indicado en la ley.

Se incluyen también derechos de carácter social, como la protección de la institución familiar, el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda digna, al medio ambiente adecuado, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como al ejercicio de los derechos culturales y a la satisfacción de las necesidades de la niñez. Estas normas, llamadas *programáticas,* definen un programa de acciones que el Estado debe realizar para satisfacer estos derechos, los cuales no pueden ser exigidos de modo directo por los particulares. Así, el derecho a la alimentación no significa un derecho "a ser alimentado" por el Estado, pero sí que este debe tomar medidas para que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.[4] Se comprende, asimismo, que una familia no puede exigir que se le entregue una casa con base en esta disposición, pero tampoco deben considerarse como declaraciones sin valor normativo. En casos concretos pueden y deben dar lugar a reclamaciones específicas; por

[4] Véase el folleto informativo No. 34, *El derecho a la alimentación adecuada*, publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

ejemplo, si mediante prácticas financieras abusivas, como los aumentos desproporcionados de las tasas de interés, se pretende despojar de su vivienda a una familia, debería ser admisible demandar al Estado acciones que impidan tal despojo, con base en este precepto. Este tipo de artículos se estiman como una orden que el Poder Constituyente da al Poder Legislativo para que atienda determinadas necesidades sociales; por eso, al hablar de la vivienda como un derecho de las familias, señala que "la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios".

Por ese motivo, el Poder Judicial debe jugar un papel central en el proceso de dar contenido efectivo a estas normas constitucionales, incluso mediante la admisión de demandas colectivas, a la manera de las *acciones de clase* o *class actions* previstas en el art. 17, en las que grupos sociales puedan obtener del Estado la realización de acciones legislativas y la asignación de recursos presupuestarios destinados a programas de vivienda, de combate contra el hambre, de salud, de promoción del deporte o de protección al ambiente.

El principio del interés superior de la niñez, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, implica asegurar a los infantes la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar y obliga a los gobiernos a dar prioridad a dicho interés en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social.

El derecho de los niños y las niñas, que para todo efecto legal son quienes no han llegado a los 18 años, es el fundamento de la obligación civil de los padres y abuelos, de los tutores o de quienes ejercen la custodia en instituciones públicas o privadas, de proporcionar *alimentos*, término jurídico que abarca los satisfactores elementales, como comida, vestido, educación, salud, vivienda y sano esparcimiento.

El derecho a la identidad tiene por objeto que desde el nacimiento se asegure a la persona el contar con un nombre y que consten el lugar y la fecha en que ocurrió aquel, así como su nacionalidad. El documento que prueba la identidad es el acta de nacimiento, cuyo primer ejemplar debe ser expedido gratuitamente.

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución

gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

COMENTARIO. Este es un derecho humano que el liberalismo generó como reacción a las prácticas provenientes del Medievo, por virtud de las cuales las personas estaban encasilladas en estamentos, especie de clases legalmente reguladas que les condicionaban a realizar determinadas actividades mientras otras les quedaban prohibidas, o bien los hijos estaban obligados a seguir la profesión del padre. También se trataba de com-

batir las reglas que forzaban a las personas a pertenecer a ciertos gremios, es decir, asociaciones para el desempeño de oficios, como requisito para ejercer su actividad. La libertad de trabajo va ligada al derecho social al trabajo establecido en el art. 123, por virtud del cual el Estado debe promover el empleo, porque no es suficiente la posibilidad de escoger libremente el trabajo si no hay condiciones para acceder a él.

La libertad de trabajar, aunque parezca obvio o innecesario decirlo, comprende la de no hacerlo, de ahí que se prohíba la imposición forzosa del trabajo o en condiciones de explotación.

Como toda libertad, su ejercicio tiene ciertos límites. El primero es que la actividad por realizar sea lícita, es decir, que no esté prohibida por la ley. Nadie puede poner un centro de distribución de droga o un prostíbulo alegando la libertad de trabajo. Ahora bien, la actividad puede no estar prohibida pero sí hallarse sujeta a ciertas regulaciones administrativas. De hecho, se alega esta garantía individual por medio del amparo para realizar actividades sin cubrir los requisitos solicitados por la autoridad, como ocurre, por ejemplo, con los taxistas que operan con amparos.

Otra limitación a su ejercicio, que puede contrarrestar las acciones antes descritas, consiste en la posibilidad de que los jueces prohíban la realización de ciertas actividades. En el ejemplo de los taxistas, quienes están debidamente autorizados podrían acudir ante un juez para que prohíba a otros la realización de la misma actividad cuando no cubran los requisitos correspondientes. Podríamos pensar también en la demanda ante un tribunal para que prohíba a alguien fabricar un producto protegido por una patente o por derechos de autor.

Un caso específico previsto en este artículo de una limitación establecida por el gobierno para autorizar una actividad es el de las profesiones que necesitan título para su ejercicio; es claro que no cualquier persona puede abrir un consultorio médico alegando la libertad de trabajar en lo que le acomode.

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.
II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

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

cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

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

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

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

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.
II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.
III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.
IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.
V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros pre-

sentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

El Presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.

El Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.

VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

COMENTARIO. Este artículo contiene los siguientes derechos: *a)* libertad de expresión; *b)* derecho a la información; *c)* derecho a la libre comunicación a través del acceso a todas las tecnologías existentes o por existir, y *d)* el derecho a la intimidad mediante la protección de los datos personales. La libertad de expresión consiste en la posibilidad de dar a conocer nuestros pensamientos por medio de la palabra hablada o escrita, o mediante señas, símbolos, imágenes u obras de arte, sin que ninguna autoridad nos lo impida. Existen algunas excepciones respecto de ciertas personas, previstas en la propia Constitución, como las limitaciones a los sacerdotes de las diversas religiones (art. 130) o a los extranjeros en materia política (art. 33).

Inquisición judicial significa que se abra un juicio o una investigación penal; la *administrativa* se refiere a posibles multas o arrestos por lo que manifestemos.

Los límites a este derecho son:

1. Los ataques a la moral: por ejemplo, nadie puede ponerse en la calle a decir obscenidades a las chicas que pasen.

2. Los ataques a la vida privada, como tomar y difundir fotografías de una persona mientras realiza una actividad en su domicilio o no destinada al conocimiento público, Es conocido al respecto el fenómeno de los llamados *paparazzi.*
3. Los derechos de tercero: si alguien dice de otro sin pruebas que es un delincuente, este puede reclamárselo en un juicio.
4. Provocar algún delito: si una persona incita a otras a saquear una tienda, no puede alegar a su favor esta garantía.
5. Perturbar el orden público: por ejemplo, gritar *¡Fuego!*, en medio de un cine lleno.

Es muy importante tener en cuenta que las expresiones del pensamiento que sí puedan castigarse deben estar definidas en los reglamentos o las leyes, y la autoridad no puede determinarlas por su propia cuenta.

El derecho de réplica consiste en que toda persona debe tener la oportunidad de defenderse, si ha sufrido un ataque en los medios de comunicación, en las mismas condiciones en que fue atacada.

El derecho a la información abarca:

a) El derecho social a recibir noticias y conocimientos plurales, es decir, que reflejen distintos puntos de vista; y además que sean veraces y oportunos por parte de los que se dedican a difundirlos, En particular este precepto impone obligaciones a quienes manejan la radio y la televisión, que son los servicios públicos que integran la radiodifusión,

b) El derecho frente al Estado e incluso frente a entes de carácter privado que reciban y ejerzan dinero público o actúen en ciertos casos como autoridades, para que den a conocer la información de que dispongan. El órgano garante de este derecho, al que podemos acudir para solicitarla, es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que es un organismo "autónomo" porque no depende de ningún poder del Estado. Debe ser *colegiado,* es decir, dirigido por un grupo de personas. Sus decisiones sobre si debe hacerse pública una información son *vinculatorias,* esto significa *obligatorias.* Además, son *definitivas e inatacables,* por lo que los sujetos obligados a proporcionar la información no pueden acudir ante un juez para combatirlas, salvo en ciertos casos que se indican en el texto del artículo. Los particulares sí tienen el derecho de impugnar ante el Poder Judicial de la Federación las resoluciones del

organismo garante. Por excepción, la ley podrá señalar qué informaciones pueden *reservarse*, es decir, guardarse durante cierto tiempo para no afectar el interés público o la seguridad nacional. Sería absurdo, por ejemplo, que se obligara a la policía a informar sobre sus estrategias para investigar a organizaciones criminales. También hay informaciones que la ley puede catalogar como *confidenciales*, las cuales, por referirse a datos y características de personas, no deben ser dadas a conocer públicamente en ningún momento.

c) El derecho a la libre comunicación implica la posibilidad de comunicarse libremente con otras personas mediante el acceso a todas las tecnologías. El Estado debe garantizar que todos podamos acceder a las llamadas TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación), las cuales se emplean para almacenar y difundir datos por medios electromagnéticos que generan redes de comunicación como internet. El Estado no se compromete a otorgar directamente estos servicios, sino a crear condiciones para que los presten empresas particulares que compitan en el mercado. Los servicios de comunicación abarcan las telecomunicaciones y la radiodifusión. Las primeras se definen en la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* como "toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión" (art. 3). Esta última está constituida por las industrias de la radio y la televisión a las que se aplican normas legales específicas.

El Estado sí se encargará directamente de ofrecer gratuitamente transmisiones de radio y televisión a través del organismo que se menciona en la fracc. V, denominado *Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano*, regulado por la ley del mismo nombre.

Las *audiencias* mencionadas en la fracc. VI, cuyos derechos deben ser protegidos por la ley, están constituidas por el público que recibe las señales de radio y televisión, el cual puede hacerlas valer por medio de un defensor de la audiencia que pondrán los propios concesionarios. Estos derechos deberían poderse defender también mediante las acciones colectivas mencionadas en el art. 17 de la Constitución.

d) El derecho a la protección de los datos personales es una parte del derecho a la intimidad, que se refiere a la existencia de una esfera individual de asuntos que la persona tiene el derecho de no revelar

o de controlar su divulgación. Los datos que se entregan al gobierno o a los particulares que nos prestan servicios deben ser usados solo para los registros que necesiten llevar aquellos a quienes se los damos y no pueden darlos a terceras personas sin nuestro consentimiento. Las leyes reglamentarias de este derecho son la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, las cuales garantizan nuestro derecho a acceder a nuestros propios datos que son manejados por quienes de algún modo los han recibido, y también a que los rectifiquen si están equivocados, Curiosamente, se exceptúa de esta regla a las sociedades de información crediticia, el llamado *Buró de Crédito*.

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

COMENTARIO. El texto original de este artículo aludía específicamente a la libertad de imprenta, la cual implicaba la protección del derecho de multiplicar la difusión del pensamiento. El texto vigente, introducido por la reforma del 11 de junio de 2013, actualiza sus términos de modo que la libertad de difundir los productos del pensamiento queda garantizada cualquiera que sea el medio de difusión masiva de las ideas, como la radio, televisión, internet, y cualesquiera otros procesos tecnológicos que hagan posible reproducir textos escritos, imágenes e incluso objetos. En sus orígenes se entendía que este derecho se esgrimía frente a la autoridad que podía intentar acallar la expresión de sus opositores, pero la realidad actual se recoge en este precepto al señalar que también

los particulares, para proteger algún interés, tienen la posibilidad de impedir la difusión de ideas que les perjudiquen mediante el empleo de métodos indirectos como la concentración del papel y el control de la distribución de impresos o del acceso a aparatos de comunicación o a frecuencias de radio y televisión; incluso, entre las formas de control indirecto podría caber la presión o influencia sobre medios de comunicación con la amenaza de dejar de comprarles publicidad, por ejemplo.

La potencialidad de una amplia difusión hace de esta una forma específica de la libertad de expresión y por eso se le aplican los mismos límites analizados en el artículo anterior. Se admite implícitamente que estos límites serán protegidos incluso mediante la tipificación de delitos que pueden ser cometidos a través de los medios empleados para difundir las opiniones, informaciones e ideas; sin embargo, la tendencia reciente ha sido la de despenalizar conductas como la difamación y la calumnia, pese a que dañan gravemente la vida privada. De cualquier modo, de este precepto se desprende que la Constitución no prohíbe castigar penalmente a quien rebasa los límites establecidos para la libertad de expresión a fin de proteger otros derechos humanos, cualquiera que sea el medio que se emplee para cometer el delito; lo que sí prohíbe es que la autoridad pretenda apoderarse de la maquinaria empleada para imprimir o de los aparatos o equipos que sirvan para difundir escritos, sonidos o imágenes por medios electrónicos.

Se establece que no habrá "censura previa", lo que significa que la autoridad no puede exigir que se someta a su aprobación aquello que se va a divulgar. En todo caso, la responsabilidad de quien excede los límites a esta libertad solo le puede ser reclamada después de haberla ejercido.

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

COMENTARIO. El derecho de petición deriva de la reacción del pensamiento liberal contra el absolutismo, que imponía a los súbditos el deber de callar y obedecer. Este derecho surge de la idea de que la autori-

dad está para servir a la sociedad y no a la inversa, pero ello tampoco implica que se ofenda a los servidores públicos, por eso lo que se les solicite debe ser de manera pacífica y respetuosa, además de hacerse por escrito para que quede constancia. Ahora, por los medios electrónicos, como internet, se puede cumplir también este requisito.

La autoridad está obligada a contestar, y si no lo hace en un tiempo razonable los peticionarios pueden pedir amparo para que el Poder Judicial obligue a los funcionarios a contestar.

Por supuesto, la respuesta no tiene que ser necesariamente en el sentido de acceder a la petición del solicitante. La autoridad está obligada a responder por escrito, pero el "acuerdo" al que se alude, por ser un acto de autoridad, debe estar debidamente fundado y motivado (véase el art. 16).

Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

COMENTARIO. Se contienen aquí dos derechos: el de asociarse y el de reunirse. El primero consiste en la posibilidad de formar sociedades para efectuar cualquier propósito permitido por la ley. Se entiende que no se necesita permiso de la autoridad para constituir una asociación, ya sea para hacer negocios, como una sociedad anónima; para practicar deporte, como una liga de futbol; para defender derechos laborales, como un sindicato, etc. En todos los casos, la ley puede fijar el cumplimiento de ciertos requisitos o bien la necesidad de registrar la existencia de la sociedad, pero la autoridad no puede negar arbitrariamente tales registros si los interesados reúnen las condiciones previstas en la ley.

La libertad de reunión consiste en que la gente pueda juntarse públicamente, también sin necesidad de pedir autorización. La Constitución no prevé que se restrinja a ciertos espacios la aglomeración de participantes, de modo que cualquier lugar de uso común puede ser empleado para realizar una manifestación.

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

COMENTARIO. Una demanda del liberalismo individualista del siglo XVIII frente a los gobiernos despóticos era la de garantizar a todas las personas la posibilidad de poseer armas para su defensa. Esa aspiración se recogió en esta antigua garantía individual por virtud de la cual todos los habitantes, independientemente de cualquier condición, pueden poseer armas para su seguridad y legítima defensa. Esta finalidad supone que no es ilimitada la cantidad de armas que se puedan tener y por ello la ley penal sí puede tipificar, por ejemplo, el delito de *acopio de armas*, si se acumula una cantidad que no sea racional y proporcionada a la finalidad constitucional. Este derecho se concede solo para el domicilio del gobernado, esto es, el lugar donde reside en forma permanente. Un vehículo o una habitación de hotel donde se encuentra transitoriamente no quedan incluidos en esta garantía.

Se prevé también que la ley establezca limitaciones en cuanto a cuáles armas quedan prohibidas, al tiempo que aquellas que se señalen como de uso exclusivo de las fuerzas armadas tampoco podrán ser poseídas por los particulares. La ley que regula esta materia es la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*.

Para el ejercicio de este derecho, la ley requiere que se cumplan determinados requisitos administrativos, como el registro del arma ante la autoridad.

Debe entenderse que una persona moral, como una sociedad o agrupación de toda índole, con tal carácter y en su domicilio, por ejemplo sus oficinas o talleres, debe quedar protegida por esta disposición.

En cuanto a la *portación* de armas, es decir, el hecho de traerlas consigo fuera del domicilio, no es un derecho constitucional como tal, sino una posibilidad a ser regulada por la ley. Sin embargo, el legislador debe guardar congruencia en sus disposiciones y si, por ejemplo, autoriza actividades como el tiro o la cacería, eventualmente quienes las practican podrían pedir un amparo ante la prohibición total de portar sus armas.

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

COMENTARIO. Se consagra aquí la libertad de tránsito, que nos permite movernos sin ninguna restricción por todo el territorio nacional y establecer nuestro domicilio donde nos parezca más conveniente, sin requerir permiso de la autoridad para entrar o salir de la República o para trasladarnos dentro de ella. La referencia a que no se necesitará ningún documento o requisito para esos efectos significa que no estamos obligados a portar un documento de identificación ni nos puede ser requerido por la autoridad al desplazarnos por cualquier parte del país, ni tiene el gobierno el derecho de detenernos para pedirnos información acerca de adónde vamos o de dónde venimos. Por eso la instalación de retenes, sea en carreteras o en las calles urbanas, debe estimarse una práctica inconstitucional.

Cuando se trata de entrar o salir del país, aunque en la primera parte del artículo se dice que no se requerirá pasaporte, al final se prevé que las leyes podrán imponer limitaciones en materia de emigración, inmigración y salubridad general. Ello justifica que la *Ley de Nacionalidad* imponga el deber de contar con pasaporte en esos casos, pero queda claro que ello no implica que la autoridad tenga que otorgar permiso para viajar, es un mero requisito administrativo y de identificación para efectos migratorios. La ley también puede restringir la movilidad a los extranjeros cuando incurran en actividades previstas como perniciosas. Incluso pueden ser expulsados por el Presidente de la República (véase el art. 33).

La libertad de tránsito puede ser restringida por disposición de un juez en casos de responsabilidad penal o civil. Quien comete un delito puede ser encarcelado y eso, naturalmente, anula su libertad de tránsito. También se puede arraigar a las personas o condenarlas a no ir a un determinado lugar.

El último párrafo consagra el derecho de asilo en favor de personas provenientes de otras naciones y que sean perseguidas por motivos políticos, es decir, por disputar el poder a quien lo ejerce y que por ese motivo desata una acción persecutoria, ejercida incluso con una supuesta o real base legal. Este derecho implica la posibilidad de solicitar el asilo, pero con base en la ley, la autoridad mexicana puede determinar si lo concede o no. La propia ley puede adoptar criterios como el de no considerar que hay persecución cuando la persona está sujeta a una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, de acuerdo con el numeral 2 del art. 14 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

El otro derecho ahí consagrado es el de *refugio,* que el Estado está obligado a otorgar cuando las personas huyen de su país por causas que amenazan su propia existencia, como una hambruna, una sequía, un conflicto bélico, etc. Hay circunstancias en las que no se distingue con claridad entre las razones humanitarias y las persecuciones, que pueden darse por motivaciones no solo políticas, sino también étnicas o religiosas; en tales casos debe hacerse una interpretación extensiva, para estimar que esas persecuciones pueden también justificar la concesión del asilo.

Artículo 12. En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

COMENTARIO. México es una *república*, como se declara en el art. 40, por lo que el poder no es patrimonio privado de un grupo privilegiado al que se le otorguen derechos preferentes por su nacimiento, como en las monarquías clásicas. El principio de igualdad de todos los seres humanos, que impera en nuestro orden jurídico, obliga a prohibir la admisión de diferencias por virtud de las cuales se reconozca a los miembros de un sector, como la aristocracia, una dignidad o condición superior a la de los demás, que es justamente lo que implican los títulos de nobleza como *príncipe*, *conde*, *duque* o *marqués*. Por ese motivo, en ningún acto o documento oficial deben las autoridades mexicanas dirigirse a una persona aludiendo a su título nobiliario, aunque lo tenga en su país de origen, con excepción de las referencias a los reyes de los países monárquicos, en las cuales debe entenderse que se alude a la denominación del jefe de Estado y no a su condición noble. Así, en un discurso oficial podría decirse "Reina Isabel II", pero no "Príncipe Felipe", en todo caso: "Señor Felipe de

Edimburgo, esposo de la reina". Tampoco debería ser aceptable que un funcionario mexicano use expresiones como "Su Majestad" o "Su Santidad". Aunque pueda parecer exagerada esta interpretación, obedece a lo tajante de la expresión "ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país", puesto que históricamente se trataba de rechazar el reconocimiento de una desigualdad aunque se considerara válida en otra parte. Por supuesto, no se admite que otra nación conceda un título de esta índole a un mexicano, tan es así que constituye causa de pérdida de la ciudadanía (véase el art. 37).

Los honores o prerrogativas, como las medallas o condecoraciones otorgadas por méritos, e incluso la asignación de una subvención o apoyo económico por tales méritos, sí son aceptables, pero no pueden ser hereditarios. Excepcionalmente, como una prestación social, podrían extenderse a la esposa o hijos menores, pero no pueden transmitirse de manera indefinida a los sucesores.

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

COMENTARIO. Por *leyes privativas* se entienden aquellas que se emiten de manera específica para ciertos casos concretos o personas determinadas. Evidentemente eso va en contra de una característica fundamental de la ley que es su generalidad, es decir, que esté formulada en términos abstractos dentro de los cuales quepan muchas situaciones concretas. Por ejemplo, si la ley dice: "El que reciba un sueldo deberá pagar tal impuesto sobre la renta", estará formulada correctamente, pero si dijera: "Fulano, Zutano y Perengano pagarán un impuesto de mil pesos", sería inconstitucional por ser privativa. Si bien la redacción alude a la aplicación de tales leyes en un juicio, que puede ser a favor o en contra, debe entenderse que se prohíbe al Congreso emitir este tipo de leyes.

Eventualmente los legisladores, por medio de un decreto, pueden establecer alguna situación concreta para ciertas personas, por ejemplo, una indemnización para veteranos de guerra, pero la esencia del precepto impide que se creen regímenes jurídicos diferenciados que establezcan distinciones injustificadas entre las personas, como ocurría en el sistema feudal o durante la Colonia, cuando los nobles o los religiosos tenían normas y tribunales especiales para ellos. Por eso se proscriben tales tribunales que solo den servicio a miembros de un grupo determinado. Ello no es obstáculo para la especialización de los juzgados por materia, como los tribunales civiles, penales, laborales o agrarios, porque tal especialización no implica atender a unas personas sí y a otras no; cualquiera que lleve un asunto de esas materias debe ser atendido.

La supresión de los *fueros* se refiere a esas formas de jurisdicción especialmente creadas para personas o instituciones (*corporación* significa: cuerpo colegiado, grupo, asociación o institución), como ocurría con el fuero religioso o el militar. No obstante, este último subsiste, aunque solo como una forma de juzgar las faltas cometidas por los militares al interior de la fuerza armada, nunca para que se les permita eludir a la justicia común cuando han incurrido en un delito contra civiles, es decir, personas que no son militares. En resolución adoptada el 12 de julio de 2011, la Suprema Corte estableció claramente que la presunta violación de derechos humanos de personas ajenas a las fuerzas armadas, cometida por militares, debe ser juzgada por tribunales civiles. Tampoco, bajo ningún pretexto, deben juzgar las autoridades castrenses a quienes no forman parte de las fuerzas armadas.

Una excepción prevista por la propia Constitución concede fuero a determinados funcionarios para proteger ciertas funciones públicas (véanse los arts. 108 y siguientes).

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

COMENTARIO. Este artículo contiene un conjunto de garantías relativas a la aplicación de la ley por parte del Estado. No se trata de la protección genérica de los bienes jurídicos que se mencionan, sino específicamente de señalar las condiciones precisas en que las autoridades estatales pueden realizar un *acto de privación* de la libertad, las propiedades, posesiones o derechos de los particulares. Estas garantías son las siguientes:

1. *Irretroactividad de la ley*. Las leyes no pueden tener efectos retroactivos, ya porque en su texto así se disponga o porque los encargados de aplicarlas, sea la autoridad administrativa o los jueces, pretendan aplicarlas hacia el pasado. Se considera que hay aplicación retroactiva cuando se afectan situaciones o derechos creados antes de la existencia de la ley que pretende regularlos. No hay retroactividad cuando tales situaciones o derechos no se habían concretado. Por ejemplo, si una actividad no pagaba impuestos y surge una ley que le impone una carga fiscal, los afectados no pueden alegar retroactividad, siempre que dicho impuesto se cobre a partir de la vigencia de la nueva ley; pero si esta trata de que se le pague por actos sucedidos antes de su vigencia, sí será retroactiva. Si la aplicación retroactiva beneficia a las personas, podrá efectuarse en la medida en que no cause un perjuicio a otros. Los preceptos constitucionales pueden aplicarse retroactivamente cuando así se disponga de manera expresa en su texto.
2. *Debido proceso legal*. Para que se pueda privar a alguien válidamente de algo, debe existir una decisión de un órgano judicial, es decir, de un juez; también pueden considerarse dentro de tales órganos los tribunales administrativos o del trabajo que realizan la función de aplicar la ley a un caso concreto en el que hay controversia. De cualquier manera, toda resolución de estas últimas autoridades puede ser impugnada ante el Poder Judicial de la Federación por medio del amparo. La *expropiación*, es decir, la ocupación de la propiedad privada por la autoridad por causa de utilidad pública,

prevista en el art. 27, puede efectuarse mediante indemnización sin que haya habido una resolución judicial, pero también puede interponerse un amparo contra ella. El *debido proceso legal*, expresión que proviene del derecho anglosajón (*due process of law*), comprende dos aspectos fundamentales:

a) Que el tribunal que conoce el asunto exista previamente, de modo que no se constituya con posterioridad al hecho que va a juzgar y menos que se establezca específicamente con ese propósito.
b) Que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Entre estas se encuentran el que el demandado o el acusado, si se trata de un juicio penal, conozcan perfectamente lo que se les reclama o imputa; que tengan oportunidad razonable de alegar a su favor y de ofrecer pruebas; que existan normas conocidas del procedimiento que se les sigue; que puedan recibir la asistencia jurídica que requieran y algunas cuestiones específicas, como contar con intérpretes cuando se trata de indígenas.

Para dictar la sentencia se fijan dos tipos de reglas. En los casos de delitos deberá existir una ley que los prevea de manera exacta y determine la pena a imponerse. Este es el principio de *nullum crimen, nulla poena sine lege*: no hay delito, ni hay pena, sin que los establezca la ley. Aunque la conducta sea repugnante, el juez no puede dictar una sentencia por analogía, es decir, porque la conducta se parezca a otra ya penalizada, ni siquiera porque tenga la certeza de que si un hecho se castiga, con mayor razón debería penalizarse otro que es evidentemente más grave. Se pretende evitar el abuso de las autoridades al aplicar castigos por actos que no están tipificados de modo perfecto en la ley. Este principio de orden liberal considera que en última instancia es preferible dejar de castigar a quien lo merecería, que abrir la puerta para que la autoridad actúe por fuera de la ley persiguiendo a posibles inocentes.

En cambio, en otros juicios en los que se disputen intereses particulares –entre los cuales no están, por ejemplo, los que se dan frente al Estado, como los fiscales, donde también debe estarse a la exacta aplicación de la ley– de tipo civil, mercantil, laboral, agrario, etc., el juez no podrá dejar de resolver diciendo que el caso no está exactamente previsto por la ley. Si hay texto expreso, se atendrá a su letra; si esta resulta dudosa, deberá in-

terpretarla de acuerdo con los métodos jurídicos aceptados; si no hay disposición específica, tendrá que recurrir a los principios generales del derecho, formulados a lo largo de siglos desde el derecho romano; entre ellos puede recurrir al razonamiento analógico si lo que juzga se parece a otro caso, o bien aplicar la equidad o una ponderación de los intereses en juego y los de la sociedad.

Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

COMENTARIO. La *extradición* consiste en la entrega, por parte de un país a otro, de una persona que ha cometido un delito en este último. Al primero se le llama *Estado requerido*, porque es al que se le solicita la entrega, mientras que al segundo se le denomina *Estado requirente*. También existe la extradición interna, que opera entre las entidades federativas de la República. La Constitución alude a la extradición internacional porque se refiere a los *tratados,* pero como los derechos humanos deben interpretarse a favor de las personas, podría también hacerse valer para la extradición interna (véase el art. 119).

Por *reo político* se entiende un acusado o condenado como delincuente por oponerse al gobierno de su país o por las ideas que sostiene. Es claro que la línea entre una conducta que se considera ilegal sin justificación y que se persigue desde el poder solo por oponerse a este, y la comisión de delitos que objetivamente deben castigarse, puede ser muy sutil; en realidad, la valoración en cada caso concreto queda sujeta al criterio del Estado requerido. De cualquier forma, un tratado o su aplicación específica pueden ser objetados a través de la acción de inconstitucionalidad, con base en el art. 105, fracc. II, o bien mediante el amparo por quien resultara afectado por un proceso de extradición teniendo el carácter de *reo político*.

Igualmente, se prohíbe que los tratados contemplen la posibilidad de extraditar a alguien que tenga la condición de *esclavo*. Es interesante señalar que quienes sufren graves afectaciones a la libertad considera-

das como formas modernas de esclavitud podrían llegar a incluirse en dicho concepto.

Finalmente, se impide la celebración de tratados que alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados. Se entiende que se alude a todos los derechos, incluidos, por ejemplo, los laborales o los electorales. *Alterar* significa aquí disminuir o menoscabar, porque si los tratados amplían tales derechos, no hay violación a la Constitución. Ahora bien, un tratado como el que creó la Corte Penal Internacional, suscrito por México, que sí reduce algunas garantías, como la de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, debe considerarse viciado de inconstitucionalidad por contravenir este artículo.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad, y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse

a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacía de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con

la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

COMENTARIO. Se contienen aquí garantías esenciales para proteger los derechos humanos frente a posibles abusos de la autoridad. Esta no puede inferir una molestia a los gobernados si no se cumplen ciertos

requisitos. *Molestar*, para estos efectos, es interferir en la actividad normal de las personas, distraerlas de sus tareas habituales u obligarlas a hacer algo que de otra manera no hubieran hecho. A diferencia de lo comentado en el art. 14, no se trata de la privación de un derecho, sino de una afectación de la vida de las personas, por ejemplo, detener a alguien cuando transita libremente, efectuar una inspección en su negocio, hacer que verifique las emisiones de su vehículo, etc. Para cualquiera de estos actos el gobierno debe cumplir cuatro condiciones:

1. Que la orden sea *escrita*; hasta ahora esto quiere decir por lo general que conste en un papel debidamente suscrito por un funcionario. Se recogieron ya algunas tendencias, en este mismo artículo, a que en algunos casos se empleen escritos por vía electrónica. Los jueces de control, previstos en el decimocuarto párrafo, que pueden resolver peticiones del Ministerio Público para detener precautoriamente a una persona, ocupar algún bien u otra medida preventiva semejante, pueden comunicar su decisión por cualquier medio electrónico, como radio, teléfono o internet, siempre y cuando quede una grabación que permita verificar la orden.
2. La autoridad que actúa debe ser *competente*, es decir, tener atribuciones legales para efectuar el acto de molestia al particular. La Secretaría de Salud puede efectuar válidamente una revisión de las condiciones higiénicas de un restaurante, pero no es competente para revisar sus comprobaciones de pago de impuestos.
3. El acto debe estar *fundado* en la ley. Esto significa que su realización esté prevista en alguna disposición legal que debe citarse expresamente en el documento emitido por la autoridad.
4. Debe además estar *motivado*, es decir, deben explicarse las razones por las que la autoridad procede a aplicar los preceptos legales en que se funda. No basta citar unos artículos, hay que decir por qué son aplicables a la situación concreta en que se actúa. De manera que la expresión "funde y motive la causa legal del procedimiento" implica *fundar* en la ley y *motivar*, explicar por qué el procedimiento realizado por el órgano de gobierno se justifica en el caso concreto. La falta de fundamentación o de motivación permite pedir y obtener amparo (véanse los arts. 103 y 107).

El párrafo segundo atiende al hecho de que, en la actualidad, tanto las dependencias públicas como los entes privados recaban una gran cantidad de datos sobre nuestras características perso-

nales, nuestras relaciones familiares y de negocios, posesiones, cuentas bancarias y hasta las enfermedades que padecemos o hemos padecido. La protección debe consistir en que quien los tenga no pueda difundirlos o transmitirlos a terceros sin autorización de la persona a quien correspondan y esta debe tener acceso a los archivos donde se guardan, oponerse al almacenamiento de algunos y solicitar que se rectifiquen si no son exactos. Las leyes reglamentarias son la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*. En ellas se establecen los casos de excepción en que la autoridad puede acceder a dichos datos y emplearlos aun contra la voluntad de su titular, por las causas previstas en el párrafo segundo.

Solo los jueces pueden ordenar que se aprehenda a alguien para someterlo a un juicio penal. Para emitir una orden de aprehensión, el juez debe verificar:

a) Que exista una denuncia o querella. La *denuncia* implica que cualquier persona dé a conocer a la autoridad un hecho que la ley considere delito. Esto puede cumplirse por cualquier medio que permita a la autoridad enterarse de hechos públicos y notorios que se comentan en los medios. Si públicamente se sabe que se ha cometido un secuestro –que se persigue de oficio–, la autoridad debería actuar sin esperar a que un familiar del secuestrado se lo avise, como procede a levantar un acta e iniciar una averiguación si se encuentra un cadáver en la calle. Por supuesto, no tiene que esperar que el muerto le informe que se murió. Precisamente la diferencia entre los delitos que se persiguen *de oficio* y los que requieren petición de la parte ofendida es que en los primeros toda la sociedad tiene interés en que la autoridad actúe y cualquiera puede denunciarlos, es decir, hacérselo saber al Ministerio Público y este debe darse por enterado por cualquier medio. En cambio, en los delitos de *querella*, solo interesa perseguirlos a la parte agraviada y únicamente si esta presenta querella puede proceder la autoridad. Por ejemplo, si una persona sabe que su cónyuge ha contraído nuevo matrimonio, solo ella o el nuevo cónyuge pueden querellarse; en cambio, si se sabe de una violación, un homici-

dio o un secuestro, la autoridad debe actuar cualquiera que sea el medio por el cual se entere.

b) El hecho que se denuncia o por el que se presenta querella debe estar previsto como delito por la ley. Aunque pueda parecer muy grave la acusación, si el juez no encuentra que corresponda a una conducta descrita o "tipificada" en la ley como delito, no puede emitir una orden de aprehensión.

c) El hecho, cuando sea delito, debe tener señalada una pena de prisión. Si solo se castiga con multa o la pena es alternativa, multa o prisión, no puede ordenarse la privación de la libertad.

d) Tiene que haber datos objetivos de que el hecho realmente ha ocurrido y que exista la probabilidad de que el involucrado, contra el cual se gira la orden, lo haya cometido o participado en su comisión.

El policía o cualquier autoridad que aprehenda a alguien, cumpliendo una orden de aprehensión, debe entregarlo enseguida al juez; de otro modo estará cometiendo un delito, que el legislador deberá determinar en la ley.

En *flagrancia*, es decir, cuando se está cometiendo un delito o inmediatamente después, cualquier persona puede realizar la detención. Supongamos que un ladrón va escapando del lugar donde arrebató una bolsa a una señora: cualquier persona que lo detenga estará autorizada para hacerlo, pero debe entregarlo de inmediato a la autoridad más cercana; se entiende que puede ser a la policía o a la presidencia municipal, por ejemplo, pero no podrá ir ante el IMSS, aunque para otros efectos sea autoridad.

El Ministerio Público, que no es juez, puede ordenar que la policía detenga a una persona, pero esta detención solo sería válida si se demuestra que era urgente porque el delincuente hubiera podido fugarse y no se podía ocurrir fácilmente ante un juez para pedir la orden de aprehensión respectiva. *Bajo su responsabilidad* quiere decir que puede ser castigado si no comprueba que existían las condiciones señaladas.

El *arraigo* es una forma de detención prolongada que excede los principios básicos de protección a la libertad individual, al permitir que se mantenga detenida a una persona durante 40 y hasta por 80 días. Así, por la supuesta necesidad de atacar a la delincuencia organizada se limitan derechos a la población y se abre la puerta a abusos contra inocentes.

Además, la definición de *delincuencia organizada* es demasiado amplia, pues no se especifica qué tipo de delitos pueden dar lugar a ella.

La garantía de que nadie puede ser retenido por el Ministerio Público durante más de 48 horas sin ser liberado o puesto a disposición de un juez prácticamente se anula con la existencia del arraigo; en todo caso, este únicamente puede emplearse para delitos comprendidos en el concepto de delincuencia organizada que defina la ley penal.

El *cateo* es un acto por virtud del cual la autoridad puede entrar, incluso por la fuerza, en una propiedad privada, habitada o no. La orden debe constar por escrito, y si no se cumplen los requisitos que marca el párrafo undécimo, el afectado puede acusar a quien lo haya hecho por la comisión de delitos y exigir que se le repare el daño; además, cualquier prueba obtenida de ese modo carecerá de valor.

Pese a que las comunicaciones privadas no deben ser interceptadas y su intercepción debe castigarse penalmente, se abre la posibilidad de que una persona sea grabada por otra cuando habla con ella en persona, por teléfono u otro medio electrónico. Solo cuando haya un deber de confidencialidad, como el existente entre el abogado y su cliente, no tendrán validez las grabaciones hechas por una de las partes.

Los jueces federales pueden ordenar la intercepción que permita intervenir conversaciones privadas, incluso las efectuadas por computadora. En este caso no limita el artículo a la investigación de los delitos, ya que "la autoridad federal que faculte la ley" puede ser alguna encargada de aspectos de seguridad nacional. Las materias exentas de este tipo de intervención se indican al final del párrafo 13.

Las *visitas domiciliarias* de la autoridad administrativa son aquellas inspecciones que se realizan para verificar el cumplimiento de normas de salud o previstas en los reglamentos de policía o seguridad, como que se tengan extinguidores o puertas de emergencia; igualmente se pueden efectuar para hacer corroboraciones de pagos de impuestos, pero no tienen justificación las que pretendan realizarse para otros fines.

Curiosamente, las comunicaciones por carta se regulan aparte, en el penúltimo párrafo de este artículo. Como los derechos humanos tienen que interpretarse siempre a favor de la persona, debe entenderse que los jueces no pueden ordenar la intercepción de correspondencia; si lo hacen, estarán cometiendo un delito.

La *guerra* a la que se refiere el último párrafo es aquella que formalmente se ha declarado a un Estado extranjero; no podría interpretarse,

por ejemplo, que la llamada *guerra contra el narcotráfico* permita que los militares puedan exigir alojamiento o apoyos a los particulares.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que corresponden a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

COMENTARIO. Se garantiza aquí el "derecho a la justicia", o más precisamente el derecho de acceso a ella, es decir, la posibilidad de acudir ante un juez para que resuelva un pleito entre particulares o para que el Estado castigue a quien ha cometido un delito y lo obligue a reparar el daño causado. De esta manera, no se permite que cada quien pretenda, por sus propios medios, ejercer violencia para reclamar su derecho, por ejemplo

para que se le pague una deuda o se le indemnice por los daños o perjuicios que se le hayan ocasionado.

El Estado surge precisamente como un instrumento para hacer valer la justicia en nombre de toda la comunidad; cada uno de sus miembros renuncia a imponer el respeto a su derecho por la fuerza propia, a fin de que la única violencia legítima sea ejercida por la autoridad estatal.

La aspiración de que los tribunales estén *expeditos*, es decir, sin obstáculos para el ejercicio ágil de su función, no se ha alcanzado plenamente y se dan rezagos que contravienen el espíritu de este precepto.

El servicio de la justicia no debe costar nada a los interesados; empero, algunos gastos, como los que se tienen que cubrir para sacar copias de documentos, no quedan incluidos en esta gratuidad.

Las acciones colectivas, conocidas en el derecho estadounidense como *class actions*, sirven para defender intereses difusos en los cuales es posible que una persona no demuestre un interés jurídico específico, pero como miembro de un grupo sí pueda resentir una afectación por fenómenos que atentan contra derechos sociales, como el derecho a la salud o a un medio ambiente sano, o contra derechos que corresponden a una categoría de personas, como los consumidores o los usuarios de servicios bancarios. De estas acciones solo pueden conocer los jueces federales y su regulación se encuentra en el *Código Federal de Procedimientos Civiles*.

El cobro de deudas civiles, esto es, que derivan de acuerdos entre particulares, como el uso de una tarjeta de crédito o un contrato de arrendamiento, o bien que surgen de acciones involuntarias que no constituyan delitos, como que una rama de un árbol de un predio dañe la casa del vecino, no pueden dar lugar a que se recluya a alguien en prisión.

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a

los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

COMENTARIO. La *prisión preventiva* es la reclusión en un centro penitenciario de una persona que está sometida a un proceso para determinar si ha cometido un delito. Solo cuando el delito tenga prevista una pena de prisión se puede recluir al acusado durante el proceso; si la pena es exclusivamente de multa o "alternativa", es decir, que supone el encarcelamiento o la multa, sería inconstitucional aplicar la prisión preventiva.

Se ordena que el lugar donde estén los reos ya declarados culpables debe ser distinto y estar separado del destinado a los presos que se encuentran en juicio, lo cual solo se cumple a medias, pues es frecuente que en los reclusorios teóricamente se encuentren en áreas diferentes, pero en realidad es la misma instalación y muchas veces interactúan entre sí.

La aspiración constitucional es reinsertar a los sentenciados a la sociedad por los medios que se indican en el segundo párrafo, por eso debería considerarse inconstitucional la *cadena perpetua* que, por definición, niega cualquier posibilidad de reinserción y, en rigor, es contraria a los derechos humanos; no obstante, la Suprema Corte ha reconocido su constitucionalidad.

Se prevé un sistema de justicia para adolescentes, de manera que jóvenes entre los 12 y los 18 años puedan ser sujetos de procesos formales en que se siga el debido proceso legal (véase el art. 14). Se abandonó así el antiguo concepto tutelar de la justicia de menores para darles un trato casi

igual al de los adultos, con dos excepciones: *a)* que se privilegien las medidas de orientación, protección y tratamiento, como apoyos psicológicos especializados o métodos para combatir las adicciones, por ejemplo, y *b)* que se privilegie la aplicación de formas alternativas de justicia, como la mediación y el acuerdo, siempre que sean procedentes.

Se aclara que debe mantenerse la distinción entre la autoridad que investiga y pone a disposición del tribunal, y quien juzga; igual que se separa al Ministerio Público de los juzgadores. Los jóvenes no están exentos de ser recluidos en prisiones, que eso quiere decir el *internamiento* al que se alude como medida extrema. Esta posibilidad solo opera para los mayores de 14 años cuando hayan cometido actos que para los adultos se tipifican como delitos. Es interesante hacer notar que antes de la reforma de 2015 la prisión aplicada a adolescentes solo procedía en caso de delitos graves; la redacción vigente la hace posible para cualquier delito. Los menores de 12 años no quedan dentro de este sistema y las autoridades administrativas tomarán medidas de rehabilitación y asistencia social, como puede ser su atención en hospitales o la aplicación de terapias.

Se pueden celebrar tratados para el intercambio de reos ya sentenciados, pero siempre debe existir la anuencia del preso que va a ser trasladado.

Cuando se trate de *delincuencia organizada* (véase el art. 16) se habilitarán centros especiales, incluso desde la fase del juicio, lo cual en rigor es una excepción a la presunción de inocencia declarada en el art. 20. Igualmente, los reos de delincuencia organizada no podrán disfrutar el beneficio de cumplir sus penas en lugares cercanos a su domicilio.

Uno de los aspectos más criticables de este artículo es la autorización constitucional de la incomunicación, que implica una disminución severa de los derechos individuales. Esta puede imponerse por cualquier autoridad "competente", ni siquiera se especifica que deba ser un juez; abarca a condenados y a procesados que pudieran resultar inocentes; se extiende hasta los familiares más cercanos, que no podrán tener contacto con el incomunicado –excepto su defensor–, y aunque en principio se justifica por tratarse de delincuencia organizada, después se dice que la ley podrá prever otros casos de incomunicación.

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusa-

do; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decrete la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

COMENTARIO. La garantía de que no se prolonguen las detenciones sin que un juez defina la situación jurídica del detenido quedó anulada en gran parte por la autorización del arraigo, ya comentado en el art. 16. De cualquier modo, una vez que se pone a un detenido a disposición de un juez, ejercitándose acción penal en su contra, el juzgador tiene que resolver en un máximo de 72 horas si dicta un *auto de vinculación a proceso*, que equivale a lo que antes se conocía como auto de formal prisión, o si pone en libertad al consignado. Este plazo podrá extenderse si lo solicita el acusado para tener tiempo de presentar pruebas a su favor. El auto de vinculación a proceso debe reunir los requisitos aquí indicados, pero llama la atención que se ha relajado la exigencia de que en el expediente existan datos que hagan probable la responsabilidad, pues ahora se dice solo que "exista la probabilidad de que el indiciado" cometió el delito o participó en su comisión. Como se ve, la existencia de la *probabilidad* puede ser una suposición sin suficiente sustento en el expediente.

Anteriormente, el art. 20 garantizaba la libertad bajo caución para todos los delitos que no estuvieron listados en la ley como graves; ahora el Ministerio Público puede solicitar al juez la prisión preventiva para cualquier delito que se castigue con prisión si considera que se dan los supuestos de este artículo, además de que el juez ordenará siempre la prisión preventiva sin derecho a fianza en los casos de delincuencia organizada (véase el art. 16), homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos por medios violentos y los delitos señalados como graves en la ley.

Si se mantiene al detenido más tiempo del que autoriza este artículo, o de lo que diga la ley como máximo cuando el propio detenido pidió que se extendiera el plazo, el responsable de tal prolongación debe ser castigado con prisión.

El juez no puede ampliar el proceso a delitos que no quedaron especificados en su auto de vinculación a proceso; en todo caso debe haber una nueva acusación por otros delitos y, si la ley lo permite, se podrán "acumular" a los primeros para juzgarse juntos.

Indebidamente se introdujo en el penúltimo párrafo la posibilidad de que antes de que se termine de juzgar a una persona en México se le ex-

tradite al extranjero (véase el art. 15). Se dice que en ese caso no correrá el tiempo de la prescripción, de modo que si vuelve a nuestro país pueda seguir siendo procesado (véase el art. 114 para el concepto de *prescripción*).

El último párrafo contiene una aspiración que está lejos de realizarse: solo las *gabelas*, que son impuestos o tributos determinados de manera legal por el Estado, no existen efectivamente; todo lo demás, sí.

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;
II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;
III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;
IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;
V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;
VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;
VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación an-

ticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia

de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

COMENTARIO. Este precepto contiene principios teóricos del derecho penal, derechos del acusado y derechos de las víctimas. Por *proceso acusatorio* se entiende aquel en el que hay una parte que acusa, otra que defiende y un juez imparcial, que no ha conocido previamente del asunto. El juez no puede hacer investigaciones por sí mismo. Dicho proceso será oral, es decir, el argumento se presentará verbalmente por las partes en audiencias públicas –eso quiere decir el principio de *publicidad*–, si bien se prevén algunas excepciones a este principio. La *contradicción* implica que cada parte argumente y pueda presentar pruebas; la *concentración,* que se compacte todo lo que se va a tratar, para ser valorado y resuelto de una sola vez; la *continuidad*, que la audiencia se desahogue de corrido: puede ser que se levante la sesión un día y continúe al siguiente, pero no deben efectuarse audiencias con meses de diferencia; la *inmediación* supone que el juez y las partes, incluidos los abogados, deben tener contacto directo y no solo por medio de escritos. Estas características se introdujeron en la reforma de 2008, junto con los principios generales del proceso, pero su aplicación se ha realizado gradualmente a lo largo de ocho años, de manera paralela al juicio tradicional que se previó abandonar definitivamente en 2016. Entre los principios generales del apartado A destacan:

a) Que el juez debe presidir personalmente el proceso y valorar las pruebas. Esta valoración es "libre" en el entendido de que no estará sometida a reglas específicas, pero tendrá que apegarse a la lógica, lo cual puede verificarse en la sentencia del juez (fracc. II).
b) Se dice que la carga de la prueba corresponde a la parte acusadora porque, dado el principio de inocencia que rige el proceso, el que acuse, ya sea el Ministerio Público o un particular cuando la ley así lo permita, deben probar su acusación, no es el procesado el que debe probar su inocencia (fracc. V), excepto en casos como el enriquecimiento ilícito.
c) Se prevén métodos de posible negociación para que si el acusado acepta su responsabilidad, es decir, se declara culpable, se le reduzca la pena (fracc. VII).
d) Las pruebas que se obtengan violando la ley, por ejemplo mediante una grabación no autorizada, no tendrán valor, pues debe considerarse que la exacta aplicación de la ley es un derecho fundamental. Por supuesto, si se tortura, se amenaza, se hace creer que se le hará daño a un ser querido, se incomunica sin base legal o se viola cualquier garantía individual como entrar a un domicilio sin orden de cateo, las pruebas que así se consigan también serán nulas.

En cuanto a los derechos de la persona a la que se le impute haber cometido un delito, los principales aspectos del apartado B son:

a) La *presunción de inocencia*, es decir, que se supone que es inocente hasta que el juez lo condene (fracc. I). No obstante, este principio se encuentra bastante limitado por la propia Constitución al permitir arraigos muy largos, incomunicaciones, indefinición en el derecho a obtener libertad bajo fianza, duración de juicios hasta por dos años, etcétera.
b) Desde que se le detenga, debe indicársele la razón y su derecho a guardar silencio. La negativa a declarar no puede usarse para suponer que es culpable (fracc. II).
c) El derecho a que se le reciban las pruebas que ofrezca tiene como límite que sean *pertinentes*, es decir, que vengan al caso para desvirtuar las acusaciones y no cualquier cosa que no tenga que ver con el asunto y solo pretenda complicar el proceso (fracc. IV).
d) Los juicios deben ser abiertos a quien quiera asistir. Esta garantía antes era absoluta, pero ahora se incorporaron muchas posibilidades

para que las audiencias sean a puerta cerrada; incluso aunque la ley prevea los casos específicos, bastará el criterio del juez para que el juicio se lleve en secreto (fracc. v).

e) Aunque la fracc. vii establece plazos máximos para que se le juzgue, la ix permite extender la prisión preventiva hasta dos años, lo cual sería imposible si se le juzga efectivamente antes de que pase un año de su detención. La referencia a los dos años puede hacer que se prolonguen las detenciones, ya que no hay una sanción expresa por no cumplir la realización del juicio antes de un año.

La *víctima* de un delito y el *ofendido* por él generalmente son la misma persona, pero pueden ser distintos, como en el homicidio, en que la víctima ya falleció pero sus familiares son los ofendidos. Entre los principales derechos de la víctima o el ofendido podemos considerar:

a) A que se le reciban datos y pruebas que ofrezca para la investigación o el juicio, a fin de impedir que el Ministerio Público actúe con negligencia o en contubernio con el acusado (fracc. ii).

b) Que se le repare el daño causado. Es decir, que el juez asegure que se le devuelva, por ejemplo, lo que le fue robado o defraudado, o a que se fije una indemnización, aunque el delito no haya afectado directamente su patrimonio. Si el juez encuentra culpable a alguien, es que causó un daño y debe haber alguna forma de estimarlo en dinero (fracc. iv).

c) Pedir, por ejemplo, que se embarguen bienes al inculpado, o se tomen medidas para que no se pierdan o deterioren cosas de su propiedad mientras dura el juicio (fracc. iv).

d) Poder pedir amparo o de algún modo acudir a la justicia para oponerse a que se cierre un caso porque el Ministerio Público decidió no ejercitar la acción penal o porque retiró la acusación (desistimiento), o bien si se detiene la averiguación dejándola "en reserva" o se suspende el juicio por alguna razón (fracc. vii).

Artículo 21.[5] La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

[5] Véase la nota al art. 115.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los

integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

COMENTARIO. El *Ministerio Público* es la autoridad encargada de hacer la investigación de los delitos. El federal lo hace con respecto a delitos federales, y el de las entidades federativas investiga los delitos previstos en los códigos penales locales. Este artículo faculta para hacer investigaciones a toda clase de corporaciones policiacas, las cuales se supone deben actuar bajo instrucciones de los agentes del Ministerio Público y no por su propia cuenta.

Durante muchos años imperó en México el llamado *monopolio del ejercicio de la acción penal* a favor del Ministerio Público, de modo que solo este podía hacer una acusación penal ante un juez. Desde la reforma de 2008 se abrió la posibilidad de que cualquier persona, en los casos que prevea la ley, pueda hacer acusaciones directas contra otras personas en los juzgados penales, por delitos cometidos en su perjuicio.

Solamente los jueces –ninguna otra autoridad– pueden imponer penas de cárcel. Los jueces también pueden reducirlas a los reos que cooperen en investigaciones contra la delincuencia organizada. La referencia a la "modificación" no significa que se puedan aumentar las penas que ya fueron impuestas de modo definitivo en un juicio.

Las autoridades administrativas pueden imponer multas, por ejemplo, por cometer una infracción de tránsito, o arrestos, verbigracia, a quien

maneje en estado de ebriedad. Esos arrestos no se consideran penas de cárcel y no pueden rebasar las 36 horas.

Se da facultad al Ministerio Público para que decida si considera "oportuno" o no presentar una acusación ante un juez; esto es, que aunque tenga los elementos para llevar a alguien ante la justicia, puede abstenerse de hacerlo. Esta atribución tiene por objeto conseguir, por ejemplo, que el miembro de una banda testifique contra los jefes de la misma pero puede prestarse a fenómenos de corrupción.

La Corte Penal Internacional es un tribunal que castiga crímenes contra la humanidad. Para someter a un acusado que se encuentra en México a ese tribunal, el presidente de la República, con aprobación del Senado, podrá decidir si se acepta que la persona acusada quede sometida a que se le juzgue en dicha corte.

Los criterios básicos para la seguridad pública se contienen aquí. Es preocupante que esta comprenda "la investigación y persecución" en un contexto vago que puede ligarlas a la prevención de los delitos, pues siempre se ha entendido que se "persigue" a alguien que es probable autor de un delito, pero no simplemente como una medida "preventiva" que puede dar lugar a múltiples abusos.

La referencia a que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil significa que las fuerzas militares no tienen esa función.

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;
II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.
c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

COMENTARIO. En nuestro país está abolida la pena de muerte y ni la autoridad federal ni los estados pueden aplicarla. Igualmente se prohíbe la mutilación, por ejemplo, cortar un miembro como castigo. Aquí debe quedar incluida la prohibición de la llamada *mutilación química,* que consiste en suprimir, por medio de sustancias aplicadas a un sujeto, su función sexual u otra cualquiera. Si llegase a pensarse que una medida de ese tipo es necesaria, se requeriría reformar la Constitución.

La *infamia* consiste, por ejemplo, en poner un letrero a alguien diciendo que es un ladrón o violador. La *marca* supone que se haga una señal física, como un corte, un tatuaje o una quemadura, como las que se hacen al ganado. Una forma de infamia o marca podría ser el uso de brazaletes para localizar a procesados, Esta práctica, legalmente permitida, podría ser contraria al precepto constitucional. También se prohíben la *multa*

excesiva, concepto que en todo caso deben definir los tribunales cuando se hace la reclamación concreta por medio del amparo; las *penas inusitadas*, es decir, fuera de lo común o desproporcionadas, y las *trascendentales*, esto es, las que afectan a personas distintas al condenado, por ejemplo, castigar al padre por una acción del hijo, siempre que, por supuesto, no haya participado en el delito.

La *confiscación* consiste en despojar de sus bienes a una persona como castigo. No es confiscación el que se le quiten bienes a alguien para cubrir las responsabilidades que se indican en el párrafo segundo, pues si no, sería imposible reparar esos daños; tampoco lo es quitarle al delincuente bienes de los que se hizo ilícitamente.

La *extinción de dominio* es una figura que consiste en retirarle la propiedad de bienes a alguien que se encuentre en los supuestos ahí señalados. El juicio es independiente del que se aplica a los delincuentes, no tiene naturaleza penal y sirve para quitar a estos y adjudicar al Estado los bienes de los que se apoderan o aquellos que usan para cometer delitos. La ley debe prever que esto no afecte a personas de buena fe que sean propietarias originales de los bienes involucrados en tales delitos.

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

COMENTARIO. Las *instancias* de un juicio son las distintas fases en que puede desarrollarse; así, después de que un juez de primera instancia impone una condena, el condenado puede *apelar*, es decir, acudir a un tribunal superior para que se revise su caso en *segunda instancia*.

Aunque técnicamente no se considera al amparo una *tercera instancia*, en la práctica lo es, y el sentenciado en segunda instancia puede recurrir al amparo para que se reconsidere su sentencia. No hay una cuarta posibilidad y la resolución de amparo es definitiva, se le absuelva o se le condene.

Una vez que hay sentencia definitiva no puede abrirse un nuevo juicio al acusado por los mismos hechos. Ese principio se expresa con la alocución latina *non bis in idem*. *Absolver de la instancia* significa liberar a alguien a medio juicio sin que se resuelva en definitiva si es culpable o inocente, con la posibilidad de volverlo a someter a proceso más adelante, como continuación del que quedó pendiente, porque hayan aparecido nuevos datos del asunto por el que se le juzgaba.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

COMENTARIO. El texto de este artículo, producto de la única reforma que se le ha hecho desde 1917, genera graves dificultades de interpretación. La primera surge en cuanto al significado de las expresiones "convicciones éticas" y "conciencia", pues ambas aluden a un convencimiento íntimo sobre lo que está bien y lo que está mal, y ese convencimiento, esa conciencia, no puede ser materia de regulación jurídica, ya que se da en el campo de otras normas como son las morales. El derecho regula conductas externas. La libertad de pensar y creer cualquier cosa, por aberrante que pueda parecer, en tanto no se exteriorice, es ajena a la potestad de la autoridad. Aquel que diariamente alienta el deseo interno de matar a su jefe, no viola ninguna norma jurídica en tanto no pase a las vías de hecho. En tal virtud, garantizar en la Constitución esta libertad resulta ocioso, pero abre la puerta a problemas mayores si su consagración en el texto se entiende que implica no solo el derecho de manifestar esas creencias –lo cual ya está garantizado en los arts. 6º y 7º–, sino de que el Estado deba protegerlas incluso si se oponen al orden jurídico establecido. Si se admite esta segunda posibilidad, querría decir que la Constitución autoriza la llamada *objeción de conciencia* sin restricción alguna. Esta objeción es la que permite que alguien se exima de cumplir una obligación jurídica por no estar moralmente de acuerdo con su exigencia; por ejemplo, quien se opone a prestar el servicio militar por no aprobar la guerra, o quien se niega a saludar a la bandera porque su religión no se lo permite.

Admitir que la Constitución nos autoriza a todos a poner como pretexto nuestras convicciones para violar las leyes es introducir la total anarquía. Si me parece inmoral un impuesto que estimo muy alto ¿puedo negarme a

pagarlo alegando que va contra mis convicciones éticas? ¿Podría un pederasta argumentar que no delinque porque a él no le parece moralmente mala esa conducta? ¿El bígamo queda exento de delito si para su conciencia no hay falta alguna? Evidentemente, lo que cada quien crea libremente sobre lo bueno y lo malo no puede garantizar a las personas que hagan lo que quieran. Es verdad que hay casos en que la doctrina jurídica y las decisiones de los jueces han reconocido que en casos excepcionales la objeción de conciencia puede tener ciertos efectos, por ejemplo, que un alumno no sea expulsado si no rinde culto a los símbolos patrios, pero que por lo menos se le sancione con una calificación menor en civismo.

La correcta interpretación de este artículo es que hace posible formular objeciones de conciencia pero que estas no son válidas en sí mismas, sino que el Poder Judicial, empleando en estas circunstancias una interpretación restrictiva y no necesariamente favorable al interés de la persona, podrá valorar la objeción y determinar si es admisible y en qué medida.

La libertad de religión garantiza el derecho de toda persona de profesar cualquier creencia religiosa, lo cual incluye la de no profesar ninguna. Los actos de los cultos religiosos no pueden consistir en actos prohibidos por la ley. El rito religioso que consistiera en un sacrificio humano sería inaceptable, no por la creencia en que se base, sino por tratarse de un homicidio, que es un delito.

Durante mucho tiempo, el texto original de la Constitución de 1917 prohibió los actos religiosos fuera de los templos, pero desde la reforma de 1992 se permite que se realicen de manera excepcional. La reforma de 2013 amplió la referencia del derecho de las personas a participar en los actos religiosos en público. Este derecho debe entenderse a favor de la persona física; cuando dice "colectivamente" se entiende que es en grupo, pero no como un derecho otorgado a las agrupaciones religiosas para que estas o sus dirigentes exijan intervenir en la educación pública o dar servicios religiosos en hospitales públicos, cuarteles militares o cárceles. En los últimos tiempos se ha pretendido dar a la "libertad religiosa" no el sentido de la posibilidad individual de profesar cualquier religión, sino el derecho de las iglesias de expandir sus actividades hacia áreas sociales y políticas, más allá de las cuestiones espirituales. Esta tendencia produce tensiones en el seno de la sociedad, que históricamente ha experimentado graves daños derivados de la mezcla entre política y religión.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

COMENTARIO. Los arts. 25 a 28 constituyen lo que se conoce como el *capítulo económico* de la Constitución.

En el art. 25 se establecen los principios básicos de nuestro sistema económico. En primer lugar se atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional. La *rectoría del Estado* significa que este debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al "desarrollo nacional". En este precepto nuestra Constitución mantiene su tendencia original de 1917 y se apega a la corriente ideológica defensora del *Estado social de derecho*,, opuesta al individualismo liberal del siglo XIX, poniendo en primer plano a la sociedad como cuerpo capaz de expresar su voluntad a través del Estado y plantear sus fines como superiores a los de cualquiera de sus partes. Se plantea así una tensión entre el jusnaturalismo adoptado en el art. 1º con motivo de la reforma de 2011 y el criterio social que sigue informando el capítulo económico. La solución a esta aparente contradicción debe ir en el sentido de considerar que en las decisiones económicas prevalece el interés colectivo sobre el interés puramente individual y que la expresión relativa a la interpretación que favorezca la más amplia protección a las personas, contenida en el art. 1º, se entiende en este

contexto como una protección que abarque a los grupos y clases sociales como tales, y no solo a los titulares de un derecho individualizado.

Los fines de la rectoría del Estado con respecto al desarrollo nacional son:

a) Garantizar que sea integral, esto es, que el progreso abarque al conjunto de la población y a todo el territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividad.
b) Fortalecer la soberanía nacional, lo que supone la preservación de la capacidad de decisión del Estado. La *soberanía* es la posibilidad efectiva de autodeterminarse. Las decisiones de los Estados están condicionadas por diversos factores externos e internos; la soberanía se fortalece en la medida en que estas decisiones pueden tomarse con menor grado de presión o influencias externas.
c) Fortalecer el régimen democrático; el verdadero desarrollo no es solo crecimiento, debe proponerse también el mejoramiento social y cultural del pueblo mediante la intervención de todos los sectores sociales en la toma de decisiones y lograr que sus beneficios se distribuyan entre toda la población.
d) Conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Se contempla a la libertad no solo como la mera posibilidad abstracta de elegir entre varias opciones, sino también como la capacidad real de que a partir de condiciones dignas de vida se haga efectivamente factible escoger entre diversas alternativas.

El Estado debe asumir una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que generen dicho crecimiento; fomentando la competitividad, entendida como se define en el propio texto, a fin de aumentar las oportunidades de trabajo y propiciar una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

El Estado como rector del desarrollo debe realizar las siguientes actividades:

a) *Conducción*: supone la labor directiva del Estado mediante actos legislativos y ejecutivos.
b) *Coordinación*: se refiere al sistema de concertación entre la Federación, los estados y los municipios.

c) Orientación: por medio de medidas inductivas, que sin ser disposiciones obligatorias tiendan a dirigir la actividad económica de los particulares.

Los *sectores* deben entenderse como ámbitos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos. El *sector público* está integrado por empresas que son propiedad del Estado, como Petróleos Mexicanos (Pemex) o la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Las empresas productivas del Estado son propiedad de este y se dedican a actividades industriales o de servicios con un criterio de obtención de utilidades para beneficio público, pero regidas por sistemas administrativos iguales a los de las empresas privadas.

Las leyes a las que se refiere el párrafo quinto de este artículo son; 1. *Ley de Hidrocarburos*; 2. *Ley de la Industria Eléctrica*; 3. *Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética*; 4. *Ley de Petróleos Mexicanos*; 5. *Ley de la Comisión Federal de Electricidad*; 6. *Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos*; 7. *Ley de Energía Geotérmica*; 8. *Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos* y 9. *Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*.

El *sector social* está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social, que se configura por formas en las que un grupo decide colectivamente acerca de los medios de producción, como ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos.

El *sector privado* es el conformado por los medios de producción de propiedad privada, es decir, que ejercen individuos en lo particular o formando sociedades mercantiles.

Se establecen así las bases constitucionales de la *economía mixta*, que garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, siempre sujetas al interés de la nación.

Se faculta también al sector público a impulsar y organizar las *áreas prioritarias*, entendidas como aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional.

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad,

permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal,[6] así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores

[6] Debe entenderse que la expresión "Distrito Federal" alude a la Ciudad de México. La reforma relativa al cambio de naturaleza del Distrito Federal (véase el comentario al art. 122) omitió modificar este texto.

privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

COMENTARIO. Cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; la complejidad de las sociedades modernas impone la necesidad de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que permitan alcanzarlos; no es posible organizar a grandes colectividades sin señalar con precisión las metas que se pretende lograr, las fórmulas para su realización y los procedimientos que permiten evaluar el avance conseguido.

Este artículo señala las características que debe tener el sistema de planeación del desarrollo nacional, cuya organización realiza el Estado, mismas que estarán condicionadas por la independencia y la democratización política, social y cultural del país, lo cual significa que se deben preservar las dos caras de la soberanía nacional, su capacidad autónoma de decisión y la participación del pueblo en las decisiones que se refieren al desarrollo del país.

Nuestra Constitución no solo establece una regulación jurídica del sistema político, sino que plantea un programa por realizar. Los objetivos que señala en su conjunto constituyen lo que en este artículo se denomina

proyecto nacional, y son los criterios en ella contenidos los que deben determinar los objetivos de la planeación. Se demanda que este ejercicio de planeación sea democrático y deliberativo, es decir, que no se base exclusivamente en criterios técnicos, al exigir que se recojan en el plan y en los programas de desarrollo las aspiraciones de la sociedad expresadas por los diversos sectores. Para ello se faculta al Poder Ejecutivo a fin de que establezca procedimientos de participación y consulta popular. Sin embargo, no puede sostenerse que en este artículo se proponga la realización de procesos de referéndum para decidir tales cuestiones.

Para lograr estas finalidades se crea el *Plan Nacional de Desarrollo*. Los programas de la administración pública, es decir, del gobierno, deberán sujetarse de manera obligatoria a dicho plan. La diferencia entre el *plan* y los *programas* es de grado: el plan recoge el conjunto de las aspiraciones y les da unidad y congruencia, los programas son elaborados por cada una de las secretarías de Estado encargadas de atender las tareas encomendadas al gobierno.

Se establece también que la representación popular, es decir, el Poder Legislativo, mediante las leyes que al efecto dicte, participe en el proceso de planeación democrática.

El apartado B se refiere a las estadísticas nacionales, esto es, el registro de las cifras de población, producción económica, intercambio comercial, etc. Estos datos son muy importantes para tomar decisiones y deben reflejar la realidad con exactitud. Para garantizar la máxima objetividad en su manejo, este se encarga a un organismo con autonomía técnica que, por tanto, debe ejercer su función con independencia de cualquiera de los tres poderes, denominado Instituto Nacional de Estadística y Geografía, regido por la *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*.

Este instituto tiene la función de calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización, que sirve para determinar diversas obligaciones que hasta antes de la reforma de 2015 se fijaban en múltiplos del salario mínimo, como multas o límites para establecer el pago de impuestos, el monto máximo del valor de una pensión o el otorgamiento de un crédito. Según una disposición transitoria de la reforma, se entenderá que todas las referencias existentes en las leyes al cálculo de pagos o de montos fijados en múltiplos del salario mínimo aluden a la Unidad de Medida y Actualización establecida en este artículo. Si bien se determinó en los artículos transitorios que los órganos legislativos de la Federación y los estados deben corregir las leyes para hacer mención expresa de la UMA, es necesario tener presente que en aquellas donde siga apareciendo la alu-

sión al salario mínimo deberá entenderse que en lugar de dicho salario debe leerse "Unidad de Medida y Actualización". Se prevé que el cálculo hecho sobre tal unidad, por ejemplo de las multas, se considerará como cantidad determinada, a fin de evitar que se alegue que la sanción es inconstitucional por no estar fijada en una cantidad previamente establecida. En el art. 123 de la propia Constitución se señala que queda prohibido usar el salario mínimo como índice o unidad de referencia para fines ajenos a su naturaleza, puesto que para ese fin se creó la Unidad de Medida y Actualización.

En el apartado C se establece otro organismo autónomo para encargarse de la evaluación de la política social destinada fundamentalmente al combate a la pobreza. Este organismo se conoce como Coneval y su función autónoma debe regirse por su propia ley, a la que se prevé denominar *Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, en relación con la *Ley General de Desarrollo Social*.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de

la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. 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. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de

obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción xv de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripcio-

nes de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción xv.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunes, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contraven-

ción a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuados de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. Derogada.

XI. Derogada.

XII. Derogada.

XIII. Derogada.

XIV. Derogada.

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. Derogada.

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la noti-

ficación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su

industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

COMENTARIO. Se contiene aquí una de las más importantes decisiones políticas de la nación. Se establece el régimen de la propiedad, abandonando el concepto de esta como un derecho absoluto y primigenio, pues ya no se le considera un derecho natural inherente al individuo, sino una derivación de un derecho anterior atribuido a la colectividad identificada como *nación*. Esta es la propietaria original de todas las tierras y las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. La propia nación es la que constituye la propiedad privada por medio del derecho.

El art. 27 tuvo como objetivo destruir los latifundios existentes antes de la Revolución Mexicana y estableció límites a la propiedad territorial, creando el concepto de *pequeña propiedad*; esta puede tener una extensión máxima de 100 hectáreas si la tierra es de riego, es decir, si se le aprovisiona de agua artificialmente o bien si su humedad natural es abundante. Esta extensión sirve de base para las equivalentes en tierras de distinta calidad. En el caso de otros cultivos que ahí mismo se señalan, la pequeña propiedad puede llegar a 150 hectáreas; si se dedica a la ganadería debe ser la superficie necesaria para mantener hasta 500 reses o su equivalente en ganado menor.

Originalmente, se prohibía a las sociedades mercantiles ser propietarias de terrenos en el campo, o rurales; después de la reforma de 1992 se permitió que las sociedades por acciones fuesen propietarias de este tipo de terrenos, pero únicamente en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto. Debe entenderse que los individuos no pueden ampliar los límites establecidos para la pequeña propiedad mediante el subterfugio de la propiedad de acciones de compañías dueñas de terrenos.

Además, se establece la *propiedad ejidal*, que corresponde a un conjunto de personas integrantes de la figura llamada *ejido* constituida con el propósito de labrar la tierra. Los ejidos suelen estar formados por parcelas que originalmente no podían ser enajenadas; ahora sí pueden ser vendi-

das, pero se requiere un procedimiento especial que autorice la asamblea de los propios ejidatarios. En consecuencia, es una forma de propiedad regulada de modo distinto que la pequeña propiedad.

También existe la *propiedad comunal*, en la que las tierras se consideran de toda una comunidad, normalmente de orígenes ancestrales pertenecientes a núcleos indígenas.

Se fija la base constitucional de la *expropiación*. Esta es una figura administrativa que permite a la autoridad privar de su propiedad a una persona por causas de utilidad pública y pagándole una indemnización. Nuestra Constitución, en razón del interés social, previno que la expropiación se haga "mediante indemnización", lo cual quiere decir que el pago no tiene que hacerse siempre de manera previa a que la autoridad ocupe la propiedad y la emplee para fines públicos. Igualmente, el gobierno puede imponer "modalidades" a la propiedad, lo cual significa que sin privar de ella al propietario, puede sujetarla a ciertas cargas o restricciones, como un derecho de paso o de uso parcial, etcétera.

Se prevé que la indemnización se calcule sobre el valor fiscal, con base en el cual se pagan los impuestos; solo mejoras posteriores que hayan aumentado el valor del inmueble podrán alegarse mediante un juicio para el pago de una mayor indemnización.

Este artículo también es determinante del uso de los recursos naturales de la nación, ya que todos le pertenecen a esta. Ello implica las aguas, los minerales existentes en los terrenos y, en especial, los hidrocarburos. Los particulares solamente pueden aprovechar estos recursos mediante *concesiones*, es decir, autorizaciones especiales que otorga el Estado sujetas a ciertas condiciones que deben ser cumplidas por el concesionario para poder usar o aprovechar los bienes que son propiedad pública. Tratándose de hidrocarburos como petróleo y gas, no se admite la figura de la concesión, pero en su explotación pueden participar los particulares a partir de la reforma del 20 de diciembre de 2013 a través de los contratos regulados en las leyes de Hidrocarburos, de Petróleos Mexicanos, de Ingresos sobre Hidrocarburos y del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

Los minerales radioactivos tampoco pueden ser materia de concesión y el aprovechamiento de los mismos como combustibles nucleares debe hacerlo exclusivamente el gobierno mexicano. La generación y distribución de energía eléctrica, estuvo reservada al Estado en el texto constitucional. La Reforma Energética de 2013-2014 abrió la posibilidad de participación del sector privado en esta materia, si bien con antelación,

por reformas legales, se habían creado fórmulas para permitir que los particulares generaran electricidad. El texto vigente define que el gobierno mexicano se reserva la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, lo que significa que el capital privado que participe en las actividades de la industria eléctrica, como la generación y comercialización de la misma, deberá ajustarse a la ley y las disposiciones administrativas. La intervención privada no deberá hacerse mediante concesiones, sino a través de contratos regidos por las leyes de la Industria Eléctrica, de la Comisión Federal de Electricidad, de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, de Energía Geotérmica y otras. La transmisión, es decir, el envío de corriente eléctrica a través de la red de cables u otras formas de conducción, y su distribución en la República, constituyen un servicio público a cargo exclusivo del Estado.

También es propiedad nacional el *mar territorial,* es decir, las aguas de los océanos en 12 millas medidas desde la línea de la costa y todos los recursos que en ella se encuentran, así como el suelo marítimo. La plataforma continental comprende, según la *Ley Federal del Mar*, el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial. Se establece también la existencia de una *Zona Económica Exclusiva* de 200 millas, medidas también desde la costa, cuyos recursos son patrimonio del Estado mexicano, aunque las aguas en sí no lo sean y formen parte de las aguas internacionales, sobre las que no tiene jurisdicción ningún Estado.

El *espacio aéreo* es también propiedad de la Nación. Está constituido por toda la masa de aire que se encuentra sobre el territorio nacional, aproximadamente hasta la estratosfera, en donde empieza el espacio exterior regulado por convenciones internacionales, es decir, acuerdos entre los diferentes países del mundo. En el espacio aéreo se desplaza el tráfico aéreo y a través de este se efectúan la mayor parte de las comunicaciones electrónicas, incluidas la radio y la televisión. Este empleo del medio aéreo de propiedad nacional sirvió históricamente para fundar el régimen de concesión aplicado a la radio y la televisión, pero en la actualidad, de acuerdo con el art. 6º, esas concesiones se basan en el carácter de servicio público que tienen tales formas de comunicación masiva. A diferencia de otras concesiones que otorga el Poder Ejecutivo, en materia de las mencionadas telecomunicaciones su otorgamiento corresponde a un organismo con autonomía constitucional que no depende de ningún poder, denominado Instituto Federal de Telecomunicaciones.

La propiedad de las tierras y las aguas solo podrá ser adquirida por mexicanos, ya sea por nacimiento o por naturalización o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas. Si los extranjeros renuncian a cualquier protección diplomática de su país podrán también adquirir tierras, pero en ningún caso podrán hacerlo en una franja de 100 km a lo largo de las fronteras y de 50 km en las playas. En la práctica, mediante fideicomisos establecidos en los bancos, se ha buscado burlar esta disposición.

Las asociaciones religiosas, que en la redacción original de la Constitución de 1917 tenían prohibido adquirir bienes inmuebles, ahora pueden hacerlo, solo en la extensión indispensable para su objeto.

También se fijan límites para que los ejidatarios no puedan acaparar tierras al interior del ejido.

En las fraccs. VIII y XVIII encontramos normas que tenían aplicación en su momento para el reparto de los latifundios o para combatir el despojo de tierras que habían hecho las compañías deslindadoras durante el Porfiriato.

Finalmente, se prevé el establecimiento de un sistema de justicia agraria, que es la base de los tribunales de esta materia.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de las entidades federativas, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de

sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones.

La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el Instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;
II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;
III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;
VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;
VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Compe-

tencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;

VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;

IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;

X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;

XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y

XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
II. Ser mayor de treinta y cinco años;
III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;
IV. Poseer título profesional;
V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;
VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;
VII. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo a su nombramiento, y
VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.

Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los

cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los Comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.

Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de

treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables.

COMENTARIO. La primera parte recoge una tradición del pensamiento liberal que prohíbe los monopolios, es decir, el dominio del mercado por un solo proveedor de bienes o servicios. Se entiende que la concentración en muy pocas manos de tal control sobre los compradores constituye una *práctica monopólica* también prohibida. El *estanco* era una forma de concentrar un producto en manos del Estado para regular su comercio. También se prevé que las leyes eviten que se establezcan prohibiciones para proteger a determinadas industrias en perjuicio del libre comercio y de los consumidores. Pese a esta orientación hacia el libre mercado, el propio precepto contiene bases para que el gobierno intervenga en el proceso económico a fin de evitar abusos por parte de industriales, comerciantes o prestadores de servicios, al señalar que la ley castigue a quien acapare productos para elevar los precios, o a los que se pongan de acuerdo con el propósito de evitar una verdadera competencia. Incluso crea el sustento para que el gobierno controle precios, práctica que no se ha implantado en protección del abasto familiar porque la ideología dominante tiende a favorecer en exceso la libertad del mercado.

Este precepto crea varios órganos autónomos, es decir, no sujetos a la autoridad directa de ninguno de los tres Poderes de la Unión; entre ellos la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. La Comisión Federal de Competencia Económica tiene la misión de vigilar que se mantengan las condiciones de competencia en todas las ramas de la economía, con excepción del área de telecomunicaciones, en la que esta función de control se otorga específicamente al Instituto de Telecomunicaciones. La teoría en que se basa la *Ley Federal de Competencia Económica*, que desarrolla las bases de este

artículo, es que donde prevalece la competencia los agentes económicos tienen incentivos para ser más productivos, innovar y ofrecer a los consumidores bienes y servicios en las mejores condiciones de precio, calidad y variedad, lo cual no siempre es así en la práctica porque los participantes en el mercado encuentran a menudo formas de eludir la competencia abierta, en particular cuando ello supone disminuir las ganancias bajando los precios. La misión de las autoridades en materia de competencia es evitar que se den estas prácticas y por eso se les dota de amplias facultades, por ejemplo para determinar en qué condiciones consigue una empresa sus materias primas; incluso pueden obligar a una compañía a vender parte de sus propiedades, que eso significa la "desincorporación de activos", de modo que si como resultado de la competencia un negocio es tan eficiente que elimina a sus rivales, tiene que sacrificarse para volverlos a activar a fin de que compitan con él.

Las *áreas estratégicas* originalmente fueron actividades que por su importancia para la economía nacional eran realizadas exclusivamente por el Estado y por eso el artículo sigue diciendo que no se considerarán monopolios. En la actualidad continúan constituyendo actividades en las que el Estado se reserva medios especiales de control e incluso cuenta con empresas productivas que participan en el mercado de bienes y servicios, como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pero en las referidas actividades pueden participar inversionistas privados mediante autorizaciones otorgadas por el Estado. Un tratamiento similar tienen las *áreas prioritarias*, como la comunicación por satélite y los ferrocarriles, que fueron privatizadas, pero los canales de comunicación y las vías férreas deben considerarse propiedad nacional.

En el caso de los hidrocarburos, como gas y petróleo, y de la electricidad, que durante mucho tiempo fueron áreas exclusivas del Estado, se ha buscado rodear de garantías su apertura al sector privado, de ahí la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, regulado por una ley con ese nombre que debe administrar los recursos recibidos por el erario provenientes de su explotación. Además hay una *Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos* relacionada con la misma materia y dos órganos reguladores indicados en el texto, que son la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, las cuales son dependencias del Poder Ejecutivo regidas por la *Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética*.

El *banco central* es el Banco de México, que es también un organismo autónomo constitucional, pues no depende de ninguno de los tres pode-

res ni puede recibir órdenes de ellos para su operación, emisión de dinero u otorgamiento de créditos, aunque, por supuesto, si en un litigio judicial es condenado por el Poder Judicial de la Federación, tiene que cumplir la sentencia y el Poder Legislativo puede regularlo por medio de su Ley Orgánica. Tampoco se considera monopolio su actuación exclusiva en la elaboración de monedas y billetes.

El banco central puede regular el tipo de cambio con monedas extranjeras y debería controlar la función que tienen los bancos comerciales de recibir depósitos y prestar dinero, que en eso consiste la *intermediación financiera*; así como la tarea de prestar otros servicios financieros por los que generalmente se cobran comisiones exageradas.

El banco es conducido por una Junta de Gobierno de cinco miembros, encabezada por un gobernador. La renovación escalonada significa que cada dos años se sustituye a un integrante, de modo que los que permanecen le den continuidad al órgano.

Los *sindicatos* no son monopolios, y de esta frase debería extraerse la conclusión de que el concepto original del sindicato implicaba una sola agrupación de trabajadores por empresa o por actividad, concepción que ha sido modificada por la Suprema Corte. Las asociaciones de productores que se mencionan se prevén para la explotación de algún recurso natural de una región que pudieran aprovechar de manera exclusiva.

Los *privilegios a autores y artistas* se refieren a los derechos de autor que permiten a estos obtener un ingreso por determinado tiempo, al igual que las patentes que se conceden a los inventores.

Los *subsidios* son apoyos con dinero público que el gobierno está facultado a otorgar a ciertas ramas de actividad que la ley catalogue como prioritarias.

El área de telecomunicaciones, como se indicó en el art. 6º, comprende todas las formas de comunicación por vía de ondas electromagnéticas transmitidas por el aire o cables conductores de distintos materiales, como la fibra óptica. Cuando las ondas van por el espacio aéreo, lo hacen vibrando a cierto número de frecuencias dentro de un rango que se define en el art. 3 de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, al cual se denomina "espectro radioeléctrico". El aprovechamiento de este espectro puede ser autorizado por el Estado a los particulares mediante concesiones que se otorgan por "licitación pública", esto es, convocando a quienes tengan interés para que hagan ofrecimientos sobre la manera en que prestarán servicios como la telefonía, radio, televisión, internet, etc., en cuáles condiciones, a qué precios, a cuántos y cuáles posibles usuarios y,

por supuesto, cuánto están dispuestos a cubrir al Estado por la concesión. Pero lo que ofrezcan como prestación no debe ser el factor que determine el otorgamiento de aquella, pues tiene que tomarse en cuenta el conjunto de condiciones y que se mantengan compitiendo diversos prestadores de los servicios.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo

decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

COMENTARIO. Esta medida atiende a circunstancias extremas en las cuales el orden constitucional normal debe ser temporalmente suspendido y modificado para proteger la integridad y la continuidad del Estado, así como la de sus instituciones y la seguridad de la población. Esto ocurre si nos invaden fuerzas extranjeras, si se produce un levantamiento interior o graves disturbios públicos, una gran catástrofe natural o una epidemia; o bien alguna situación similar que genere una amenaza para la vida colectiva.

El proceso de suspensión solo puede ser iniciado por el presidente de la República. La suspensión deberá ser aprobada por el Congreso, si está en sesiones, y si no, por la Comisión Permanente (véase el art. 78).

El decreto de suspensión debe especificar con claridad los derechos cuyo ejercicio se limita o suspende. El párrafo segundo señala los que no pueden ser objeto de esas medidas restrictivas; de tal manera, podría estimarse que la suspensión o restricción operaría únicamente sobre la libertad personal y algunas específicas, como las de trabajo, expresión e imprenta, manifestación y reunión o la de tránsito. De igual forma, son susceptibles de suspensión derechos como la inviolabilidad del domicilio o de las comunicaciones privadas y los inherentes a la propiedad. También debe definirse el espacio territorial en que operará la medida y el tiempo que habrá de durar.

Las *prevenciones generales* son leyes que el presidente de la República puede emitir directamente en forma excepcional; este es uno de los dos únicos casos en que la Constitución permite que se concedan al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar (véase el art. 49). Empero, el Legislativo conserva la facultad de dar por terminado el estado de suspensión o restricción y su decisión no puede ser objeto de veto por el Ejecutivo (véase el art. 72). En todo caso deben prevalecer los principios de *a)* legalidad, es decir, el apego a las normas jurídicas, así sean de excepción;

b) de racionalidad, para que las medidas excepcionales sean racionales y proporcionales al peligro que se enfrenta; *c)* de proclamación, que implica la realización de un acto público que determine la suspensión, el cual se liga al principio de publicidad, y *d)* además debe respetarse el de no discriminación, de modo que no se exceptúe a ciertas personas de sus derechos, en tanto que a otras se les permita su ejercicio, basándose en alguna de las causas señaladas en el art. 1°.

La Suprema Corte efectúa un control *a posteriori*, es decir, después de aplicadas las medidas de emergencia, a fin de verificar que se hayan apegado a los principios constitucionales y hayan estado debidamente fundadas y motivadas.

Capítulo II. De los Mexicanos

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A. Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B. Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

COMENTARIO. En la fracc. I del apartado A aplica el *jus soli* o *derecho del suelo,* según el cual la persona adquiere la nacionalidad por el lugar donde nace. La fracc. II concede la nacionalidad mexicana por vía de herencia; este método se denomina *jus sanguinis* o *derecho de sangre*. Solo cuando el padre o la madre han nacido en el territorio nacional pueden transmitir así su nacionalidad. Los nacidos en el extranjero que recibieron su nacionalidad por derecho de sangre, ya no la transfieren a sus hijos.

Quien adquirió la nacionalidad por naturalización, la transmite también a sus hijos nacidos en el extranjero.

La *naturalización* es un procedimiento jurídico por el cual un extranjero adquiere voluntariamente la nacionalidad mexicana. Esta le es concedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores previo cumplimiento de ciertos requisitos que fija la *Ley de Nacionalidad*, mediante un documento que se llama *carta de naturalización*. Para el caso de matrimonio, un requisito esencial es que los casados establezcan su domicilio en México a fin de que exista un nexo real con el país.

Según la *Ley de Nacionalidad*, la nacionalidad mexicana se comprueba con:

a) El acta de nacimiento;
b) El certificado de nacionalidad mexicana que se otorga a los que tienen doble nacionalidad;
c) La carta de naturalización;
d) El pasaporte;
e) La cédula de identidad ciudadana (que aún no se instrumenta), y
f) La matrícula consular que expiden los consulados mexicanos en el extranjero.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, se-

cundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar;

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

COMENTARIO. En virtud del carácter obligatorio de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior o preparatoria (art. 3º), los padres y cualquier persona que tenga la custodia de un menor están obligados a enviarlo a la escuela a fin de que reciba esos grados de educación. Este artículo también es la base del deber de prestar el servicio militar. La obligación contenida en la fracc. II no puede interpretarse en el sentido de que los ayuntamientos, de manera independiente, pueden armar a grupos de ciudadanos y entrenarlos militarmente. Este punto debe quedar sujeto a la regulación que llegara a expedir el Congreso federal y mediante la intervención del ejército.

La Guardia Nacional estaba concebida originalmente como un cuerpo militar organizado en cada estado de la República, pero nunca se ha constituido.

La obligación de contribuir a los gastos públicos es el sustento constitucional del cobro de impuestos; estos deben ser proporcionales y equitativos. Si no se cumplen estas condiciones, pueden ser declarados inconstitucionales.

El Constituyente dejó claro que la obligación de contribuir para los gastos públicos abarca los distintos ámbitos de gobierno: el municipal, el de las entidades federativas y el de la Federación.

La Suprema Corte ha entendido por *proporcionalidad* la congruencia entre el tributo y la capacidad contributiva de los causantes, en tanto que la

equidad tributaria implica que las normas no den un trato diverso a situaciones análogas o uno igual a personas que están en situaciones dispares.

Aunque el deber de estos pagos se señala para los mexicanos, nuestro máximo tribunal ha establecido que dicha obligación opera también para los extranjeros.

Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

COMENTARIO. Como el art. 37 prevé que la nacionalidad mexicana por nacimiento no se pierde nunca, este artículo señala bases para regular la *doble nacionalidad*. Esta puede surgir cuando una persona, por ejemplo, nace en México y es hija de un extranjero que le transmite su nacionalidad, o bien, si un mexicano por nacimiento se naturaliza como nacional de otro país, no pierde la propia.

El párrafo segundo prevé una fórmula para que el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento, que se exige para ciertos cargos

como el de diputado, senador, presidente de la República o ministro de la Suprema Corte, implique de manera forzosa el rechazo de aquellos que disfruten de una doble nacionalidad, a fin de evitar que en cada precepto se agregue la condición de no "adquirir" otra nacionalidad. La disposición tiene por objeto señalar que en todos los casos en que la ley diga "mexicano por nacimiento" debe considerarse que existe implícito el agregado de "y no adquiera otra nacionalidad", precisamente sin necesidad de que lo diga de manera expresa.

De acuerdo con la Constitución, requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento y la no adquisición de otra nacionalidad los siguientes cargos –a continuación de cada uno indicamos el artículo constitucional–: comisionado del organismo garante en materia de transparencia (6º); los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (28); diputado (55), senador (58), auditor superior de la Federación (79), presidente de la República (82), secretario de despacho (91), ministro de la Suprema Corte (95), magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (99), consejero de la Judicatura (100), fiscal general de la República (102), gobernador de algún estado (116) y magistrados de los Tribunales Superiores de los estados y de la Ciudad de México (116 y 122). Curiosamente, no hay previsión para los diputados locales, porque se deja al contenido de las constituciones locales, pero se entiende que estas deberán exigir el mismo requisito. La reforma que cambió el régimen de la capital de la República en 2016 suprimió la referencia a este requisito en la Constitución federal, para el jefe de gobierno de la Ciudad de México y para los integrantes del Consejo de la Judicatura; de cualquier manera, es de estimarse que considerando el sistema constitucional general, la Constitución de la Ciudad de México deberá requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer tales funciones.

La previsión que alude al "tiempo de paz" abre la opción de que en tiempo de guerra sí puedan servir extranjeros en el ejército, lo cual supone la posibilidad de contratar mercenarios o de contar con voluntarios de otras naciones, como el español Francisco Javier Mina, quien luchó al lado de los mexicanos por su independencia. La calidad de mexicano es también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo. Nótese que incluso para naves mercantes opera este requisito. Las labores de *practicaje* aluden a la conducción de barcos para entrar y salir de los puertos.

Desafortunadamente, el contenido de tratados internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o los tratados de protección recíproca de inversiones suscritos con otros países, han establecido igualdades entre nacionales y extranjeros que son contrarias a las previsiones de este precepto.

Capítulo III. De los Extranjeros

Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

COMENTARIO. La noción de extranjero tiene que ver con la identificación de los miembros de un grupo humano que se reconocen como tales y consideran ajeno o extraño a quien no pertenece al grupo. Por este origen la definición de *extranjería* suele hacerse por exclusión, es decir, tienen la condición de extranjeros aquellos que no son nacionales.

Los extranjeros tienen los mismos derechos que todas las personas, aunque con algunas exclusiones expresas, en virtud de las cuales se les impide participar en asuntos de naturaleza política.

Este artículo contiene una importante atribución asignada al presidente de la República, la cual constituye una excepción al principio genérico señalado en el art. 14 de que nadie puede ser privado de un derecho sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos. Pero si bien no se requiere un procedimiento judicial para expulsar a un extranjero, el propio Ejecutivo tiene que darle la oportunidad de ser oído antes de que se produzca la expulsión; de no cumplirse este requisito, dicho acto sería inconstitucional. Además, el procedimiento a seguir debe estar establecido en una ley; la expulsión no puede darse por la exclusiva voluntad presidencial, pues debe cumplir los requisitos que se fijen en dicha ley, la cual, si el extranjero es detenido previamente a su

expulsión, tiene que establecer las condiciones y los límites de la referida detención.

Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y
II. Tener un modo honesto de vivir.

COMENTARIO. Este artículo señala las condiciones para ser ciudadano mexicano. La *ciudadanía* es la capacidad otorgada por la ley para participar en los asuntos políticos del país, esto es, poder intervenir en las decisiones que afectan a la colectividad mediante la posibilidad de votar y ser votado, o reunirse con otros para formar agrupaciones que intervengan en la política. Desde 1953 la ciudadanía se concede indistintamente a los hombres y a las mujeres que reúnan los requisitos que el propio artículo fija. Antes de ese año solo podían ser ciudadanos los varones. Una larga tradición de marginación política en el mundo entero excluía a las mujeres del ejercicio de los derechos políticos. En 1890 se implantó por primera vez el voto femenino en Estados Unidos; en la Gran Bretaña las mujeres obtuvieron esta conquista en 1918, en Francia en 1944, en México, como ya hemos dicho, desde 1953 y, paradójicamente, Suiza, país al que se reconoce una gran tradición democrática, no incorporó a la mujer a la actividad política sino hasta 1971.

Los requisitos para ser ciudadano de acuerdo con nuestra Constitución son tres:

1. Tener la nacionalidad mexicana: la *nacionalidad* es el sostén de la *ciudadanía*, pero no debe confundirse con ella. La primera es el vínculo entre el individuo y la comunidad estatal, para ser ciudadano se necesita ser mexicano por nacimiento o por naturalización. En el art. 30 se señalan las formas como se adquiere la nacionalidad.
2. Tener 18 años cumplidos: la edad mínima para la ciudadanía varía en distintos países y ha cambiado a lo largo de la historia. En Mé-

xico se estableció la de 18 años en 1969, recogiéndose así la demanda juvenil de participación política que tuvo expresiones incontroladas en el movimiento estudiantil de 1968.

3. Se puede apreciar un desfasamiento entre la edad de acceso al trabajo, que según el art. 123 constitucional es de 16 años, y la edad mínima para disfrutar de derechos políticos. No parece lógico que quien está capacitado para trabajar no se considere apto para votar. No es remoto que en el futuro se produzca una tendencia a igualar la edad de ingreso al trabajo con la ciudadanía, aunque los sistemas políticos no son muy afectos al ingreso masivo de población juvenil al electorado, por sus inclinaciones contestatarias o críticas.
4. Tener un modo honesto de vivir: este requisito es un tanto impreciso y solo resulta operativo mediante aplicaciones de la ley secundaria que permitan declarar por sentencia judicial la falta de su cumplimiento. Del Código Penal puede desprenderse que no tienen un modo honesto de vivir los que hubieren sido sancionados por vagancia o malvivencia, así como quienes son sancionados con pena de prisión, ya que esta produce la suspensión de los derechos políticos.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;
II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;
V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;
b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el

inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

COMENTARIO. En cuanto al ejercicio del voto, este es simultáneamente un *derecho*, pero también una *obligación*. Esta dualidad implica la importante cuestión de la legitimidad del abstencionismo. Si consideramos al voto en esencia como prerrogativa, resulta incuestionable que el ciudadano pueda válidamente ejercerla o no. Esta posición se refuerza si tomamos en cuenta que el art. 41 señala como una de las características del voto que sea *libre*. El ejercicio del derecho de votar está sujeto legalmente a dos requisitos adicionales de carácter formal y procedimental que, aunque no están determinados de manera constitucional, son imprescindibles para el cumplimiento del principio constitucional de certeza que rige el proceso electoral: la inscripción en el Registro Federal de Electores y la obtención de la credencial para votar.

"Ser votado" significa *ser electo;* la postulación para ocupar un cargo puede ser hecha a través de un partido político o de manera independiente, es decir, sin el apoyo de un partido pero con el respaldo de un número determinado de ciudadanos que se señala en la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

La ciudadanía tiene, como uno de sus efectos, la posibilidad del ejercicio de cargos públicos, es decir, de gobierno. Estos quedan sujetos a los requisitos que indique la ley, de modo que la ciudadanía no conlleva de forma automática la posibilidad de desempeñar dichos cargos, sino que únicamente es un requisito fundamental que tiene que ser complementado con otros en cada caso, entre ellos, el de la edad.

Los ciudadanos pueden proponer directamente leyes a los órganos legislativos de acuerdo con la fracc. VII; a este derecho se le denomina *iniciativa popular*. En el art. 71, fracc. IV, de la propia Constitución se seña-

la que el número mínimo de ciudadanos que se requiere para promover una iniciativa es de 0.13% del total de electores inscritos en el país (véase el comentario al art. 71).

La fracc. VIII establece la figura del *referéndum*, como se conoce también a la "consulta popular", regulada por la *Ley Federal de Consulta Popular*. Lo que la gente decida por mayoría en estas consultas, que deben efectuarse por medio de una votación en urnas, será obligatorio para la autoridad siempre que vote por lo menos 40% de los ciudadanos. Las restricciones que se prevén respecto de lo que no puede someterse a consulta han hecho casi imposible su realización en la práctica. Las propuestas respaldadas por las firmas de cientos de miles de ciudadanos en un primer ejercicio realizado en 2014 no fueron autorizadas por la Suprema Corte, por considerar que correspondían a asuntos no permitidos constitucionalmente. Las materias excluidas de consulta son tantas que prácticamente abarcan todo tema imaginable.

Los derechos de ciudadanía ni siquiera en la corriente jusnaturalista se han estimado anteriores al Estado, aunque en la actualidad se considera que los derechos políticos son básicamente derechos humanos. Empero, la ciudadanía es una condición que otorga cada Estado en función del ejercicio de su soberanía y no se entiende accesible a cualquier persona solo por el hecho de serlo.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

   La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos, y
V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

COMENTARIO. La fracc. I señala una obligación que no se cumple a plenitud y que podría ser la base de un efectivo sistema fiscal, en el que las propiedades y actividades de la población quedaran debidamente registradas. El Registro Nacional de Ciudadanos ha quedado en proyecto; se supone que sería una especie de carta de identidad que podría sustituir a la credencial de elector, lo cual significaría un retroceso en cuanto a la intervención del gobierno en una actividad electoral, pues el proyecto se ha encargado a la Secretaría de Gobernación, aunque el texto constitucional no establece la autoridad encargada de este registro, que la ley podría encomendar al INE (véase el art. 41).

Respecto de la Guardia Nacional, se remite al lector al comentario del art. 31. Ya dijimos (art. 35) que el voto es a la vez un derecho y una obligación. La fracc. III originalmente indicaba que el voto se emitiría en el distrito que correspondiera al ciudadano; esto se modificó para permitir el voto en el extranjero.

El desempeño de los cargos de elección federal y de los que se eligen en los estados y la Ciudad de México es obligatorio y quienes se nieguen a desempeñarlos pueden ser sancionados como lo prevé la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, en su art. 12. Nótese que estos cargos siempre deben ser remunerados, en tanto que los correspondientes a los ayuntamientos, previstos en la fracc. V, pueden conllevar la obligación de desempeñarlos de modo gratuito; esto es particularmente aplicable en municipios pequeños, que no pueden sostener un aparato burocrático.

Artículo 37

A. Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B. La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y
II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

C. La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;
III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.

El Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;
IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;
V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
VI. En los demás casos que fijan las leyes.

COMENTARIO. La nacionalidad mexicana por nacimiento no se pierde nunca. A la consecuencia jurídica de esta declaración se le conoce como *irrenunciabilidad* de la nacionalidad mexicana y es lo que hace posible la doble o múltiple nacionalidad. Hasta antes de la reforma de 1997, la nacionalidad mexicana era incompatible con cualquier otra. Si se adquiría una distinta, ello significaba la pérdida automática de la mexicana. A la situación que impide privar al mexicano por nacimiento de su nacionalidad también se le suele denominar *la no pérdida de la nacionalidad*, expresión que se empleaba en el texto de la exposición de motivos de la referida reforma. Esta forma de describir el fenómeno jurídico que nos ocupa es en realidad más exacta; en rigor no se trata de una irrenunciabilidad, pues la norma supone que ninguna autoridad podrá suprimir este

atributo de la persona por ningún motivo. No obstante, el concepto de *irrenunciabilidad* se justifica porque, por ejemplo, si un mexicano por nacimiento se ve en la necesidad de renunciar a su nacionalidad original para adquirir otra, dicha renuncia carecerá de efectos en cuanto a su condición de nacional mexicano. Esta situación jurídica produce simultáneamente el efecto de que las obligaciones derivadas de la nacionalidad tampoco son renunciables.

Antes de la reforma sí existían motivos para su pérdida, entre otros, la adquisición de una nacionalidad distinta, pero quien hubiera perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento antes de dicha reforma puede recuperarla en cualquier tiempo.

No hay regulación alguna en torno al ejercicio de una doble ciudadanía. En consecuencia, existe la posibilidad jurídica de que una persona ejerza derechos ciudadanos en dos países. Debe tomarse en cuenta que entre las causas de pérdida de la ciudadanía mexicana no se encuentra la relativa al ejercicio de derechos ciudadanos, como votar en las elecciones de otro país del cual se tenga la nacionalidad.

La nacionalidad obtenida por naturalización sí puede perderse. El uso del pasaporte extranjero tiene ese efecto cuando se emplea para entrar o salir del territorio nacional.

La Secretaría de Relaciones Exteriores declara la pérdida de la nacionalidad por naturalización mediante un acto administrativo denominado *revocación de la carta de naturalización* que, por supuesto, puede ser controvertido mediante un amparo.

Aunque la nacionalidad mexicana por nacimiento no puede perderse, la Constitución prevé diversos casos que producen como sanción la pérdida de la ciudadanía mexicana, los cuales están ligados a actitudes desleales del ciudadano para con su patria.

Los títulos literarios, científicos o humanitarios no quedan comprendidos en la prohibición señalada; quien obtenga un premio Nobel lo puede recibir libremente. Ciertos impedimentos previstos como causas de pérdida de la ciudadanía pueden ser superados mediante la obtención de un permiso del Poder Ejecutivo; por ejemplo, un mexicano que sea contratado para trabajar en la embajada de otro país requiere ese permiso.

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
III. Durante la extinción de una pena corporal;
IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y
VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

COMENTARIO. La *suspensión* de los derechos ciudadanos es temporal y, por tanto, distinta a su pérdida. En cualquier caso, la suspensión y la pérdida deben constar de manera jurídica y no puede derivarse directamente del texto constitucional la aplicación de la sanción ahí prevista. Por ejemplo, que un presidente de casilla electoral negara el derecho de voto a una persona alegando que en su credencial consta que no votó en la elección anterior y eso supone el incumplimiento de una obligación ciudadana. De acuerdo con la parte final de este artículo, debe existir una previsión legal concreta que precise la forma de incumplimiento de la obligación y la forma de declarar la pérdida o suspensión de los derechos ciudadanos.

La suspensión por estar sujeto a proceso constituye una indebida excepción al principio de presunción de inocencia consagrado en el art. 20. El *auto de formal prisión* que aquí se menciona equivale al *auto de vinculación a proceso*, como le denomina ahora el art. 19. Si el procesado es inocente hasta que se le condene, no habría razón para no dejarle votar du-

rante su cautiverio. Solo por razones prácticas discutibles se entiende esta disposición.

La *vagancia* o la *ebriedad consuetudinaria* también tendrían que ser declaradas por un juez en términos de la ley, por ejemplo, mediante una declaración de interdicción en la que conste que una persona no es capaz de ejercer sus derechos.

Por *extinción de una pena corporal* se entiende el tiempo que la persona está en la cárcel. La *prescripción de la acción penal* es la pérdida del derecho del Estado de castigar a un delincuente por haber transcurrido el tiempo señalado en la ley.

Las leyes penales pueden señalar penas de suspensión de derechos, como la prevista en el art. 12 de la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, de hasta seis años a quienes, habiendo sido electos a un cargo de elección popular, no se presenten, sin causa justificada, a desempeñar su cargo.

Título Segundo

Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

COMENTARIO. Este artículo es el núcleo de toda nuestra Constitución, en él se sustenta el resto de las normas constitucionales. Contiene la declaratoria por virtud de la cual el pueblo se señala a sí mismo como soberano. Nuestra norma suprema, por medio de esta disposición, se adhirió a la corriente liberal democrática surgida en Europa como reacción contra el absolutismo monárquico; de ahí que el carácter republicano y democrático del Estado mexicano esté ya incluido en la primera frase del artículo.

La Constitución de 1917 adopta un doble aspecto de la *soberanía*: es *popular* en cuanto a su origen, y su titular indiscutible es el pueblo; por otro lado, es *nacional* en cuanto aparece como atributo jurídico de la unidad de organización colectiva constituida por el Estado.

La expresión *poder público* se refiere a las autoridades, es decir, a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y es aplicable también a los organismos autónomos aunque no formen parte de ningún poder. El art. 39 es el basamento de los procedimientos democráticos para el surgimiento de los órganos del Estado, de manera que todas las disposiciones consti-

tucionales que tienen que ver con la regulación de las elecciones están vinculadas con él. Es también el sustento de la idea de *servidor público* aplicada a quien realiza una tarea gubernamental. Igualmente constituye la base del capítulo de *responsabilidades*, puesto que el servidor público tiene que actuar siempre a favor del interés popular y, si se desvía de ese propósito, debe responder por ello y ser sancionado.

Por último, al establecer la Constitución que el pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, no hace sino ser congruente con la declaración inicial de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; si es así, este tiene derecho a cambiar de opinión y hacer modificaciones en la forma de su gobierno o adoptar una distinta. No solo se refiere a un cambio de la estructura gubernamental, sino a posibles modificaciones o alteraciones de la manera de ser del Estado. Esto quiere decir que el pueblo puede cambiar su organización económica, variar su estructura social, sus conceptos ideológicos y la configuración política de sus autoridades. Por ejemplo, podría pasarse del capitalismo al comunismo, de una república federal a una centralista, o si se quisiera, de un sistema presidencial a uno parlamentario. Pero tal cambio debe darse por la vía jurídica.

La Constitución plantea la posibilidad de cambiar ella misma, por decisión popular, mediante los poderes constituidos y el proceso de reforma que su propio texto establece.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

COMENTARIO. En este precepto se establecen los caracteres fundamentales de la organización política de nuestro país. La expresión: "Es voluntad del pueblo mexicano" significa que el Constituyente asume el encargo que le otorga el propio pueblo de manifestar su voluntad de constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal.

Las características de la organización política de nuestro país son las siguientes:

1. *República*. Este concepto proviene de los términos latinos *res*, cosa, y *pública*, es decir, perteneciente a la comunidad. La idea de república se opone a la de monarquía, en la cual un solo hombre pretende representar, por voluntad de Dios o por cualquier otro título, la capacidad de decisión suprema. En la república todos sus miembros tienen teóricamente la posibilidad de participar en las decisiones colectivas.
2. *Representativa*. Se inscribe en la idea de que todo el pueblo no puede, a la vez, ejercer su soberanía, y en consecuencia necesita nombrar representantes que decidan por él y para él.
3. *Democrática*. La palabra *democracia* significa *el poder del pueblo*; por tanto, la representación democrática tiene su origen en la voluntad popular. El pueblo debe manifestar su voluntad mediante el voto para que sus representantes obtengan legitimidad y tengan la capacidad para resolver por todos, como una voluntad conjunta de la república.
4. *Laica.* Esto quiere decir: completamente ajena a cualquier doctrina religiosa. La estricta separación entre los asuntos del Estado y los de las iglesias se regula en el art. 130 constitucional.
5. *Federal*. Este concepto tiene que ver con una distribución territorial del poder. La Federación fue un invento de los estadounidenses para conciliar los distintos intereses de los territorios de las 13 colonias originales. El federalismo mexicano es una suerte de conciliación entre el Estado nacional y los enclaves de poder local que se generaron durante la Colonia. No se trataba de unir lo desunido, como en el caso de Estados Unidos, sino de que no se disgregara una organización colonial unitaria, que tenía en su seno diferencias locales irreconciliables y cuya supresión no podía ser impuesta por el poder central. Haber tratado de crear una república centralista, que hiciera valer su poder sobre todo el territorio, hubiera generado la fragmentación del Estado en pequeños países.

Este artículo también señala que la Federación está compuesta por "estados libres y soberanos" con respecto a su régimen interior. El concepto *soberanía* aplicado a los estados se manifiesta mediante tres capacidades decisorias que corresponden al pueblo de cada uno de ellos: darse su Constitución como estado; darse sus propias leyes en las materias sobre las que no legisla la Federación y elegir a sus gobernantes.

La capacidad de legislar aparece en primer término como una facultad para emitir la Constitución local, que no puede contravenir los términos de la Constitución general; de dicha Constitución local derivarán las leyes locales.

La elección de los gobernantes por parte del pueblo de las entidades federativas debe atenerse a los límites impuestos por el art. 116 de la Constitución federal. Los estados están sujetos a las decisiones colectivas tomadas por la Federación mexicana, pero tienen un margen dentro del cual pueden resolver las necesidades concretas de sus comunidades y dentro de ese marco son *soberanos*, es decir, no hay un poder superior a ellos, lo cual no significa que no estén sujetos al control del Poder Judicial de la Federación.

La Ciudad de México es parte componente de la República federal, si bien con un estatus diferente al de los estados, ya que se hace de ella una mención aparte, como ocurre también en el art. 43, en el cual se listan "las partes integrantes de la Federación". En el precepto que aquí se comenta, el carácter de *libres y soberanos* se predica respecto de los estados, pero no de la Ciudad de México, a la cual la Constitución atribuye, en sus arts. 2º y 122, la condición de "autónoma", mas no de soberana, si bien, como se verá en el artículo siguiente, existe una confusión sobre la posibilidad de considerar "soberana" a la capital de la República. La solución de esta aparente antinomia la comentamos en el art. 122.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso

electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su

registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de

candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva

jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio

propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros

electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;

b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;

d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;

e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas

que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;

9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen

esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

COMENTARIO. La *soberanía* no es ejercida de modo directo por el pueblo sino por medio de sus representantes, que conforman los *poderes* tanto de la Federación como de los estados. El texto incluye los poderes de la Ciudad de México en relación con el ejercicio de la soberanía; no obstante, una interpretación integral y sistemática de la Constitución obliga a considerar la existencia de una distinción entre la condición de los estados, a los que el art. 41 atribuye el carácter de "libres y soberanos", y la Ciudad de México, a la cual en el art. 122, dedicado específicamente a su regulación, se le considera "autónoma", mas no libre y soberana como los estados.

Aunque para muchos el concepto *soberanía* de los estados de la República resulta inútil, ilusorio o anticuado, ello obedece al desconocimiento

teórico e histórico de la esencia de un sistema federal. Este surge por la unión de varios entes políticos que tienen previamente la condición de estados independientes; incluso suponiendo que en la práctica no tuviesen tal condición, su carácter de estados unidos en un "pacto federal" implica que la Constitución es precisamente ese convenio del que cada estado forma parte por voluntad de su pueblo, y que una modificación de la naturaleza de esta unión federal, por ejemplo, su conversión en un Estado unitario no integrado por estados originalmente soberanos, facultaría a estos a reasumir su soberanía, ya que la misma se cede a una instancia superior con la condición implícita de que esa instancia mantenga su estructura de república federal y reconozca la soberanía original de cada estado integrante. La adopción no consentida de un régimen centralista que desconozca la soberanía de un estado constituye la ruptura de dicho pacto federal y abre la posibilidad de que el estado reasuma su soberanía. Esto ha ocurrido en la historia en los casos de Texas, que tomó como motivo para separarse de la República mexicana la aplicación de un sistema centralista a partir de 1836, y Yucatán, en 1841, por la misma razón.

La capital de la República, a la que se refiere el art. 44, se establece en el sitio que determinan los estados federados. Ninguna parte de la nación tiene preestablecido dicho carácter y ninguna puede asumirlo por voluntad propia, de manera que la condición de capital del país, por definición, impide la posibilidad de una proclamación soberana realizada por el pueblo que la habita. De modo que ninguna parte del territorio puede tener a la vez la condición de capital y de estado federado: ambos caracteres son lógica y teóricamente excluyentes. De ahí que pese a la alusión a un ejercicio de soberanía por parte de los poderes locales de la ciudad capital, debe entenderse en términos de los arts. 2º, 40, 43, 116 y 122, que la Ciudad de México dispone de "autonomía" en cuanto a la posibilidad de darse su propio régimen jurídico, mas no de "soberanía", como la que se predica de los estados y cuya cesión parcial a los poderes federales constituye la esencia del "pacto federal" al que alude este precepto.

La *libertad de la elección* supone que se desarrolle en un ambiente exento de presiones o amenazas; la a*utenticidad,* que existan posibilidades reales de elegir entre varias opciones, y la *periodicidad,* que se realicen de manera frecuente.

Los *partidos* no son meras agrupaciones privadas, sino los instrumentos para convertir la voluntad popular en órganos de gobierno, por eso se consideran *de interés público*, se regulan por normas de derecho público y tienen derecho a recibir financiamiento otorgado por el Estado.

Los *órganos de representación polìtica* son los formados por un grupo de personas como las cámaras legislativas o los ayuntamientos, por eso se dice "contribuir a integrar" tales órganos, de modo que en ellos participen varios partidos. Los cargos ejecutivos unipersonales, como el de presidente o gobernador, se eligen también mediante una competencia partidista y con intervención de candidatos independientes, pero esta disposición constitucional no da derecho a los partidos a formar parte necesariamente de los equipos de gobierno que colaboran con el Poder Ejecutivo.

El *sufragio universal* es el que abarca a todos sin más limitaciones que la edad y algunas restricciones derivadas de la ley, pero no se pueden hacer diferencias por el sexo, la educación o la cantidad de dinero de que dispone una persona, como ocurrió en el pasado. El sufragio es *directo* cuando no existen electores intermedios entre el votante y las autoridades que resultan elegidas. En Estados Unidos, el presidente es elegido indirectamente, la gente vota por un grupo de electores en cada estado que luego votan para elegir a su presidente.

Los partidos que tienen registro nacional pueden postular candidatos en las elecciones de estados y municipios sin que se les exijan nuevos requisitos en las leyes de los estados. Se prohíbe la afiliación corporativa, que consiste en que ingresen a un partido asociaciones completas. El ingreso a los partidos debe ser por voluntad individual.

El *financiamiento público* es el dinero que se entrega a los partidos de los impuestos que cobra el Estado. Esto tiene por objeto evitar que aquellos queden sujetos a intereses privados que les otorguen dinero. Por eso el financiamiento público siempre debe ser mayor que el privado. Los candidatos independientes también tienen derecho a financiamiento público para sus campañas.

El monto del financiamiento público para cada año se basa en el número de personas registradas en el padrón que se multiplica por el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la cual nos referimos en el comentario al art. 26. La cifra total resultante se separa en dos partes: 30% de la misma se reparte por igual entre todos los partidos, y el 70% restante se distribuye según los votos que recibió cada partido en la elección anterior. Supongamos que se van a distribuir mil millones de pesos entre 10 partidos; 300 millones se dividen entre ellos y le tocan 30 a cada uno. Los 700 restantes se entregan a cada partido de acuerdo con su votación; si uno de ellos tuvo 50% de los votos, le corresponderán 350 millones de esos 700; si otro sacó 10% de votación, le tocarán 70, y así se repartirá esa bolsa de 700 millones. En el año en que hay elecciones para presidente,

se le dan a cada partido recursos adicionales equivalentes a la mitad de los que les corresponden en años no electorales. Cuando solo hay elección de diputados, reciben recursos extras por el 30% del monto anual.

En la ley electoral se deben fijar también topes o límites a los gastos que pueden hacer los partidos en los procesos internos de selección de candidatos, conocidos como *precampañas* y en las *campañas*. Las primeras son los procesos de selección de los candidatos al interior de cada partido; las segundas se constituyen por los actos tendentes a obtener el voto de los ciudadanos para la elección de autoridades.

Cuando un partido desaparezca por no alcanzar el mínimo de votos necesarios para seguir existiendo, deberá hacerse una liquidación y lo que sobre pasará al Estado, para que quienes lo formaron no se beneficien con bienes que eran para la actividad del partido.

Las finanzas de los partidos son objeto de minuciosa fiscalización, es decir, se vigila lo que reciben, cuáles son sus fuentes y cómo lo gastan. Esta fiscalización la ejerce el Instituto Nacional Electoral (INE) para todos los partidos, sean nacionales o existentes en una sola entidad federativa, pero puede delegar dicha función en los órganos locales que coadyuvan en la organización de las elecciones. Se determina que los bancos no podrán negar información a la autoridad electoral pretextando que tienen el deber de guardar secreto sobre sus operaciones.

Los partidos también tienen derecho a anunciarse en radio y televisión. La manera como se distribuye el tiempo es igual a la forma como se divide el dinero, pero la participación en estos medios se hace de modo exclusivo en los espacios que corresponden al Estado y por los cuales no se paga, porque es tiempo que entregan gratuitamente quienes tienen las concesiones de las estaciones de radio y televisión. A los candidatos independientes también debe asignárseles tiempo en radio y televisión. Solo el INE puede administrar estos tiempos. Ni los partidos, ni ninguna persona o sociedad de cualquier tipo, pueden comprar anuncios en los medios electrónicos, para evitar que el dinero influya en forma decisiva en los resultados electorales. El gobierno federal, los de las entidades federativas y de los municipios tienen prohibido hacer publicidad de sus actividades durante las campañas electorales, para no aprovechar electoralmente los actos de gobierno.

La organización de las elecciones federales y, en algunos casos, también de las locales de las entidades federativas. corresponde al INE, que es un organismo *autónomo*. Esto quiere decir que no depende de ninguno de los tres poderes tradicionales en la toma de sus decisiones, pero por supuesto,

estas deben darse en el marco de la Constitución y de la ley, y las puede revisar el Poder Judicial de la Federación a través del Tribunal Electoral.

El complicado sistema de elección de los miembros del órgano de dirección del INE, denominado Consejo General, obedece a la necesidad de evitar que se imposibilite su designación al no conseguirse los dos tercios de los votos necesarios, como sucedió en años pasados, cuando quedaban acéfalos los cargos al no lograrse los acuerdos para cubrirlos. Por eso ahora se prevé que en último extremo el nombramiento se haga por *insaculación,* esto es, mediante un sorteo.

En cuanto a la *no reelección* de los consejeros electorales del Consejo General del INE, se entiende que ello no impide que alguno de los 10 consejeros sea elegido presidente del propio Consejo, que es un cargo distinto. La renovación escalonada de los consejeros significa que cubren periodos diferentes y no son relevados todos al mismo tiempo, a fin de conservar la experiencia de los que permanecen mientras entran otros nuevos. Para evitar que, como ocurrió en el pasado, los consejeros acepten cargos públicos dentro del gobierno de cuya elección fueron árbitros, este artículo prohíbe que puedan acceder a esos cargos hasta dos años después de haber dejado su responsabilidad. Los puestos a que aquí se alude son cargos en la administración pública, desde secretario de Estado hacia abajo, o cargos administrativos en las cámaras. Durante ese lapso tampoco pueden desempeñar un cargo de elección popular (véanse los arts. 55 y 58), ni de la Federación, ni de los estados o de la Ciudad de México.

El órgano interno de control del Instituto aparece como un órgano autónomo dentro de otro. Su titular es designado por la Cámara de Diputados para vigilar la actuación de los consejeros electorales y el resto del personal. La idea es que el órgano de control no dependa de los mismos controlados.

La reforma de 2014 introdujo un rasgo centralista en la Constitución al quitar a los estados la facultad de organizar con autonomía sus propias elecciones. Se otorgaron al INE atribuciones sobre los procesos locales, como definir el número y extensión de los distritos electorales o designar a los funcionarios de casillas e incluso la posibilidad de que, por decisión del Consejo General, el INE organice totalmente las elecciones locales, sin intervención de las autoridades electorales de las entidades federativas que perdieron su autonomía y quedaron subordinadas a la autoridad nacional. Así, el INE tiene la facultad de designar a los miembros de los organismos públicos electorales estatales, en tanto que el Senado nombrará a los magistrados de los tribunales electorales de los estados, los cuales no

podrán pertenecer a su propio Poder Judicial. La regulación nacional de las elecciones se realiza por medio de las leyes generales: de Partidos Políticos, de Instituciones y Procedimientos Electorales y en Materia de Delitos Electorales (véase art. 116, fracc. IV).

El sistema de medios de impugnación abarca todos los recursos que pueden hacer valer los partidos, los candidatos o los ciudadanos para defender sus derechos ante el INE o ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La *definitividad* consiste en que una vez resueltos los juicios y cuando ya no exista ningún recurso pendiente, los resultados se consideran válidos y definitivos. En estas controversias no se puede suspender el acto que se impugna, por ejemplo, la entrega de una constancia de mayoría a un candidato triunfante.

En la reforma política de 2014 se introdujeron causas precisas de nulidad en el nivel de la propia Constitución; estas son, en primer lugar, el rebase de topes de gastos de campaña, siempre que el exceso sea de 5% o más de lo permitido. La redacción en el texto constitucional es defectuosa, pero la correcta interpretación es que 5% es un mínimo; evidentemente, si el rebase es mayor, también se produce la causal de nulidad, no así si el gasto excedente no llegó a esa especie de margen de tolerancia de 5%. Otra causa es la adquisición de tiempo en dichos medios electrónicos, por cualquier vía, incluso si el tiempo lo dona un concesionario de radio o televisión. Un tercer motivo de nulidad es la utilización de recursos de procedencia ilícita, como una aportación hecha por una organización criminal o por quien no tiene derecho a hacerla, por ejemplo, una empresa comercial o un extranjero; o el empleo de recursos provenientes de oficinas públicas, por supuesto, con excepción del financiamiento que el Estado otorga legalmente a partidos o candidatos.

Para que se declare la nulidad de una elección se exige que se compruebe en los hechos la existencia de las causas que dan lugar a ella. No basta con dichos o imputaciones sin respaldo material; por ejemplo, no es suficiente que alguien diga que entregó dinero a un candidato: tendría que presentarse una grabación del momento de la entrega o una prueba de la transferencia hecha a su favor. Además, la violación debe ser grave, dolosa y determinante del resultado. Si se prueba, en el ejemplo anterior, que efectivamente hubo una entrega de dinero indebido, pero que el monto fue de 100 pesos, no se presenta la gravedad. Que sea *dolosa* implica que quien realiza la violación lo haga con la deliberada intención de infringir la ley, y que sea *determinante* implica que el hecho violatorio haya producido el resultado favorable que de otro modo no hubiera ocu-

rrido. El texto comentado establece la presunción de que si se prueba la violación como grave y dolosa, esta será determinante si la diferencia entre el primero y segundo lugar es menor a 5%, debe entenderse, de la votación válida emitida para la elección de que se trate. Esto no quiere decir que si la diferencia es mayor no pueda haber *determinancia*, pero en ese caso tendrá que probarse objetiva y materialmente que la violación realizada determinó el cambio en el resultado de la elección.

Capítulo II. De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;
II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

COMENTARIO. El *territorio* es el espacio físico dentro del cual el Estado ejerce su poder sobre las personas.

De acuerdo con el art. 27, la propiedad del territorio nacional corresponde originariamente a la nación. El Estado ostenta, entonces, un derecho primario sobre el territorio que, además de las tierras y aguas superficiales, comprende el subsuelo y el espacio aéreo. El resultado práctico de este derecho preeminente es la supeditación de la propiedad a las necesidades públicas.

Los elementos físicos que conforman el territorio, con base en el texto de este artículo y el 27 constitucionales, son: la superficie territorial continental de las partes de la Federación; el subsuelo; los elementos acuáticos internos; el territorio insular; los elementos marítimos y el espacio aéreo.

La Constitución estima que el territorio nacional es, en primer lugar, la suma de los territorios de las entidades federativas, ya que estas son las partes integrantes de la Federación.

Hemos distinguido la superficie territorial del subsuelo que se encuentra bajo ella, porque este siempre permanece como propiedad de la nación.

En esta materia nos encontramos, en términos generales, en presencia de un típico caso en el que opera el derecho constitucional consuetudinario, es decir, la costumbre. Desde el siglo XIX, diversas disposiciones relativas al territorio de las entidades federativas aludían a la extensión y los límites que ya tenían dichas entidades; incluso esa expresión se recoge en el art. 45 vigente, pero tales extensiones y límites no fueron nunca definidos por un instrumento legal unitario que los señalara.

Además de la tierra firme que en el continente ocupan las partes integrantes de la Federación, el territorio nacional también comprende las islas sobre las que nuestro país ha ejercido su jurisdicción, la cual puede ser de carácter federal o estatal.

Las islas que se han considerado tradicionalmente parte del territorio de los estados, o aquellas que de manera expresa están señaladas en sus constituciones como pertenecientes al mismo, son administradas por dichas entidades, en tanto que la Federación tiene a su cargo las que no se encuentren sometidas a la jurisdicción antes señalada, según lo dispone el art. 48.

En la fracc. III se alude específicamente a los grupos de islas de Guadalupe y de Revillagigedo, lo cual deriva de una propuesta que en el Congreso Constituyente hizo el diputado Adame para que no quedara duda de que tales islas, junto con la de La Pasión, también llamada *Clipperton*, correspondían a nuestro país pese a encontrarse bastante alejadas de sus costas. México perdió la isla Clipperton ante Francia, por la vía arbitral.

La plataforma continental también forma parte del territorio nacional y está definida por el art. 62 de la *Ley Federal del Mar*.

Hay que añadir una distinción en materia de aguas: las aguas interiores y las aguas marítimas. Las primeras se determinan en el párrafo quinto del art. 27.

En cuanto a las aguas marinas, de acuerdo con la Convención sobre Derechos del Mar, el mar territorial abarca 12 millas marinas; cada milla marina o náutica mide 1 852 metros. La *Ley Federal del Mar*, en su art. 25, recoge esta disposición y fija la anchura del mar territorial mexicano en 22 224 metros.

Las aguas de los mares territoriales son propiedad de la nación y a ella corresponde el dominio directo de todos los recursos naturales de la pla-

taforma continental y los zócalos submarinos de las islas, de acuerdo con el art. 27 constitucional. Lo que la Constitución llama *zócalos de las islas* se denomina técnicamente *plataforma insular*.

El territorio del Estado abarca, además de las áreas ya explicadas, el espacio aéreo que se encuentra sobre el territorio nacional, el cual es un bien del dominio público de la Federación. El espacio aéreo es particularmente importante por la regulación de la aviación y de las señales radioeléctricas que se difunden por él.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

COMENTARIO. Las partes de la Federación se conocen también como *entidades federativas*, concepto que abarca a todos los estados y a la Ciudad de México. Hasta 1974 existieron como entidades federativas los *territorios federales*, que eran áreas del país con poca población y escaso desarrollo, carentes de capacidad para autogobernarse. En ese año los últimos territorios que quedaban, que eran Baja California Sur y Quintana Roo, se convirtieron en estados.

Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

COMENTARIO. Se entiende por *capital* la ciudad principal de un país, un estado, una provincia o una región y, en términos jurídicos, ese carácter principal deriva de que en ella se ubica el gobierno de la circunscripción de que se trate. La Ciudad de México ha cumplido esa función desde la época anterior a la Independencia en el territorio de la Nueva España y

nuestra Constitución lo señaló expresamente en este artículo desde 1993, al indicar que ella es la sede de los Poderes de la Unión, los cuales deberían asentarse en un espacio considerado distrito federal. Así, Ciudad de México y Distrito Federal resultaban sinónimos desde el año antes mencionado.

Al adoptarse en 1824 la forma de república federal, la Constitución mexicana determinó, aplicando una solución similar a la de Estados Unidos, que el Congreso general elegiría un lugar para servir de residencia a los poderes de la Federación, el cual no tendría la naturaleza de un estado. El propio Congreso Constituyente, por decreto del 28 de noviembre de 1824, fijó la residencia de los poderes federales en la Ciudad de México y determinó el territorio de la misma.

El Constituyente de 1917, al disponer en este artículo que el Distrito Federal "se compondrá por el territorio que actualmente tiene", aludía al que le fue asignado por el Congreso de la Unión mediante los decretos expedidos los días 15 y 17 de diciembre de 1898, por virtud de los cuales se establecieron los límites de la capital que perduran hasta la fecha.

La reforma de 2016 modificó la condición jurídica del Distrito Federal para otorgar autonomía a la sede de los poderes federales, concediéndole la posibilidad de contar con una Constitución (véanse los comentarios de los arts. 40, 41 y 122).

La parte final del precepto que nos ocupa participa de la naturaleza de las *disposiciones transitorias*, es decir, aquellas expedidas para regular una situación determinada por un cierto tiempo. En este caso encontramos que se trata de una norma sujeta a una condición. Si se cambia de residencia a los poderes federales, decisión que tomaría el Congreso de la Unión, deberá procederse como el texto indica y su vigencia se agotaría al concluir el procedimiento de formación de un nuevo Estado de la Unión que mantendría el nombre de Ciudad de México, el cual alcanzaría entonces la condición de un estado igual a los demás de la República.

El cambio de residencia de los supremos poderes federales implicaría la creación de una nueva capital en algún lugar del país. Si esto no fuera así y se pretendiera interpretar que el traslado de poderes podría realizarlo el Congreso sin declarar el lugar en que se ubicaran como Capital de los Estados Unidos Mexicanos, con un régimen diferente al del territorio del estado donde se erigiera, y se hiciera coincidir a los mencionados poderes con los locales, se contravendría este precepto.

Artículo 45. Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

COMENTARIO. La Constitución de 1824 empleó esta fórmula porque se carecía de elementos para precisar detalladamente los límites de los estados. Hasta hoy, solo los dos últimos que se constituyeron, Baja California Sur y Quintana Roo, indican su delimitación con base en exactas coordenadas geográficas, pero la mayoría de las constituciones estatales no determinan en forma minuciosa su extensión ni límites, asumiendo que son los que han tenido desde siempre y que les reconocen los demás estados; por eso decimos que en este rubro domina la costumbre constitucional, es decir, el *derecho constitucional consuetudinario*. Cuando hay un conflicto de límites se procede de acuerdo con el artículo siguiente.

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

COMENTARIO. La primera parte alude a la posibilidad de que las entidades federativas se pongan de acuerdo para firmar convenios en los que se resuelva cualquier conflicto de límites; pero a fin de garantizar que no haya abuso de una parte sobre otra o que no se afecte un interés general del país o de la población involucrada, el Senado debe aprobar estos convenios para que tengan validez.

Hasta 2012 este artículo contenía un caso de actividad jurisdiccional desempeñada por el Senado que podía resolver el conflicto de límites. La reforma de ese año asignó a la Suprema Corte tal facultad, lo cual es correcto puesto que esta debe ejercer al máximo nivel la función judicial, especialmente en materia de diferencias entre los integrantes de la Federación. Se

trata aquí de una controversia entre entidades federativas prevista en los incisos d) y e) del art. 105.

Artículo 47. El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.

COMENTARIO. En 1884 el Congreso de la Unión dio el rango de territorio a lo que hasta entonces era el distrito militar de Tepic, que se dolía de estar abandonado por parte del gobierno del estado de Jalisco al que formalmente pertenecía. El Constituyente de 1917 aprobó su erección en estado de la Federación con el nombre de Nayarit y así lo consagró en este artículo, sin que se hubieran expresado las razones de darle este tratamiento especial.

Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

COMENTARIO. Todos los componentes mencionados en este artículo quedan bajo el control del gobierno federal de manera directa, con excepción de algunas islas que tradicionalmente se han considerado parte de los estados costeros. En cuanto a los conceptos incluidos en este precepto, remitimos al lector al comentario del art. 42 referente a los elementos del territorio nacional.

Título Tercero

Capítulo I. De la División de Poderes

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

COMENTARIO. Nuestra Constitución consagra la idea de que todo orden constitucional, para serlo efectivamente –como lo indicaba la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789–, debe distribuir las tres grandes funciones públicas: legislativa, ejecutiva y judicial, de modo que cada una de ellas se atribuya a un órgano distinto a fin de evitar la concentración del poder en uno solo. Al disponer que dichos órganos actúen entre sí como un sistema de frenos y contrapesos, se consigue que los depositarios del poder se controlen recíprocamente y se asegura así la libertad de los individuos.

La teoría de la *división de poderes* fue expuesta de modo integral originalmente por Montesquieu y supone la necesidad de que los depositarios de las distintas funciones estatales se controlen unos a otros, con el fin de evitar la nociva concentración del poder en una sola persona o grupo de personas.

En principio, al existir una soberanía radicada en el pueblo, el poder de este es uno solo y lo que se busca es dividir su ejercicio, su funcionamiento; por eso se trata de una *división de funciones*, propiamente dicha, más que de una división de poderes. La Constitución mexicana resumió felizmente esta idea de modo que la soberanía, que es el "poder supremo", en realidad es única, pero su ejercicio se asigna a los distintos poderes federales y de los estados en sus respectivos ámbitos de competencia.

El propósito de esta separación es que no se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona o en un cuerpo colegiado o asamblea –que eso significa "corporación"–, ni se deposite el Legislativo en un individuo. Esta última prohibición admite dos excepciones: la suspensión de derechos y garantías prevista en el art. 29 constitucional, durante la cual el Legislativo puede investir al Ejecutivo con facultades extraordinarias para legislar, y el otorgamiento de tales facultades para ciertos asuntos en materia económica, que permite el art. 131.

Ahora bien, la denominada *división de poderes* no supone que estos se encuentren divididos de manera absoluta y tajante o ajenos entre sí, y mucho menos que necesariamente deban estar enfrentados. La funcionalidad del gobierno constitucional requiere la interacción e incluso la colaboración entre los órganos que ejercen cada poder. Por otra parte, la colaboración tampoco conlleva la unificación total de posiciones ni la entrega de un poder a la voluntad de otro. La fórmula ideal consiste en una medida importante de cooperación para hacer posible la funcionalidad del gobierno, combinada con un equilibrio real que permita el control recíproco de los poderes a fin de que ninguno de ellos se extralimite en su actuación.

Debe aclararse que ninguno de los órganos que ejercen los poderes se limita a la función que el nombre de cada uno de ellos indica. Si bien por su naturaleza el Poder Legislativo elabora las leyes, el Ejecutivo administra con base en ellas y el Judicial las aplica a los casos concretos en que se le plantea un conflicto, todos ellos, dentro de sus actividades, realizan funciones de los otros dos. El Legislativo efectúa actos administrativos, como el otorgamiento de ciertos nombramientos que le asigna la Constitución o los que se requieren internamente para su funcionamiento y, de modo excepcional, ejerce atribuciones jurisdiccionales, como las que se prevén en el Título Cuarto de la Constitución.

El Ejecutivo tiene una importante función legislativa en cuanto ejerce y aplica su facultad reglamentaria, que consiste precisamente en emitir reglamentos, además de efectuar procedimientos administrativos que re-

visten formalidades judiciales, como cuando se exigen responsabilidades a los servidores públicos.

Finalmente, el Poder Judicial también tiene a su cargo múltiples tareas administrativas referidas a su organización interna y, por medio de la *jurisprudencia*, dicta criterios generales que deben ser acatados para la interpretación que los tribunales hagan de la ley, lo cual tiene un efecto prácticamente equivalente al de la legislación.

Capítulo II. Del Poder Legislativo

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

COMENTARIO. El Congreso general, también llamado por la Constitución *Congreso de la Unión*, se conforma por dos cámaras, es decir, dos asambleas diferentes: una denominada *Cámara de Diputados* y la otra *Cámara de Senadores*; en consecuencia, es bicameral.

Estas cámaras son parte integrante del Congreso, no algo distinto de él; son las partes de un todo. Generalmente actúan como órganos separados, aunque en constante correlación, y en ocasiones ejercen ciertas facultades de manera exclusiva cada una de ellas, pero siempre a nombre del Congreso.

En cuanto a las ventajas y desventajas que ofrecen los sistemas unicameral y bicameral, el primero de ellos es, por lógica, menos complicado y más veloz, así como normalmente menos costoso, dado que por regla general una segunda cámara implica un mayor número de legisladores y una burocracia duplicada. Además, supone una mayor facilidad para la consecución de acuerdos.

En cambio, el sistema bicameral ofrece como ventajas un relativo debilitamiento del Poder Legislativo, ya que cuando recae en una sola cámara puede ser en exceso poderoso –como ocurrió en México entre 1857 y 1874– en detrimento de la capacidad del Poder Ejecutivo. Además, en caso de surgir una confrontación entre una de las cámaras y el Poder Ejecutivo, la otra cámara puede servir como elemento mediador para resolverla. Un tercer argumento favorable al bicameralismo consiste en que

dada la enorme importancia de la función legislativa, es conveniente que esta se realice con gran prudencia y a ello coadyuva la revisión que hace una segunda cámara, lo cual permite una más profunda reflexión y un examen más detallado de los asuntos que se deben resolver. La revisión hecha por una segunda cámara también amplía el tiempo dedicado al examen de un asunto y con ello da oportunidad a que sectores de la población que puedan resultar afectados tengan ocasión de hacer valer sus puntos de vista, antes de que se apruebe en definitiva una ley.

Sección I. De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

COMENTARIO. Las asambleas representativas que ejercen la voluntad popular de acuerdo con la ideología liberal deben buscar una representación directa e inmediata de los electores, sin intermediarios y procurando la realización del principio *Una persona, un voto*. Al margen de cualquier otro criterio, este tipo de asambleas tendría que constituirse con la finalidad de que cada determinada cantidad de población eligiera a un diputado.

Es conveniente aclarar la incorrección de la terminología popularizada en la prensa, que suele llamar *Cámara Alta* al Senado y *Cámara Baja* a la de Diputados. Esta distinción es absolutamente impropia, pues la cámara que tiene mayor importancia representativa popular es la de diputados y en general es aquella, independientemente de su denominación, que se basa en la representación general de los ciudadanos considerados como tales, agrupados por circunscripciones calculadas según una determinada cantidad de población.

Esta representatividad se arraiga en la voluntad popular expresada de manera directa, sin ningún matiz ni otra calidad representativa que no sea la de formar parte de todo el pueblo que integra el Estado-Nación de que se trate, por eso el conjunto de los diputados representa a toda la nación.

Tanto la elección de diputados (art. 51 *in fine*) como la de senadores (art. 57) se hacen mediante fórmulas integradas por un propietario y un suplente. El *propietario* es quien ha de ejercer el cargo, pero si llega a faltar de manera absoluta o temporal, el *suplente* habrá de sustituirlo. Se elige a

un suplente tanto para los legisladores que se eligen por mayoría como para los de representación proporcional. La figura del suplente es de origen hispano. El derecho mexicano la tomó de la Constitución española de Cádiz y la ha mantenido hasta nuestros días.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

COMENTARIO. La *mayoría relativa* consiste en contar con un mayor número de votos que cualquiera otra de las opciones por elegir, consideradas por separado. Se trata de obtener más voluntades a favor de una de las alternativas a escoger; la decisión mayoritaria se toma en relación con cada una de las demás posibilidades en competencia, consideradas aisladamente. Veamos un ejemplo: hay 100 participantes en un cuerpo colegiado que van a elegir a su directiva, compuesta por un presidente, un secretario y un tesorero. Se presentan cuatro planillas de candidatos; la A logra 29 votos, la B 25, la C 24 y la D 22. La planilla A gana porque obtuvo más votos que cada una de sus adversarias: logró la mayoría relativa.

La *representación proporcional* es un método de elección aplicable a los cuerpos colegiados que tiende a atemperar los efectos del criterio mayoritario. En el ejemplo anterior vemos que, en el caso de la mayoría relativa, los representantes válidamente electos obtuvieron una cantidad de votos inferior incluso a una tercera parte y sin embargo ocuparán todos los puestos, dejando sin representación a 71 miembros que no votaron por ellos. La representación proporcional surgió en Europa en el siglo XIX con la idea de que los puestos en los congresos se repartieran en proporción a los porcentajes de votos recibidos por cada corriente. Cuando se trata de elegir asambleas conformadas por un número elevado de miembros, como suelen ser los congresos nacionales, la proporcionalidad puede acercar en mayor medida las cantidades de votos obtenidas por cada partido al número de lugares, curules, escaños o bancas, como se llama a los sitiales que ocupan los legisladores, aunque es prácticamente imposible llegar a una proporción exacta. El ideal es que el porcentaje de sufragios

alcanzados por cada partido se acerque lo más posible al porcentaje de cámara que ocupa. México adoptó un sistema mixto, que combina el método de mayoría relativa con el de representación proporcional.

Trescientos de los diputados se integran a la cámara mediante una elección efectuada en cada una de las 300 demarcaciones llamadas *distritos electorales*, que son áreas determinadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) en las que se contiene aproximadamente 1/300 de la población nacional. En cada distrito gana la diputación en disputa el candidato que obtenga la mayoría relativa de los votos.

Por eso los distritos se llaman *uninominales*, en razón de que cada partido *nomina un solo candidato*, por supuesto, acompañado de su respectivo suplente, pero solo uno es elegido para ejercer la función. En cambio, para las diputaciones de representación proporcional el país se divide en cinco *circunscripciones plurinominales* (art. 53, segundo párrafo). El calificativo *plurinominal* proviene del hecho de que en cada una de las circunscripciones son varios los nominados y, lógicamente, son varios los elegidos, ya que hay que distribuir un conjunto de lugares disponibles entre los postulados por cada partido, asignándoles los que les correspondan, según la proporción de votos alcanzada.

La referencia a las listas regionales describe la lista de candidatos que cada partido debe presentar en cada circunscripción. Como esta abarca una región del país, la denominación empleada es precisamente *listas regionales*.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

COMENTARIO. Los diputados elegidos por el principio de mayoría relativa deben serlo en distritos que contengan una población resul-

tante de dividir el total de los pobladores del país entre 300, considerando, por supuesto, el hecho de que el territorio de un distrito no puede exceder el límite de una entidad federativa. Cada entidad debe quedar dividida en un número exacto de distritos. Ninguna entidad tendrá menos de dos diputados y, en consecuencia, forzosamente deberá tener al menos dos distritos, de ahí que la división no pueda ser exacta, pero sí aproximada, en cuanto a que cada distrito contenga más o menos una tricentésima parte de la población nacional.

Una circunscripción plurinominal comprende varias entidades federativas. La ley a que se refiere este texto es la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* aplicable a la organización de las elecciones federales. En ella se prevé que el INE determinará para cada elección la manera como quedarán conformadas las circunscripciones plurinominales.

El Consejo General del INE determina también para cada elección el número de diputados que deben elegirse en cada circunscripción, los cuales normalmente se fijan en 40. Estos se distribuyen a los partidos según el porcentaje de votos que obtengan.

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción

plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

COMENTARIO. El requisito previsto en la fracc. I tiende a asegurar que los partidos efectivamente tengan presencia en todo el país y no se limiten a presentar sus listas para ver si con pequeños agregados de votos en diferentes lugares suman los necesarios para ingresar a la Cámara, por eso se prevé que si un partido no postula ese mínimo de 200 candidatos en *distritos uninominales*, no se le otorga el registro de sus listas regionales para la elección proporcional.

Si un partido no logra el porcentaje previsto en la fracc. II, no tiene derecho a participar en el *reparto de diputados plurinominales*, como se denomina a los elegidos por el sistema de representación proporcional (véase el art. 52). La votación que sirve de base para el cálculo de este porcentaje de 3% es la emitida en todo el país para la elección de los diputados plurinominales. Podría pensarse que la votación es igual a la que se emite para la elección de diputados por mayoría relativa, pues el pronunciamiento del elector para la elección uninominal y para la plurinominal se produce de manera simultánea en un solo voto. No obstante, en virtud de que existen casos en que el elector, por estar fuera de su distrito pero dentro de su circunscripción plurinominal, vota por los candidatos de las

listas sin hacerlo por el candidato uninominal, esta votación por las listas regionales puede tener una ligera variación respecto de la votación emitida por los candidatos uninominales. De esta manera, para poder asignar diputados de representación proporcional, la votación sobre la que debe calcularse el 3% es la de las mencionadas listas regionales, independientemente de que el partido pueda alcanzar ese porcentaje, o uno superior, en otra de las elecciones que se realicen, como puede ser las de diputados por mayoría relativa, senadores o presidente de la República. De esa votación para las listas se toma en cuenta la *votación válida,* que resulta de deducir, de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a candidatos no registrados, según el art. 15 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE).

Las reglas previstas en este artículo obligan a tomar en cuenta el número de triunfos que consiguen los partidos en los distritos uninominales. Como esos triunfos se acreditan mediante un documento que se llama *constancia de mayoría*, la Constitución toma en cuenta la obtención de dichas constancias para interrelacionarla con los lugares que puede recibir un partido por medio de la *representación proporcional* (RP). Normalmente, al número de diputados que un partido gana en los distritos deben sumarse los que les corresponden por RP, pero esa suma está sujeta a dos condiciones limitativas:

1. Ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios, esto es, por mayoría y por representación proporcional.
2. Ningún partido puede ocupar un porcentaje de lugares en la Cámara de Diputados que rebase en 8% su porcentaje de votación nacional. Ello quiere decir que si un partido tiene, por ejemplo, 40% de los votos emitidos en el país para diputados, al sumar las curules que le correspondan por mayoría y por representación proporcional, no podrá ocupar más de 48% de la Cámara, es decir, no podrá tener más de 240 diputados.

Si en otro caso tuviera 37% de los votos, no podría rebasar el 45% de la Cámara, que son 225 diputados. No obstante, existe una situación en la cual la sobrerrepresentación puede ser más amplia: cuando deriva de los triunfos en los distritos uninominales, es decir, de las constancias de mayoría obtenidas. Esto significa que en ese caso se puede rebasar el mencionado porcentaje de 8%. Por ejemplo, si un partido tuviese 45% de los votos del país pero hubiera conseguido triunfar en 290 distritos, ello

implicaría que va a ocupar 58% de la Cámara, lo que constituye una sobrerrepresentación de 13 puntos porcentuales, pero como las victorias fueron obtenidas por mayoría en los distritos, no le pueden ser retiradas.

Por *fórmula electoral* se entiende el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que hacen posible atribuir a los partidos políticos el número de diputados –de entre los integrantes de sus listas regionales– que, proporcionalmente, corresponda a la cantidad de votos obtenidos en la elección. La fórmula electoral es necesaria para hacer la asignación de diputados de representación proporcional. De acuerdo con el art. 16 de la LGIPE la fórmula aplicable, conforme a lo dispuesto en la fracc. II del art. 54, es una fórmula de proporcionalidad pura que se integra por los elementos siguientes:

a) *Cociente natural.* Es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.
b) *Resto mayor.* Es el remanente más alto de votos entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utiliza cuando, después de asignar los diputados con base en el cociente natural, aún quedan diputaciones por repartir.

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

COMENTARIO. La fracc. I indica que se debe tener la nacionalidad mexicana por nacimiento, por tanto, no puede acceder a este cargo *quien posea la nacionalidad mexicana por naturalización* (véase el art. 30). Dado que la Constitución admite la posibilidad de que una persona de nacionalidad mexicana por nacimiento posea simultáneamente otra u otras nacionalidades, los cargos para los cuales la propia Constitución dis-

ponga que solo pueden ser ocupados por mexicanos *por nacimiento* no se otorgarán a *quien tenga doble nacionalidad* (véase el comentario al art. 32).

Además de la nacionalidad, el o la aspirante debe poseer la calidad de *ciudadano*, con base en el art. 34. Cuando la ley prevé como sanción la pérdida de los derechos ciudadanos o se está privado de ellos por los supuestos establecidos en los arts. 37 y 38, el posible aspirante a un cargo deja de cumplir el requisito de estar en el *ejercicio de sus derechos*. Esto ocurre, por ejemplo, si el ciudadano se encuentra sujeto a un proceso criminal por un delito que merezca pena corporal, que es una de las varias hipótesis consideradas en los mencionados preceptos. No obstante, la jurisprudencia ha establecido que un procesado que se encuentre en libertad bajo fianza sí puede registrarse como candidato.

La fracc. II señala la edad mínima para poder ocupar el cargo. Implica que *no basta con alcanzar la ciudadanía*, sino que el Constituyente estima que se necesita una experiencia vital más extendida para desempeñarse como representante de la nación, dado que la ciudadanía y con ella la capacidad de votar se obtienen a los 18 años, pero para poder ser elegido diputado se exigen 21 por lo menos.

El carácter de *originario* al que alude la fracc. III depende de la constitución de cada estado, que define esa calidad normalmente en función de haber nacido en el estado o ser hijo de personas nativas de él. La Constitución permite que quien no sea *originario* de un estado pueda ser elegido en uno de sus distritos, *siempre que sea vecino de él,* es decir, que ahí habite, *tenga establecido su domicilio y esa situación efectivamente corresponda a la realidad y no sea fingida,* por eso dice el texto "con residencia efectiva" de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección.

La intención de la fracc. IV es que el aspirante no disponga de medios de coacción contra los electores. En cuanto al servicio en el ejército, además, nuestra Constitución trata de separar de manera tajante las responsabilidades que conllevan los cargos públicos de elección popular de la función castrense, no solo por el carácter civil del servicio público, sino también por el hecho de que un militar en activo podría estar sujeto a instrucciones supuestamente legítimas dadas por sus superiores, lo cual sería incompatible con su condición de representante popular.

La fracc. V contempla un amplio conjunto de incompatibilidades. Este régimen atiende al desempeño de funciones públicas y establece distintos tiempos y condiciones para la separación previa de las mismas y, en algunos casos, la incompatibilidad absoluta aun separándose del cargo previo.

Es de considerarse con atención el hecho de que los diputados locales pueden ser elegidos diputados o senadores en sus respectivas entidades sin necesidad de separarse de su cargo previamente a la elección federal.

El impedimento de la fracc. VI se basa en el carácter laico del Estado mexicano y en el principio de separación entre las funciones públicas y las que realizan las confesiones religiosas. Esta incompatibilidad se volvió de índole relativa, pues el art. 130 constitucional señala que "Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados". La *Ley de Asociaciones Religiosas* y *Culto Público* determina el tiempo previo de separación de cinco años.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

COMENTARIO. El texto original de la Constitución de 1917 indicaba que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

En 1993 se elevó el número de senadores de dos a cuatro por entidad. De estos, tres serían elegidos por mayoría y uno más, el cuarto, se asignaría a la *primera minoría*, es decir, al partido que ocupase el segundo lugar en cada entidad federativa.

En 1996 se modificó de nuevo este artículo para indicar que la Cámara se integrará con 128 senadores, es decir, el número no variaba, pero ya no se alude a una cantidad fija por cada entidad federativa y, en cambio, se determina que en estas se elegiría a tres senadores, dos por mayoría relativa y uno que se asignaría a la *primera minoría*, esto es, al partido que

obtuviera el segundo lugar, con lo que la representación de senadores elegidos en las entidades daría un total de 96. Cada partido postula dos fórmulas integradas por un propietario y un suplente, una marcada como primera y otra como segunda. El que gana, acredita ambas fórmulas. El que queda en segundo lugar obtiene un lugar en el Senado correspondiente a la primera de sus fórmulas. A ellos se agregan 32 senadores elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Esto quiere decir que hay 32 senadores elegidos según la proporción de votos obtenida por los partidos y que dichos senadores son propuestos en una lista de alcance nacional por cada partido político.

La votación en todo el país lograda por cada organización partidista permitirá a esta acreditar el número de senadores que les corresponda en forma proporcional. Por ejemplo, supongamos que un partido obtiene 50% de los votos: le correspondería acreditar a 50% de los senadores de su lista y, en consecuencia, tendría 16 de esos senadores de tal lista nacional; otro partido obtiene 30% de la votación: le correspondería el mismo porcentaje de sus candidatos de la lista, que son aproximadamente 10, y un tercer partido obtiene 20% y, en consecuencia, le tocaría más o menos 20% de su lista, que equivale a seis.

La aparición de estos senadores de lista nacional, que no quedan vinculados formalmente a ninguna entidad federativa, se aparta del concepto básico de la representación federal atribuida a la Cámara de Senadores y al sentido de equilibrio que se supone debe existir entre todos los estados en dicha Cámara.

Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

COMENTARIO. Véase la parte final del comentario al art. 51.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

COMENTARIO. Véase el comentario al art. 55.

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato

COMENTARIO. Antes de la reforma de 2014 se prohibía la reelección inmediata de diputados y senadores. El texto vigente permite que los diputados puedan ejercer hasta cuatro periodos consecutivos y los senadores dos; esto supone en ambos casos una permanencia continua de hasta 12 años, lo cual se considera debe propiciar la profesionalización de los legisladores y sujetarlos a un escrutinio popular que valore su desempeño y premie con la reelección a quien haga los méritos para ello.

A fin de evitar que los congresistas presionen indebidamente a su partido con la amenaza de cambiarse a otro, se previó que la postulación para la reelección sea hecha por el mismo partido por el que fueron originalmente votados, salvo que su separación de dicho partido haya ocurrido antes de la mitad del periodo para el que fueron elegidos, pues se estima que, en esa hipótesis, su salida del partido no obedeció a una presión para obtener una nueva postulación.

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

COMENTARIO. El Instituto Nacional Electoral (INE) declara la validez y otorga las constancias en las elecciones de diputados y senadores; esta función concede al INE la posibilidad de declarar que han sido válidas las elecciones de diputados y senadores, mas no la de presidente de la República, ya que esto solo le corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cada distrito se declara la validez de la elección de los diputados uninominales por medio del consejo distrital correspondiente. Cada uno de estos consejos es un órgano del propio INE. En los consejos estatales se efectúa la misma operación para la elección de los senadores de mayoría y de primera minoría. El Consejo General hace el cómputo nacional y declara la validez de la elección de diputados y senadores de representación proporcional. Así, hay constancias de mayoría, de asignación de primera minoría –cuando se trata de los senadores– y de asignación de diputados y senadores de representación proporcional.

Lo relativo al Tribunal Electoral se comenta en el art. 99. Baste señalar aquí que el sistema de impugnaciones electorales se regula por la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

Se menciona que los partidos tienen el derecho de impugnar los resultados de las elecciones ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Esta posibilidad debe entenderse también concedida a los candidatos independientes, de acuerdo con los arts. 13 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME) y 359 de la LGIPE. El que las resoluciones de dicha Sala sean *definitivas* e *inatacables* significa que contra ellas no proceden el amparo ni ningún otro juicio o recurso.

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

COMENTARIO. La institución del *fuero* alude a un conjunto de inmunidades que se otorgan al legislador con el propósito de garantizar su independencia, en especial frente al Ejecutivo. La *inviolabilidad* o *inmunidad absoluta* es una manifestación del fuero de los legisladores, la cual significa que en ningún momento puede imputarse algún delito a los legisladores por lo que digan. Cuando no se habían despenalizado en el ámbito federal la difamación y la calumnia, estos delitos podían ser cometidos por cualquier persona, menos por los parlamentarios. Ahora esta circunstancia sigue siendo válida para el caso de las entidades federativas en donde continúe vigente la tipificación de tales conductas delictivas. Tampoco se puede configurar el delito de amenazas cometido por un legislador.

Se discute acerca del alcance de la expresión *en el desempeño de sus cargos*, pues lo expresado cuando no los están desempeñando podría quedar excluido de esta forma de inmunidad. Dada la naturaleza protectora de la función legislativa de ataques políticos, lo más aconsejable es interpretarla en el sentido de *durante el desempeño de dichos cargos*, para que no se pretenda restringir, por ejemplo, a lo que se diga en la tribuna de la cámara o en el seno de una reunión de comisión. Ello podría dar lugar a que se pretendiera perseguir a un legislador por lo dicho durante un mitin político-electoral o en el curso de una entrevista televisiva. En virtud de la dificultad para trazar una línea precisa entre lo que corresponde al desempeño del cargo y lo ajeno a él, debe preferirse la máxima extensión de la protección, admitiendo que se trata de una situación de irresponsabilidad total, tanto penal como civil.

Igualmente se puede discutir sobre el significado exacto de la palabra *opiniones*, aduciendo, por ejemplo, que un insulto directo proferido contra otro legislador no es una "opinión". Por la misma razón antes expresada sobre lo difícil que resulta señalar un límite objetivo, y dado que siempre se está en el terreno de *dichos* y no de *hechos* que afecten físicamente a alguien, la interpretación más acorde con la naturaleza de esta protección a los legisladores es que todo lo dicho por ellos, en cualquier circunstancia, queda cubierto por la *inviolabilidad*.

Situación distinta opera cuando se trata de *hechos*, es decir, actos no de palabra sino de obra, que suponen la comisión de algún delito; entonces opera el procedimiento indicado en el Título Cuarto de la Constitución.

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

COMENTARIO. Se prevé la incompatibilidad de las funciones públicas, sobre todo en cuanto a la participación en otros poderes como el Ejecutivo o el Judicial, de modo que si –como ocurre a menudo– el legislador es nombrado para desempeñar un cargo administrativo o diplomático, debe obtener *previamente* la autorización de su cámara para separarse del cargo mediante una licencia. Se entiende que el cuerpo legislativo puede otorgarla o negarla; en el segundo caso, el legislador tiene el deber de permanecer en su función representativa. Aunque no hay previsión para conocer de una renuncia formal al puesto de diputado o senador, hay un caso de "renuncia" temporal prevista en el art. 63. La sanción señalada al final del art. 62 produce una especie de renuncia *ipso facto*. Esto significa que en caso de asumir otro puesto público sin que se haya otorgado la licencia, aunque ya se hubiese solicitado, o pese a su negativa, el legislador pierde definitivamente el cargo y no puede volver a él. En cambio, la figura de la licencia hace posible la reasunción del puesto, siempre que abandone la función incompatible.

Debe destacarse que existe la posibilidad de desempeñar alguna comisión encargada por otro poder, con carácter honorario y sin recibir sueldo por ella.

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante

el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habérsele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habérsele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

COMENTARIO. El primer requisito para que operen las cámaras es el quórum. Se entiende por *quórum* el número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado que deben estar presentes para que dicho cuerpo pueda tomar decisiones válidas. En general, se sigue el criterio de la mayoría y por ello normalmente se solicita un quórum basado en la mayoría absoluta, es decir, que para la validez de la sesión se necesita la presencia de más de la mitad de los miembros.

Se plantea la cuestión de cuál es el número de miembros de cada cámara sobre el que debe determinarse que está presente más de la mitad. Cualquiera diría que la pregunta es superficial, pues la Constitución dice que los diputados son 500 y los senadores 128. Sin embargo, en circunstancias excepcionales puede ocurrir –y ha ocurrido– que falten algunos miembros y sus vacantes no hayan sido cubiertas o no puedan serlo.

La solución correcta a este problema es considerar como base del cálculo del quórum constitucionalmente previsto, el número total de los integrantes de cada cámara.

Otro problema derivado del art. 63 es el de la posible falta de integración de las cámaras para su instalación e inicio de sus tareas. Según su texto, hay dos casos de *quórum reducido* previsto en la Constitución: uno ocurre cuando no asisten más de la mitad de los miembros para la instalación, entonces los presentes –se entiende que cuantos sean– deberán "compeler a los ausentes", es decir, *obligar incluso por la fuerza* –según el diccionario– a los faltistas, para que se presenten. La capacidad de decisión de ese quórum reducido está bastante constreñida, pero le queda, por ejemplo, la definición en cuanto a qué día citan, dentro de los 30 que marca la Constitución, para que se presenten los electos, e incluso dentro de la palabra *compeler* queda la posibilidad de que acuerden alguna sanción adicional a la prevista en la propia Constitución, consistente en la pérdida definitiva del cargo.

Otra cuestión por resolver en la *Ley Orgánica del Congreso* es definir el momento en que se llama a los suplentes si los propietarios no asisten a la instalación. Como puede apreciarse, la disposición contiene un verdadero galimatías. Del tercer párrafo pudiera desprenderse que el Constituyente se propuso dar a los propietarios 30 días para decidir, y dejar a los suplentes cubrir ese tiempo, lo cual es contradictorio con el contenido del párrafo primero que ya analizamos.

Esto se podría resolver mediante una disposición legal que estableciera el momento, dentro de los 30 días, en que se convoca simultáneamente a los propietarios y a los suplentes a presentarse, en el entendido de que la au-

sencia del propietario y la presencia de su suplente activará de inmediato el supuesto de la *renuncia ficta* a la que ya hemos aludido.

Luego viene el segundo caso de decisión con *quórum reducido*, que es el de la convocatoria a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de la cámara que no se ha podido instalar. Es evidente que dicha convocatoria será válida con cualquier número de miembros presentes en la cámara de que se trate.

Una figura que tiene que ver tanto con el quórum como con la institución de la suplencia la encontramos en el párrafo segundo del artículo, que prevé una especie de *licencia ficta*, derivada de faltar 10 días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara (nótese que aquí hay un caso de una facultad conferida al presidente de cámara directamente por la Constitución).

Una *vacante* ocurre cuando faltan tanto el propietario como el suplente. En tal caso se tiene que convocar a una elección extraordinaria en el distrito o la entidad federativa que deban cubrirse por un diputado o senador de mayoría, respectivamente.

Si la *vacante* es de un senador de primera minoría, como no es posible convocar a una elección extraordinaria para elegir a quien quede en segundo lugar, se prevé que ocupe la senaduría el propietario de la segunda fórmula propuesta originalmente por el partido al que pertenecían los que dejaron la vacante (véase el comentario al art. 56).

Si faltan el propietario y el suplente elegidos por representación proporcional, se recurre a la lista presentada originalmente por el partido. Aquel diputado o senador, según el caso, que se encuentre en el lugar siguiente al último que hubiere sido acreditado, pasará a ocupar la vacante.

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

COMENTARIO. Se llama *dieta* la remuneración diaria de los legisladores. Desde la época de la democracia ateniense en la Antigüedad, se pagaba una cantidad a los ciudadanos que asistían a las reuniones de la Asamblea y así se procedió en los parlamentos posteriormente. Se entendía que la compensación que, en su caso, recibieran los asistentes, se fijaría por día de estancia. La palabra *dieta* está vinculada al término latino *dies*, esto es, *día*. En rigor, pese a ese origen de cálculo diario de los emo-

lumentos, ahora se asignan cantidades mensuales como retribución a la función del diputado o senador.

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Periodo de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

COMENTARIO. En virtud de estar íntimamente relacionados este artículo y el siguiente, referentes a los periodos de sesiones ordinarias, su contenido se comenta conjuntamente en el art. 66.

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

COMENTARIO. Los *periodos de sesiones* son los lapsos durante los cuales se celebran las reuniones de las cámaras. Pese a que en la actualidad una equivocada concepción del Poder Legislativo pretende exigir a los legisladores una incesante actividad y parecería que la opinión pública

quisiera medir las tareas legislativas como trabajo a destajo, tanto la historia como la lógica política militan a favor de la idea original de que este poder actúe de modo intermitente y no de forma continua.

El Constituyente de 1917 estableció un solo periodo de sesiones ordinarias que abarcaba del 1º de septiembre hasta el 31 de diciembre como máximo. Obsérvese que la filosofía del precepto se basaba en poner una fecha límite para los trabajos –como aún se conserva-, precisamente con la idea de que era más importante agotar las tareas de su encargo que cubrir un tiempo determinado.

En 1986 se introdujo un segundo periodo de sesiones ordinarias en el año.

Actualmente los *periodos de sesiones ordinarias* tienen la duración siguiente: el primero, del 1º de septiembre al 15 de diciembre cuando mucho, excepto el año de entrada de un nuevo presidente, en que su terminación puede extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo, del 1º de febrero hasta el 30 de abril, a más tardar. A partir de 2024, el presidente iniciará su mandato el 1º de octubre, por eso se prevé que, en el año de inicio del periodo presidencial, el Congreso adelante el comienzo de sus trabajos al 1º de agosto.

Así, el tiempo de sesiones ordinarias es de seis meses y medio, y hasta ocho meses el año de cambio presidencial.

El *año legislativo* es diferente al año calendario, de manera que transcurre del 1º de septiembre (con la excepción antes indicada) al 31 de agosto. Por esa razón el periodo que se inicia en febrero no es el primero, sino el segundo del año.

En virtud de que se prevé una fecha límite para la conclusión de los periodos ordinarios, estos pueden concluir antes de dicha fecha; para ello, es necesario que ambas cámaras se pongan de acuerdo y, en caso de que hubiese una diferencia respecto del momento en que deba concluir el periodo, se faculta al presidente de la República para resolver este desacuerdo. Como no se restringe al presidente para que defina una u otra fecha dada por las cámaras, existe la posibilidad de que el Ejecutivo señale una de ambas o bien alguna distinta.

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la

propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

COMENTARIO. Los *periodos de sesiones ordinarias* son los previstos como tales en la Constitución, a los que ya hemos aludido. Los *periodos de sesiones extraordinarias* son aquellos a los que excepcionalmente se convoca fuera de los periodos de sesiones ordinarias.

De manera abreviada y en el uso común, incluso parlamentario, es válido aludir a los primeros como *periodos ordinarios* y a los segundos como *periodos extraordinarios*.

El régimen de estos últimos está previsto en los arts. 67, 72 y 78 de la Constitución. De acuerdo con ellos, los periodos extraordinarios se rigen por las reglas siguientes:

a) La facultad de convocarlos corresponde a la Comisión Permanente, que de acuerdo con la fracc. IV del art. 78 los puede "acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo". Esto significa que la iniciativa para el decreto que los convoque puede provenir del presidente de la República, pero también puede presentarla cualquier diputado o senador, sea o no integrante de la Comisión Permanente. Esta conclusión deriva de la facultad genérica de iniciativa que tienen los legisladores. Por el mismo motivo debe estimarse que las legislaturas de las entidades federativas pueden presentar una iniciativa al respecto. La interpretación de la frase "acordar por sí" alude al hecho de que la iniciativa correspondiente no haya sido remitida por el Ejecutivo.

b) El decreto por el que se convoque a un periodo de sesiones extraordinarias debe ser aprobado por lo menos por *las dos terceras partes* de los individuos presentes en la sesión de la Comisión Permanente.

c) Puede convocarse al Congreso, es decir, a ambas cámaras, si el asunto compete a las dos; o bien a una sola de ellas si se trata de alguna cuestión que sea de su exclusiva competencia.

d) La convocatoria debe señalar el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias y el Congreso o la cámara convocada "sólo se ocuparán del asunto o asuntos", que constituyen dichos objetos. Esta disposición tiene el propósito de evitar que el Congreso o alguna de las cámaras tomen medidas sorpresivas, abordando cuestiones que no le fueron autorizadas por una mayoría calificada de dos tercios de los miembros presentes en la Comisión Permanente. En caso de

que el Congreso o alguna cámara resuelva algo que no está previsto en la convocatoria, estará viciado de inconstitucionalidad y podrá anularse por la Suprema Corte de Justicia.

En razón del objeto específico para el que son convocados los periodos extraordinarios, durante su celebración sigue reuniéndose la Comisión Permanente para atender los asuntos que le competen durante los recesos del Congreso.

e) El decreto por el que la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias no puede ser vetado por el Ejecutivo (art. 72, inciso J).

Artículo 68. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

COMENTARIO. La primera acepción del término *lugar* es la de "espacio ocupado o que puede ser ocupado por un cuerpo cualquiera"; en este sentido, cabría la posibilidad de interpretar que se pretende la ubicación de ambos cuerpos colegiados para el desarrollo de sus tareas en un mismo espacio. No obstante, la tercera acepción de la palabra equipara *lugar* con *ciudad*, *villa* o *aldea*. Es en esta última significación como la costumbre constitucional mexicana ha entendido lo dispuesto en este artículo. No se trata de que se instalen en una misma edificación las dos cámaras, al estilo del Capitolio, ubicado en Washington. En nuestro país la tradición ha sido que las cámaras se ubiquen en edificios separados.

Ahora bien, el *lugar* tiene que ser, por disposición del propio texto constitucional, la Ciudad de México, puesto que en concordancia con el art. 44 ella es la capital del país y "sede de los Poderes de la Unión". De esta manera, en condiciones normales las cámaras deben residir en la Ciudad de México.

Este artículo prevé la posibilidad de que las cámaras se trasladen a un lugar distinto. El cambio de residencia implica o bien una situación emergente, como un grave disturbio político o un desastre natural, o la reali-

zación de algún acto ceremonial o conmemorativo. En tal caso, las cámaras deben convenir entre ellas.

Si existe acuerdo en la necesidad de cambiar la residencia pero no en cuanto al tiempo, modo y lugar, se le otorga al Ejecutivo una especie de facultad arbitral para escoger, entre las dos posiciones enfrentadas, la que considere más adecuada. Nótese que esta atribución no le da al presidente la posibilidad de seleccionar un tercer sitio.

Artículo 69. En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

COMENTARIO. El presidente debe presentar cada año un informe por escrito. Hasta antes de la reforma del 8 de agosto de 2008, también debía asistir personalmente a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo y se acostumbraba que diera lectura a su informe. Tal costumbre tuvo su fundamento en disposiciones constitucionales anteriores que imponían al depositario del Ejecutivo la obligación de pronunciar un discurso en el acto de apertura de las sesiones de las cámaras.

La Constitución de 1917 eliminó la referencia al discurso pero mantuvo la obligación de que el presidente se presentara a la apertura de sesiones, la cual fue suprimida por la mencionada reforma en virtud de que las pugnas entre los distintos partidos habían llegado a producir situaciones

muy tensas, en las que el titular del Ejecutivo no tenía condiciones propicias para estar presente en el inicio de trabajos del Congreso. En 2006 a Vicente Fox ni siquiera le permitieron entrar al salón de sesiones, y en 2007, Felipe Calderón apenas pudo decir unas cuantas palabras desde su lugar en el presidium para hacer entrega del informe. Los legisladores, en lugar de avanzar hacia un formato en el que el presidente pudiera contestar preguntas formuladas por aquellos, prefirieron suprimir la obligación de que estuviera presente, aunque la manera como quedó redactado el texto deja abierta la posibilidad de que en el futuro vuelva a acudir para hacer entrega del informe.

Se señala que cada cámara podrá enviar preguntas por escrito para que el presidente amplíe la información remitida. Esta práctica supone que el Ejecutivo conteste por escrito, si bien un desarrollo legislativo futuro podría dar lugar a un intercambio de preguntas y respuestas entre aquel y los legisladores en un acto celebrado en el Congreso, aunque lo ortodoxo sería que un procedimiento de esta naturaleza quedara plasmado en la Constitución.

En la primera aplicación de este precepto reformado, durante el análisis del informe de 2008 comparecieron varios funcionarios, quienes rindieron protesta formal de decir la verdad. Esta circunstancia tiene por objeto que eventualmente se pueda exigir una responsabilidad, incluso penal, a los funcionarios a quienes se les llegase a probar que mintieron en su comparecencia o en la información documental entregada.

El último párrafo, introducido en la reforma del 10 de febrero de 2014, obedece a la importancia que ha adquirido la seguridad pública, de modo que cada nuevo presidente, a los pocos meses de asumir el mandato, presente una estrategia en la materia y rinda informes específicos al respecto.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas; y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar

la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

COMENTARIO. Las atribuciones del Congreso dan lugar a actos de autoridad de aplicación general que obligan a todos los gobernados, o bien se expresan como actos de gobierno, como puede ser el nombramiento de un funcionario; de ahí que sus resoluciones y las que emiten las cámaras en uso de sus facultades exclusivas tengan el carácter de *ley* o de *decreto*.

La *ley* es un acto de autoridad de carácter general, abstracto e impersonal, en el que se establecen normas de comportamiento de carácter obligatorio.

El *decreto* tiene características totalmente contrarias: es concreto, particular y personalizado, además de que no siempre está revestido de fuerza obligatoria. Las cámaras emiten diversos actos de esta naturaleza, por ejemplo, el de la Cámara de Diputados para conceder la Medalla Eduardo Neri.

La distinción no es ociosa y la previsión constitucional tiene mucho sentido porque se trata de evitar que el Congreso asuma decisiones que tengan un carácter distinto al de la *ley* o el *decreto*. Pueden emitirse *acuerdos parlamentarios*, pero estos solo deben referirse a cuestiones internas de cada cámara, como lo prevé el art. 77. El Congreso, sus cámaras o la Comisión Permanente no deben resolver sobre asuntos en los que no tengan competencia, por eso el Constituyente prevé que toda *resolución* implique un acto de autoridad o de gobierno con efectos en el mundo jurídico externo al parlamento, por lo que solo puede revestir el carácter de *ley* o de *decreto*.

La *Ley Orgánica del Congreso* regula su estructura, que comprende, por supuesto, a ambas cámaras y a la Comisión Permanente, dedicando un capítulo específico a cada una de ellas. Además de los órganos propiamente legislativos, la estructura del Congreso comprende también diversos órganos internos de las cámaras, así como las oficinas administrativas de las mismas.

El tercer párrafo es la base para la formación de los *grupos parlamentarios*. Estos se integran por los diputados o senadores que provienen de un mismo partido político que los postuló. La referencia a la *libre expresión* fue un eufemismo empleado por el Constituyente, quien no describió las

verdaderas tareas de estos grupos. De acuerdo con la *Ley Orgánica del Congreso,* los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los legisladores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

En cada cámara se requiere *un mínimo de cinco legisladores* para integrar un grupo parlamentario. La *Ley Orgánica del Congreso* no puede ser vetada. Para el concepto de *veto*, véase el art. 72.

Sección II. De la Iniciativa y Formación de las Leyes

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;
III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

COMENTARIO. El proceso legislativo se inicia a partir de un acto denominado *iniciativa*, que consiste en proponer al órgano legislativo la emisión de una ley o un decreto, o su reforma, adición, derogación o abrogación. Dentro del término genérico *iniciativa de ley* debe incluirse la posibilidad de proponer cambios constitucionales.

La *iniciativa* es un derecho de naturaleza pública que se otorga a determinados funcionarios u órganos. No es una atribución de autoridad ni una obligación impuesta a quienes se da la posibilidad de elaborarla. Tiene, además, la acepción de *documento* que contiene la propuesta legislativa de que se trate. Cuando tal derecho lo ejercen los diputados y senadores, debe recalcarse que se trata de una acción estrictamente individual que tienen los legisladores. Ellos pueden, por supuesto, ejercitarlo de manera conjunta. El Reglamento de la Cámara de Diputados prevé la posibilidad de presentar iniciativas a nombre del grupo parlamentario, pero siempre se entiende que el derecho es de cada diputado que integra el grupo, de modo que alguno podría deslindarse expresamente de la iniciativa.

Las legislaturas de los estados y la de la Ciudad de México –también denominadas *congresos locales*– son los órganos en los que se deposita el Poder Legislativo de las entidades federativas. Aquí sí es el cuerpo colegiado el que toma la decisión en conjunto.

La fracc. IV se refiere a la *iniciativa popular*, que puede ser presentada al Congreso directamente por los ciudadanos. Con base en la lista nominal de electores, al 20 de febrero de 2015 se requerían 108 427 firmas para presentar una iniciativa popular.

La *iniciativa preferente* es una facultad especial concedida al presidente para que ejerza presión sobre el Congreso a efecto de que este no posponga el análisis de asuntos que interesan a aquel; por eso debe resolver en un tiempo breve sobre las propuestas presidenciales. El Congreso no está, por supuesto, obligado a aceptarlas, pero cada cámara debe decidir en un plazo de 30 días si las aprueba, las rechaza o las modifica. Si la cámara revisora devuelve a la de origen la propuesta dentro del tiempo previsto, esta dispondrá de 15 días naturales, esto es, días consecutivos, sean hábiles o no, para decidir, de acuerdo con lo previsto en la *Ley Orgánica del Congreso*.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respecti-

vos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente,

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

   Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dicta-

minadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

COMENTARIO. Los proyectos de ley o decreto se discuten generalmente en ambas cámaras de manera sucesiva, primero en una y luego en la otra, es decir, no en forma simultánea, como ocurre en Estados Unidos. La *cámara de origen* es aquella que resuelve en primer lugar acerca de una iniciativa que le ha sido presentada; la *cámara revisora* es la que recibe un proyecto de ley aprobado por la cámara de origen, para su revisión. Aquí el año al que se alude en el apartado G es el mismo *año legislativo*, que inicia el primero de septiembre y concluye el 31 de agosto, con la excepción indicada en el comentario al art. 66. En términos generales, cualquiera de las cámaras puede ser "de origen", pero con base en el apartado H, en materia de préstamos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, forzosamente debe ser de origen la de diputados.

El proceso legislativo puede desenvolverse linealmente cuando lo aprobado por la cámara de origen es también resuelto de manera favorable por la revisora y, una vez enviado al Ejecutivo, este no tiene ningún inconveniente en promulgarlo y publicarlo. La *promulgación* es el acto en virtud del cual el Ejecutivo aprueba el contenido de una ley o decreto y ordena su publicación. El *veto*, en cambio, consiste en que devuelva el proyecto con observaciones al Legislativo. Implica la negativa a publicarlo y su devolución, con una explicación –que constituye las "observaciones"– de los motivos por los que considera que no debe expedirse la ley y, en su caso, los cambios o supresiones que estima deben hacérsele para que proceda a promulgarla. El Ejecutivo dispone de 30 días naturales para interponer el veto, pues, de lo contrario, el proyecto "se reputará aprobado" por aquel. Para evitar el *veto de bolsillo*, consistente en que el presidente no devuelva la ley o el decreto, pero tampoco lo publique, se establece

que pasados esos 30 días debe realizar la promulgación y publicación respectivas dentro de los 10 días siguientes; si no lo hace, se presumirá hecha la promulgación y el presidente de la cámara de origen ordenará que se publique sin necesidad del refrendo previsto en el art. 92.

El *veto* puede ser parcial o total. Será *parcial* si solo objeta una fracción del contenido, y *total* si se opone por completo a su publicación. En ambos casos el proyecto tiene que ser devuelto al Congreso sin que el presidente pueda poner en vigor la parte que sí aprueba. El Congreso puede superar el veto presidencial si en cada cámara el proyecto es ratificado por las dos terceras partes del número total de votos; entonces el Ejecutivo estará obligado a publicar la ley. Una cuestión interesante es el significado de la expresión *número total de votos,* que pudiera dar la impresión de que se trata de una noción distinta al *número de miembros presentes,* que se usa en otros preceptos. El *número total de votos* únicamente puede ser de los emitidos por los que están presentes, pues los ausentes, por definición, no podrían haber votado.

Se prevén expresamente en el apartado J cuáles resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras no pueden ser vetadas. Estos casos abarcan las hipótesis siguientes:

1. El decreto por el que cualquiera de las cámaras convoca a elecciones extraordinarias.
2. Las resoluciones por las que se designa a los miembros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) y a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los primeros por la Cámara de Diputados y los segundos por la de Senadores.
3. Las decisiones del Congreso respecto de la designación de un presidente interino o sustituto que, siendo de carácter electoral, no podrían ser vetadas por quien hubiese asumido provisionalmente la titularidad del Ejecutivo según lo dispuesto en el art. 84.
4. El decreto por el cual el Senado declare desaparecidos los poderes de una entidad federativa por la misma razón y porque abre la posibilidad de un nuevo proceso electoral.
5. La resolución por la que la Cámara de Diputados decide si desafuera o no a un servidor público.
6. La resolución por la que la Cámara de Diputados decide si acusa o no a un servidor público en caso de juicio político.
7. La resolución por la que la Cámara de Senadores condena o absuelve a un servidor público en caso de juicio político (art. 110).

8. La resolución por la que la Cámara de Diputados decide acusar al presidente de la República por la comisión de un delito.
9. La resolución de la Cámara de Senadores que condene al presidente de la República por la comisión de un delito.

El apartado J contempla también como no vetable el "decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente" y con base en el art. 70, el Ejecutivo no puede vetar la *Ley Orgánica del Congreso* ni sus reformas. Aparte de los casos expresamente previstos como no susceptibles de veto, debe entenderse que cualesquiera otras resoluciones del Congreso o de alguna de sus cámaras sí pueden ser vetadas en virtud del principio jurídico interpretativo reconocido de manera inobjetable de que las normas de excepción deben interpretarse en forma estricta.

Si la cámara revisora desecha totalmente un proyecto de ley, lo regresará a la cámara de origen con sus observaciones. Ahí pueden ocurrir dos cosas: una es que la cámara de origen acepte las razones de la revisora y deseche el proyecto. En tal caso, debe aplicarse el criterio de que ocurrido tal desechamiento, según el apartado G, el proyecto no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. La segunda posibilidad es que la cámara de origen insista en su proyecto y lo vuelva a aprobar por mayoría absoluta de los miembros presentes. Esta mayoría no es distinta de la que se exige para la aprobación original, pues todas las decisiones para la aprobación de leyes o decretos deben tomarse por mayoría absoluta de los miembros presentes en cada cámara.

Ante la insistencia de la cámara de origen, la cámara revisora tiene, a su vez, dos opciones: aceptar las razones de aquella y aprobar el proyecto, o volver a rechazarlo. Si ocurre lo primero, lo remite al Ejecutivo, pero si lo desecha por segunda vez, el proyecto no podrá presentarse nuevamente durante el periodo de sesiones de que se trate.

El apartado E aborda la posibilidad de que la cámara revisora deseche parcialmente, modifique o adicione el proyecto remitido por la cámara de origen. En esta hipótesis, la cámara de origen discutirá de nuevo lo que no fue aprobado por la revisora, es decir, lo desechado, modificado o adicionado y no podrá alterar los artículos que ya hubieran sido aprobados por ambas cámaras. Aquí puede pasar lo siguiente:

1. Que la cámara de origen acepte todas las observaciones formuladas por la cámara revisora, en cuyo caso el proyecto, en el que ha-

bría coincidencia de ambas cámaras, pasará de manera directa al Ejecutivo para que lo promulgue o, eventualmente, lo vete.

2. Que la cámara de origen insista en su posición original; entonces el proyecto vuelve a la cámara revisora para que tome nuevamente en consideración las razones de aquella. Ahí, a su vez, pueden pasar dos cosas:

   a) Que la cámara revisora acepte la posición de la cámara de origen y entonces ambas estarían de acuerdo, por lo que el proyecto pasaría al Ejecutivo.
   b) Que la cámara revisora no acepte las razones de la cámara de origen y, al no haber acuerdo, según el mencionado apartado E, el proyecto en su totalidad no pueda ser presentado sino hasta el siguiente periodo de sesiones. Empero, el propio precepto abre la posibilidad de que la parte de la ley en la que sí hubiera acuerdo se envíe al Ejecutivo. Para ello es necesario que ambas cámaras acepten expresamente esta solución; la cámara revisora no debe, por su cuenta, mandar al Ejecutivo la parte aprobada.

Sección III. De las Facultades del Congreso

Artículo 73.[4] El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
II. Derogada;
III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

   1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;
   2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política;
   3o. Que sean oídas las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obliga-

[4] Véase la nota al art. 115.

das a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido;

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de las demás entidades federativas.

IV. Derogada;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. Derogada;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

VIII. En materia de deuda pública, para:

1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.[5]

3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del conve-

[5] En este párrafo y en el siguiente debe entenderse que la expresión "Distrito Federal" alude a la Ciudad de México. La reforma relativa al cambio de naturaleza del Distrito Federal (véase el comentario al art. 122) omitió modificar este texto.

nio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;

IX. Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las me-

didas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País, y

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban

imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura ge-

neral de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;
c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
d) Cerillos y fósforos;
e) Aguamiel y productos de su fermentación;
f) Explotación forestal, y
g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera; la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas compe-

tencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, Municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción xxv de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4o. de esta Constitución.

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

XXIX-R. Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito

Federal,[6] con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

COMENTARIO. Las facultades del Poder Legislativo pueden dividirse de la manera siguiente:

a) Facultades legislativas propiamente dichas, ejercidas de manera necesaria por ambas cámaras, se contienen en las fracciones siguientes:

X. Sobre los asuntos ahí mencionados, la facultad legislativa del Congreso es absoluta y no cabe el ejercicio de la misma respecto de tales materias por parte de los estados o la Ciudad de México.

XIII. En lo referente a "las presas de mar y tierra", su connotación es la relativa a la captura en el mar o en el ámbito terrestre de naves o vehículos del enemigo o de personas que pudieran estar involucradas en un conflicto bélico.

XIV y XV. Estas fracciones consagran la facultad exclusiva para legislar respecto de la organización y funciones de las fuerzas armadas.

XVI. En materia de salubridad general se crea una autoridad de naturaleza excepcional para proteger a la población del peligro de enfermedades, denominada *Consejo de Salubridad General,* que está dotado incluso de una facultad reglamentaria particular que adquiere una dimensión cuasilegislativa, al decir que dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. Este Consejo se regula en la *Ley General de Salud*.

---

[6] Debe entenderse que la expresión "Distrito Federal" alude a la Ciudad de México. La reforma relativa al cambio de naturaleza del Distrito Federal (véase el comentario al art. 122) omitió modificar este texto.

XVII. Las *vías generales de comunicación* se refieren a las bases o guías para el desplazamiento físico como caminos, carreteras, vías férreas, marítimas internas o aéreas. Las tecnologías de la información abarcan todos los procedimientos actuales y futuros que permitan el manejo, almacenamiento y conducción de datos. Se incluye la facultad de legislar en materia de radio, televisión, telefonía y toda forma de transmisión a distancia de sonido, imagen y datos en general. En cuanto al agua, en la práctica casi la totalidad de la misma es regulada por las autoridades federales.

XIX. Se refiere a los terrenos sin edificar o explotar y tiene que ver con el uso adecuado de la tierra; se vincula con el art. 27, fracc. XVII.

XX. Corresponde exclusivamente al Congreso federal porque se trata de regular al personal del servicio exterior mexicano, es decir, de quienes representan a México en el extranjero.

XXI. Originalmente, esta fracción facultaba al Congreso para determinar los delitos en que la Federación resultaba afectada, entre los cuales se consideraban los previstos en las leyes que regulaban materias de competencia federal; luego se incluyó de manera específica la delincuencia organizada como delito a ser perseguido por las autoridades federales. Hasta ahí existía una separación nítida entre los delitos federales y los del fuero común, cuya persecución corresponde a las entidades federativas. Ante la insuficiencia de la autoridad federal para hacer frente a algunos delitos, se introdujo la concurrencia para el secuestro y la trata de personas, por medio de "leyes generales" que extraen esos delitos del *Código Penal Federal* y de los de las entidades federativas, a fin de sujetarlos a una regulación especial que incluye disposiciones penales y administrativas relativas a la organización de los cuerpos policiacos que participan en su investigación. En 2014, como parte de una reforma político-electoral, se centralizó la tipificación de los delitos electorales en una ley general. En julio de 2015 se incluyeron en el catálogo de delitos regulados por leyes generales la desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, lo cual puede abarcar retenciones de personas sin la finalidad de obtener rescate. Se agregaron también la tortura "y otros tratos o *penas* crueles, inhumanos o degradantes". No se aclara cuándo una pena prevista en el Código Penal se puede considerar cruel, ni cómo la aplicación de una pena legalmente establecida podría constituir un

delito, lo cual muestra un grave descuido en la redacción de este texto constitucional. El proceso de centralización en materia penal se agudizó en el inciso c) de la fracc. XXI, por virtud del cual los procedimientos penales ya no son regulados por las entidades federativas y existe un solo *Código Nacional de Procedimientos Penales* para todo el país. También se establece una legislación única en materia de medios alternativos de solución de controversias, que se refieren a la mediación para conseguir acuerdos entre delincuente y ofendido que reduzcan la carga de los juzgados, y lo mismo ocurre en lo relativo a la ejecución de penas, lo cual alude fundamentalmente a la regulación del internamiento en prisiones. En 2015 se determinó incluir una legislación única para todo el país a fin de regular la justicia para adolescentes prevista en el art. 18.

El segundo párrafo contiene la facultad de atracción, por virtud de la cual la autoridad federal puede conocer de delitos que originalmente corresponderían al fuero común, es decir, a las entidades federativas. Se prevé aquí un fuero especial para los periodistas y los medios de comunicación cuando sean víctimas de un delito que normalmente deberían conocer las autoridades locales. Pese a la defectuosa redacción, debe entenderse que la atracción por parte de la autoridad federal procede cuando la motivación del delito tenga como propósito afectar la libertad de expresión o el derecho a la información, de modo que si el delito cometido contra un periodista no tiene que ver con su profesión, no tendría por qué convertirse en un asunto federal. El tercer párrafo implica que en materias llamadas *concurrentes,* cuya regulación efectúan tanto la Federación como las entidades federativas, lo cual sucede en la salud, por ejemplo, la propia ley federal puede señalar de qué asuntos se ocupen los estados y la Ciudad de México; con esa base se ha trasladado a las entidades el combate al narcomenudeo, si bien este punto estaba sujeto a una nueva revisión a partir de un anuncio que hizo el presidente de la República el 27 de noviembre de 2014.

XXII. La amnistía consiste en declarar la extinción de la acción penal o de la pena respecto de personas que hubieren cometido delitos en ciertas condiciones por las cuales se considera socialmente útil propiciar el perdón y buscar la reconciliación social.

XXV. Contiene atribuciones específicas relativas a varias materias educativas y culturales. El contenido de esta disposición no se ha desplegado en plenitud, pues abre la posibilidad de determinar aportaciones económicas destinadas expresamente al servicio público de educación, que se entienden como impuestos generalmente aplicados y no como cuotas que puedan cobrarse en las escuelas. Constituye también la base de la concurrencia de facultades de los diferentes órdenes de gobierno en materia educativa. Sobre los aspectos educativos y el Servicio Profesional Docente, consúltese el comentario al art. 3º.

XXVIII. Tendente a uniformar los registros contables en todos los ámbitos de gobierno.

XXIX-B. Para legislar sobre los símbolos patrios.

XXIX-C y XXIX-G. Este es un caso de facultades concurrentes, pues la *Ley General de Asentamientos Humanos* y la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* distribuyen facultades en estas materias entre los distintos ámbitos gubernativos.

XXIX-H. Para organizar el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual resuelve controversias entre los gobernados y las autoridades; muchas de ellas tienen que ver con los impuestos, por eso este tribunal tiene como antecedente el que se llamó en un principio Tribunal Fiscal de la Federación. También se le faculta para imponer sanciones a funcionarios y particulares que participen en actos de corrupción. Por su importancia, en el texto constitucional se determina su organización, el número de sus integrantes y la manera como se les designa. Sus miembros son nombrados por el presidente de la República, pero los de la Sala Superior deben ser aprobados por las dos terceras partes de los senadores presentes, de modo que no puedan tomar la decisión los miembros de un solo partido. Para los de las Salas Regionales basta la aprobación de la mayoría.

XXIX-I. Otro caso de facultades concurrentes respecto de las cuales la legislación federal debe coordinar acciones conjuntas para situaciones de desastre, fenómenos naturales o circunstancias en las que la población debe ser protegida y organizada para su seguridad.

XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L y XXIX-N. Estas fracciones también indican casos de concurrencia legislativa en materia de deporte, turismo, pesca, acuacultura, así como constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas.

XXIX-M. La seguridad nacional se refiere a las tareas tendentes a salvaguardar la integridad y preservación del Estado.

XXIX-Ñ. Esta fracción se refiere a la concurrencia entre las entidades federativas y la Federación en materia de cultura en el sentido establecido en el art. 4º, pero al excluir el contenido de la fracc. xxv del art. 73 da a entender que las materias ahí contenidas relativas a aspectos culturales son exclusivas de la Federación; sin embargo, resulta absurdo que las referidas entidades federativas no puedan legislar en asuntos como bibliotecas y museos en su propio territorio. Esta falta de definición puede dar lugar a controversias constitucionales sobre el alcance de las competencias estatales y federales.

XXIX-O. Lo relativo a los datos personales en poder de particulares puede consultarse en el comentario al art. 16.

XXIX-P a XXIX-W. Estas fracciones –exceptuando la Q–, incorporadas entre 2011 y 2015, dan cuenta de un acelerado proceso de centralización de facultades en las instancias federales para regular materias sobre las que tenían competencia original los estados. Por ejemplo, la P comprende aspectos relacionados con el derecho civil, que ahora pueden ser materia de regulación federal. Lo mismo ocurre con la R en relación con los registros públicos de la propiedad, o la T sobre el manejo de archivos públicos. La S centraliza la normatividad en materia de transparencia, acceso a la información pública y salvaguarda de datos personales. La U da amplias facultades al Congreso federal en lo relativo a partidos políticos y elecciones en las entidades federativas. Las fraccs. V y W contienen controles para mantener el equilibrio financiero de los gobiernos tanto de la Federación como de entidades federativas y municipios, además de coordinar acciones para combatir la corrupción en todo el país. Respecto de la fracc. XXIX-Q, véanse los comentarios a los arts. 35 y 71.

b) Las *facultades económico-financieras* se encuentran en las fracciones siguientes:

VII. Esta fracción ha justificado que la Federación extienda sus facultades tributarias más allá de las que estrictamente le conce-

den de modo expreso otras fracciones de este artículo para gravar determinadas materias o actividades.

VIII. La primera parte sirve de base a la legislación en materia de deuda pública, ya que los empréstitos son los créditos que se obliga a pagar el gobierno. La propia fracción da reglas sobre cuáles son los fines que justifican la contratación de tales créditos. En 2015 se centralizaron funciones ejercidas anteriormente por los estados, dando facultades al Congreso de la Unión para controlar el nivel de endeudamiento de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios mediante una ley que establece reglas sobre los montos que pueden comprometer, para pagar deudas, de los fondos que reciben como participación de los impuestos que recauda la Federación a nombre de esos órdenes de gobierno.

XVIII. Un atributo de la soberanía es la capacidad de emitir moneda como medio generalizado de cambio; el establecimiento de *casas de moneda* tiene precisamente esa función y el Congreso cuenta con la facultad de fijar las condiciones que la moneda deba tener. En ese concepto quedan incluidos, por ejemplo, los billetes y quizá debería considerarse seriamente la opción de incluir a las tarjetas de crédito, que cumplen el mismo papel, como sujetas a la fijación de las características y condiciones de uso por parte del Congreso. Este también tiene el poder de dictar las reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera, es decir, la fijación del tipo de cambio o precio al que se adquieran monedas de otros países o divisas, como el dólar, el euro, el yen, etc. De esta fracción deriva el sistema de pesas y medidas que usamos, basado en el sistema métrico decimal, e incluso esa facultad sirve de sustento para la determinación del horario.

XXIX. Señala las actividades sobre las que se establecen contribuciones propiamente federales. El sentido original de esta disposición se orientaba a considerar que eran las únicas sobre las cuales podía fijar impuestos la Federación y que fuera de esos asuntos los estados podían gravar cualesquiera otras actividades.

XXIX-D y XXIX-E. Véase el comentario al art. 26.

XXIX-F. Esta fracción es el sustento de la legislación en materia de inversión extranjera, la cual se ha apartado del espíritu original de la Constitución que tiende a regularla, es decir, imponer

condiciones para su ingreso, a diferencia de la inversión mexicana, que debe ser promovida.

c) Denominamos *facultades de control* a aquellas que tienen como propósito vigilar la acción del Poder Ejecutivo y prever la adopción de medidas preventivas y correctivas de posibles desviaciones, como la que se encuentra en la fracc. XXIV.

d) Como *facultades políticas* se clasifican todas aquellas que suponen actos concretos de poder en que se expresa el ejercicio de la soberanía nacional. Entre las de mayor trascendencia se encuentran las previstas en las fracciones siguientes:

I. Alude a la admisión de nuevos estados en la unión federal adicionales a los existentes.

III. Aquí se encuentran reglas para formar estados tomando territorio de los actuales.

V. Significa modificar el estatus de la Ciudad de México por virtud del traslado de los poderes federales a otro lugar del país.

IX. Aunque comparte características de las facultades económicas, debe considerarse de tipo político, pues justifica cualquier medida para lograr el libre tránsito de mercancías sin restricciones impuestas por las entidades federativas.

XII. Es el acto por el que se inicia un conflicto armado con otro país.

XXVI y XXVII. Véase el comentario a los arts. 84 y 85.

e) Las *facultades administrativas* pueden referirse a cuestiones internas de las cámaras o bien dar al Congreso la posibilidad de realizar de manera directa algunas funciones materialmente ejecutivas. Entre estas se encuentra la relativa a la creación de empleos administrativos y fijación de sueldos (fracc. XI). En el caso de los ministros de la Corte y otros servidores públicos que la Constitución equipara de manera expresa, como los consejeros del INE, no procede la disminución de sus emolumentos. La fracc. XXV permite al Congreso contar con su propio sistema de escuelas, pero no le ha dado esa aplicación.

Las *facultades implícitas* se encuentran previstas en la fracc. XXX y deben interpretarse en forma restrictiva para que el Congreso federal no se desborde sobre las atribuciones estatales, alegando facultades implícitas. Es

preciso que exista con claridad una *función regulable,* asignada a una autoridad federal, para que puedan ejercerse válidamente tales facultades.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación

contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y

IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

COMENTARIO. La Cámara de Diputados es la única que interviene en materia presupuestaria. El *presupuesto* es el listado de erogaciones que hará el gobierno federal en un año. La *anualidad* había sido una característica propia del Presupuesto, pero en mayo de 2008 se incluyó la posibilidad de prever gastos para varios años por delante. La *cuenta pública* es el reporte de los gastos realizados, el cual debe apegarse a las autorizaciones de gasto. Aquí se dan reglas para la presentación del presupuesto, que es un caso excepcional en el cual existe una obligación, a cargo del Ejecutivo, de presentar la iniciativa correspondiente.

La previsión de las *partidas secretas* se sustenta en el fenómeno real de que hay casos en los cuales el Ejecutivo debe realizar o autorizar gastos que no pueden ser expuestos públicamente o carecen de comprobación, pero tienen una finalidad pública para un asunto de Estado. Se entiende que

no son para que los secretarios se queden con ese dinero o lo entreguen irresponsablemente y por eso debe quedar una constancia escrita, que pueda ser verificable en algún momento posterior, aunque sea con finalidades históricas.

La ratificación prevista en la fracc. III y el contenido de la VII introducen matices parlamentarios en el sistema constitucional mexicano. La primera limita la libertad del presidente de nombrar a un importante miembro de su gabinete y la segunda corresponsabiliza a la Cámara de Diputados en cuanto a los planes administrativos del Ejecutivo. Estas adiciones, efectuadas el 10 de febrero de 2014, tendrán que pasar por la prueba de su aplicación práctica para verificar si no inciden en un entorpecimiento de las relaciones entre los poderes.

Los empleados superiores de Hacienda tenían que ser ratificados por el Senado hasta antes de la reforma de 2014, que transfirió esta atribución a los diputados. En la práctica, los funcionarios sujetos a esta ratificación han sido: los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público; de Egresos; de Ingresos; el procurador fiscal de la Federación; el tesorero de la Federación; el jefe del Servicio de Administración Tributaria; los administradores generales de Recaudación; de Auditoría Fiscal Federal; de Aduanas; Jurídico; de Grandes Contribuyentes; y los jefes de la Unidad de Crédito Público y de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

La fracc. VIII busca asegurar un debido control de la actividad de los organismos constitucionales autónomos, de modo que el responsable del órgano que vigile sus cuentas y sus funciones administrativas no sea designado por los mismos que van a ser objeto de la vigilancia, sino directamente por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejer-

zan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

COMENTARIO. Aquí se prevé la continuidad de los pagos que deben hacerse a las personas que trabajan para el gobierno. Este precepto debería servir de base para la denominada *reconducción presupuestaria*, consistente en la continuación de la aplicación del presupuesto del año anterior en caso de que la Cámara no apruebe el presupuesto para un año determinado.

La segunda parte se vincula con las limitaciones de los sueldos de los funcionarios públicos y la obligación de hacer públicas sus percepciones, que se regulan en el art. 127, a cuyo comentario remitimos al lector.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y

coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.

La ley reglamentará el ejercicio de esa facultad y el de la anterior;

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Pre-

sidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Se deroga.

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y

XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

COMENTARIO. El Senado tiene la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas, que son tratados en los que intervienen muchos países. Si el Senado no aprueba los tratados no entran en vigor. Igualmente debe aprobar la terminación o los cambios que pretenda hacerles el presidente de la República.

La fracc. v prevé la *desaparición de poderes*, que supone la total descomposición política de una entidad federativa. En tanto al Senado corresponde la preservación del pacto federal, se le faculta para tomar medidas a fin de restaurar el orden constitucional, incluso nombrando un gobernador provisional, si se trata de un estado de la República, o al jefe de gobierno de la Ciudad de México, en el caso de esta. Por el mismo motivo se le dan atribuciones para resolver conflictos internos entre los poderes de una entidad federativa.

El Senado debe aprobar los nombramientos de los colaboradores directos del presidente cuando este opte por un *gobierno de coalición,* al que se alude en el comentario al art. 89; pero se preserva la calidad del Ejecutivo como jefe supremo de las fuerzas armadas y responsable unipersonal de la seguridad nacional, por eso los secretarios de Defensa y Marina quedan exentos de la ratificación por el Senado. Otros nombramientos

del presidente que deben ser aprobados por el Senado, aunque no haya gobierno de coalición, son: el del secretario encargado del control interno del Ejecutivo, que es quien tiene a su cargo evitar la realización de actos de corrupción en la administración pública; el del secretario de Relaciones Exteriores y, junto con él, los de los subsecretarios de ese ramo, que quedan comprendidos en la expresión "empleados superiores" del mismo; el de los embajadores y cónsules en otros países; el de los integrantes de los órganos previstos en los arts. 26, 27 y 28, así como el de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, lo cual significa que también el de los generales del Ejército y almirantes de la Marina. Los órganos colegiados a que alude la fracc. II son: el Instituto de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Competencia Económica.

En cuanto al concepto de *guardia nacional* de la fracc. IV, véase el comentario a los arts. 31 y 89. Lo referente a los conflictos de límites se trata en el comentario al art. 46, y la referencia al fiscal general, en el comentario al art. 102.

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;
III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y
IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

COMENTARIO. Los *acuerdos parlamentarios* tienen por objeto resolver cuestiones internas de cada cámara y su base constitucional se encuentra en la fracc. I, en la que se prevé que las cámaras tienen la facultad de "dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior". La palabra *económicas* no alude a cuestiones financieras necesariamente, sino a la toma de decisiones internas relativas a la organización y administración de sus trabajos.

La atribución de la fracc. II constituye un sustento para la creación de conferencias para el trato entre comisiones de ambas cámaras que trabajen conjuntamente a fin de arreglar las diferencias legislativas entre ellas. La referencia a los empleados de "su secretaría" debe entenderse que alude a todos los empleados administrativos de cada cámara.

Sección IV. De la Comisión Permanente

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el ob-

jeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o substituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;

V. Se deroga.

VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

COMENTARIO. Nuestros diversos textos constitucionales han previsto un órgano que actúe durante los recesos del Congreso para resolver de manera rápida algunas cuestiones que atañen a las facultades de este. Igualmente, la Comisión Permanente tiene la atribución de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Asimismo, esta Comisión está facultada para recibir iniciativas de ley y turnarlas a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, y para recibir las observaciones hechas por el Ejecutivo cuando ejerza su facultad de veto (véase el comentario al art. 72).

En la fracc. VII se le conceden facultades para ratificar algunos nombramientos que durante los periodos ordinarios corresponden a las cámaras. Puede también otorgar licencias a los legisladores que las soliciten, y conceder licencia al presidente de la República hasta por 60 días naturales. Lo referente a los periodos extraordinarios se trata en el art. 66.

Sección V. De la Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

   También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

   Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y pre-

supuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización dé su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el período respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el

contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales

de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal[7] y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requeri-

[7] Debe entenderse que la expresión "Distrito Federal" alude a la Ciudad de México. La reforma relativa al cambio de naturaleza del Distrito Federal (véase el comentario al art. 122) omitió modificar este texto.

da para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

COMENTARIO. La fiscalización consiste en la supervisión del uso de los recursos públicos, cualquiera que sea la institución de gobierno o privada que los aplique. La mención de los entes públicos federales alude a todos los órganos de la administración pública paraestatal y debe entenderse que comprende a los órganos autónomos.

La adopción del Sistema Nacional Anticorrupción en 2015 introdujo importantes cambios en este artículo y asignó formalmente el nombre de Auditoría Superior de la Federación (ASF) al órgano encargado de esta función. Aunque al inicio de la fracc. I se indica que la fiscalización es *posterior,* una modificación importante del referido Sistema consistió en la eliminación de los principios de posterioridad y anualidad, con lo cual

se posibilitó la realización de revisiones en el curso de un mismo ejercicio presupuestario sin tener que esperar a que concluya. Si bien los principios suprimidos obligaban a que las revisiones se efectuaran posteriormente al cierre del ejercicio correspondiente, el propio texto constitucional permitía algunas excepciones a los mismos.

Se mantuvieron los principios de legalidad e imparcialidad. Esto es: apego a la ley, y actuación libre de prejuicios y de tendencias a beneficiar o perjudicar al sujeto auditado. Asimismo, permaneció el principio de definitividad, según el cual las observaciones y recomendaciones que deriven de las auditorías deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. También se mantuvo el principio de confiabilidad, el cual implica que la contabilidad debe estar libre de errores y prejuicios. La revisión contable debe basarse en la información documental, que se presume confiable porque puede ser corroborada.

Se incorporaron aspectos que tienden a agilizar la realización de las revisiones contables, como son: el relativo a que el proceso de fiscalización empiece a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente al que habrá de revisarse, y la posibilidad de que la ASF solicite información del ejercicio que aún no se ha cerrado, siempre que se trate de procesos que ya estén concluidos, por ejemplo, una obra terminada o un evento ya realizado.

Una atribución que limita de manera considerable la autonomía de las entidades federativas en el ejercicio de los recursos es la que autoriza a la ASF a fiscalizar las participaciones federales que hasta antes de la reforma de 2015 estaban exentas de esa revisión, la cual correspondía a los órganos de fiscalización locales. La justificación de tal exención era que esas participaciones están constituidas por recursos que generan las entidades federativas y que les pertenecen naturalmente a ellas, pues podrían recaudarlos sin intervención de la Federación, pero por los Convenios de Coordinación Fiscal los funcionarios federales los cobran en representación de tales entidades. La desconfianza de las autoridades centrales, derivada de manejos de las finanzas locales calificados como irresponsables, ha conducido a esta limitación de la supervisión soberana de las cuentas por la representación popular de las entidades federativas, propia de un sistema federal. La ASF también puede verificar el destino y el ejercicio de ingresos de los estados y de la Ciudad de México obtenidos mediante créditos avalados por la Federación.

Una extensión más de la actividad fiscalizadora hace posible auditar fondos públicos transferidos a fideicomisos, fondos o mandatos, sean pú-

blicos o privados, para impedir que por esa vía se oculte el destino dado a dinero de los contribuyentes.

Para el concepto de *cuenta pública* véase el art. 74.

El auditor superior de la Federación será designado por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, lo cual significa que no bastan los votos de un solo partido político y, por tanto, la decisión requiere un apoyo plural para reforzar su legitimidad. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado de nuevo por una sola vez. La ley que regule esta institución podrá determinar causas de remoción de su titular, la que podrá acordarse también por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Por la referencia al Título Cuarto de la Constitución debe entenderse que puede ser sometido a juicio político como titular de un organismo autónomo; sin embargo, no disfruta de fuero al no estar mencionado en el art. 111.

Si bien no se trata de un organismo constitucional autónomo propiamente dicho, comparte con ellos la capacidad de emitir su propia reglamentación interna; sin embargo, su autonomía no es plena respecto de la Cámara de Diputados, pues el propio texto constitucional la considera un órgano de la misma.

Capítulo III. Del Poder Ejecutivo

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

COMENTARIO. El Poder Ejecutivo recae en una sola persona, por eso decimos que es unipersonal. Los colaboradores del presidente no forman un cuerpo colegiado ni comparten con él el ejercicio del mando, lo ejercen por delegación, son secretarios que ejecutan la voluntad del titular del Ejecutivo.

La naturaleza unipersonal del Ejecutivo atiende a una necesidad práctica y a una tradición histórica. En cuanto a la primera, se trata de evitar dilaciones y titubeos en la función de hacer cumplir la ley que corresponde a este Poder. Las tareas administrativas exigen una instancia única de toma de decisiones y un esquema piramidal de ejecución de las órdenes para garantizar su eficacia.

Por otro lado, históricamente el respeto a un líder y la necesidad colectiva de atender a una autoridad unificada tienen raíces ancestrales. El principio monárquico del *gobierno de uno* sigue presente en instituciones como la titularidad unipersonal del Ejecutivo en los regímenes presidenciales.

Además de la previsión expresa de este artículo, en el que se indica que el titular del Ejecutivo se denominará *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,* la Constitución se refiere a él en varios artículos como presidente de la República, así que ambas denominaciones son jurídicamente equivalentes.

Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

COMENTARIO. La característica de *directa* implica que el titular del Ejecutivo debe surgir de una elección popular en la que, sin intermediarios, la cuenta de los sufragios emitidos por la ciudadanía determine quién ocupará la Presidencia. El Constituyente fijó esa condición para impedir la adopción de esquemas en los cuales se genera una instancia intermedia entre la emisión del sufragio de los electores y el resultado final de la elección, como ocurre en Estados Unidos de América, donde los votantes no emiten su voto de modo directo a favor de los candidatos, sino que formalmente eligen en cada estado a un grupo de *electores*, quienes, a su vez, se reunirán para elegir al presidente.

La Constitución solo exige que la elección presidencial sea *directa*, pero no pone ninguna otra condición y remite a la Ley Electoral para que esta señale los demás requisitos. La *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE), en desarrollo de esta norma, prevé que la elección de presidente se haga por *mayoría relativa* (véase el art. 12). Sin embargo, nada impediría que la legislación ordinaria señalara el requisito de *mayoría absoluta a dos vueltas*, como ocurre en otros países. De este modo, por medio de una reforma legislativa sería posible introducir un sistema que señalara la *mayoría absoluta*, es decir, la obtención de más de la mitad de los votos, para ganar la Presidencia.

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

COMENTARIO. El primer requisito es ser ciudadano mexicano por nacimiento, esto es, que tenga la nacionalidad mexicana por razón del nacimiento y no por naturalización; además, debe tener pleno goce de sus derechos, es decir, no estar privado de estos por alguna de las razones que implican su pérdida o suspensión. Así, por ejemplo, la persona que se encuentra purgando una pena de cárcel no puede ser postulada a la Presidencia.

El requerimiento de ser mexicano por nacimiento debe leerse, de acuerdo con el art. 32 de la Constitución, con el añadido de que no adquiera otra nacionalidad.

En cuanto a la nacionalidad de los padres de quien aspire a la Presidencia, la fracc. I del art. 82 había previsto desde el texto original de la Constitución de 1917 que se exigiera el que ambos fueran mexicanos por nacimiento para garantizar la plena vinculación del titular del Ejecutivo con su país. En 1993 se cambió esta regla para hacerla excesivamente laxa.

Para el texto vigente basta con que un padre sea mexicano sin que se precise que debe serlo por nacimiento, lo cual implica la posibilidad de que sea mexicano por naturalización. De este modo, puede ser presidente

alguien con un padre extranjero que nunca haya obtenido la nacionalidad mexicana y otro que siendo extranjero originalmente se haya naturalizado mexicano. La interpretación correcta de este requisito debe ser que, en el caso de que un padre del aspirante sea mexicano por naturalización, esta debe haber ocurrido con antelación al nacimiento de quien pretende ocupar la titularidad del Ejecutivo.

Se exige "haber residido en el país al menos durante veinte años", pero no se hace la previsión de que deban ser inmediatamente anteriores a la elección.

La edad exigida es de por lo menos 35 años, a fin de asegurar una madurez y experiencia mínimas para la asunción de esa responsabilidad.

Las características previstas en las fraccs. IV a VI se corresponden con las analizadas en el caso de los requisitos para ser diputado (véase el art. 55).

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto

COMENTARIO. La iniciación del periodo presidencial el 1º de octubre se introdujo en la reforma del 10 de febrero de 2014, pero su aplicación efectiva ocurrirá en el año 2024, dado que dicha reforma entra en vigor en 2018 para que el presidente elegido ese año funja del 1º de diciembre del mismo al 30 de septiembre de 2024. La *no reelección absoluta* del Poder Ejecutivo mexicano es excepcional en el mundo. La regla general es que se permita la reelección inmediata del jefe de gobierno, aunque también en los sistemas presidenciales se establece un límite al número de periodos sucesivos. En Estados Unidos de América se permite la reelección solamente para un segundo periodo de cuatro años.

En cada nación, la experiencia histórica es determinante. En México, la tendencia a perpetuarse en el poder mostrada por quienes lo ejercieron desde el inicio de nuestra vida independiente fue una constante. Apenas consumada la independencia, Agustín de Iturbide pretendió convertirse en emperador, lo cual supone un ejercicio vitalicio y hereditario. El largo periodo de inestabilidad hasta la restauración de la República, después de

la fallida aventura imperialista de Maximiliano, estuvo marcado por la constante presencia de Antonio López de Santa Anna en la Presidencia en distintos momentos y con los más variados ropajes ideológicos. El propio Benito Juárez parecía tener intenciones de no soltar la primera magistratura y luego Porfirio Díaz, que había proclamado la "No reelección" como bandera, acabó quedándose en la Presidencia durante más de 30 años. Por ese motivo la consigna revolucionaria de Francisco I. Madero fue "Sufragio efectivo. No reelección". A pesar de que la Constitución de 1917 recogió esta aspiración, que fue un motivo básico del levantamiento en armas de 1910, no pasó mucho tiempo antes de que Álvaro Obregón lograra la modificación del texto constitucional en 1927, que permitiría la reelección por una sola ocasión y siempre que no fuera para el periodo inmediato, siguiendo el mismo camino que había empleado Díaz para perpetuarse en el poder.

Obregón se hizo reelegir en 1928, pero fue asesinado en julio de dicho año. A partir de este episodio se consagró de manera tajante el principio de la *no reelección absoluta*. Esto significa que quien ocupe una vez la titularidad del Ejecutivo, por cualquier motivo y así sea por unos cuantos minutos –como ocurrió con Pedro Lascuráin en su desafortunado papel de legitimador de la dictadura de Victoriano Huerta–, jamás podrá volver a ocupar dicho puesto.

Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o substituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá

inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente substituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente substituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

COMENTARIO. Para resolver el modo de cubrir la vacante existente en la Presidencia se han ensayado varios métodos. La Constitución de 1824 adoptó la creación de una vicepresidencia. La Constitución de 1857 decidió preestablecer como sucesor al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; fue precisamente desde ese cargo que asumió la Presidencia don Benito Juárez. Durante el Porfiriato se reintrodujo la institución de la vicepresidencia y con ese sistema se eligió en 1911 a Francisco I. Madero como presidente y a José María Pino Suárez como vicepresidente, quienes fueron cobardemente asesinados por órdenes de Victoriano Huerta.

En razón de la lamentable experiencia del arribo de Huerta al poder, el Constituyente de 1917 dispuso dejar al Congreso que, actuando como

asamblea única, determinara quién habría de ocupar el cargo. En caso de que el Congreso no estuviera reunido, intervenía la Comisión Permanente para nombrar un presidente provisional. La reforma del 9 de agosto de 2012 modificó nuevamente el sistema para reintroducir la sustitución del presidente por un funcionario específicamente determinado, en este caso el secretario de Gobernación. Como se trata de un secretario, para él no opera el impedimento de la fracc. VI del art. 82. Igualmente, como para ese cargo la edad puede ser menor de 35 años y no hay requisito de residencia previa, se exentan también las exigencias de las fraccs. II y III. Un problema que no está resuelto por el texto constitucional es el que surgiría si el Congreso no nombra al interino o sustituto en el plazo de 60 días. Pudiera ser que la Comisión Permanente no acordara por mayoría, como la obliga el art. 78, la convocatoria al periodo extraordinario si el Congreso se encontrara en receso o que, estando este en sesiones, no se conformara el quórum o no se lograra la votación requerida para nombrar al presidente. Estos escenarios no son descabellados, pues ya se han dado casos en que no se consigue el acuerdo para hacer nombramientos, como ocurrió con los consejeros electorales en el periodo previo a la elección de 2012.

Por falta absoluta se entiende la muerte, la renuncia o la incapacidad definitiva del presidente y el procedimiento para cubrir la vacante tiene características distintas según la falta ocurra en los dos primeros años del periodo presidencial o en los cuatro últimos. Cuando la ausencia se da en los dos primeros años se debe convocar a una elección extraordinaria: si sucede en los últimos cuatro años, ya no se convoca a elecciones y se designa a un presidente sustituto que concluya el periodo.

En la primera hipótesis hay dos posibilidades:

a) Si el Congreso se encuentra reunido, sea en sesiones ordinarias o extraordinarias, deberá proceder de inmediato a elegir presidente, que tendrá el carácter de *interino*. El Congreso delibera y vota constituyendo una sola asamblea, pero cada cámara debe instalarse por separado con un quórum calificado de dos terceras partes del total de los miembros de cada una de ellas, lo cual modifica la regla general del art. 63 en cuanto a que cada cámara puede funcionar con más de la mitad de sus miembros.

Los congresistas deben votar en secreto; esto implica el uso de boletas en que se señale el nombre del candidato, y resultará elegi-

do quien obtenga más de la mitad de los votos de los legisladores presentes.

El presidente así designado por el Congreso se denomina *interino*, pues durará en el cargo el tiempo que medie entre su nombramiento y la toma de posesión del presidente que resulte de la elección extraordinaria a la que debe convocar el Congreso. Quien triunfe en dicha elección extraordinaria cubrirá el periodo que reste del sexenio que esté transcurriendo.

Probablemente en razón del ambiente de inquietud política que puede imperar en el caso de una elección de esta índole, se abre un margen de entre siete y nueve meses. La conclusión del proceso electoral no ocurre el día de la elección, sino hasta que se desahoguen los recursos que se interpongan contra su resultado.

b) Si el Congreso no se encuentra en sesiones, la Comisión Permanente debe convocar de inmediato al Congreso a sesiones extraordinarias para que designe al presidente interino y convoque a elecciones.

Si la falta absoluta sucede durante los cuatro últimos años del periodo de que se trate, pueden darse los supuestos siguientes:

a) Si el Congreso se encuentra en sesiones, designará un *presidente sustituto* que deberá concluir el periodo. Las reglas de elección son las mismas previstas para nombrar al presidente interino.

b) Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del *presidente sustituto*.

Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

COMENTARIO. Este artículo plantea tres supuestos: *a)* que no estuviere hecha o declarada válida la elección; *b)* la falta absoluta del presidente electo; y *c)* la falta temporal del presidente.

La indefinición electoral puede consistir en que la elección no se hubiera realizado, o que estando hecha no haya sido declarada válida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este supuesto, el Congreso debe nombrar un presidente interino antes de que se inicie el sexenio correspondiente. A partir de la vigencia de la Constitución de 1917, solo se ha dado un caso en que el presidente electo no pudo asumir el cargo: esto sucedió con motivo del asesinato de Álvaro Obregón.

En todo caso, la consecuencia ineludible es la no prolongación del periodo del presidente en funciones, esto es, una vez concluido el término para el cual fue elegido, este deberá cesar en el cargo. Aunque el presidente electo hubiese muerto, el presidente en funciones por ningún motivo puede permanecer en él, por lo que se prevé que asuma provisionalmente la Presidencia de la República el presidente de la Cámara de Senadores. En ese caso, el Congreso deberá nombrar un presidente interino siguiendo las reglas del art. 84.

Las hipótesis de este artículo no quedaron suficientemente claras, puesto que puede darse el caso de que el presidente electo muera poco después de que la elección haya sido declarada válida. Tal caso debería equipararse al supuesto de que la elección no está hecha, para que el Congreso, previamente a la toma de posesión, pueda designar un presidente interino. De otro modo, parecería que habría que esperar hasta que llegue el comienzo del nuevo período para que asuma la presidencia el presidente del Senado y entonces se inicie el procedimiento para designar un presidente interino.

Es importante también definir cuál es el Congreso que habrá de nombrar al interino si la elección fue anulada. La interpretación correcta es que debe ser el Congreso elegido en el mismo año de la elección presidencial y no el que está a punto de concluir.

Este artículo prevé la petición de licencia por parte del presidente hasta por 60 días, caso en que ocupará provisionalmente la Presidencia el secretario de Gobernación, pero no resuelve el caso en que el presidente requiera, por ejemplo, con motivo de una enfermedad, una licencia más prolongada, la cual puede ser concedida por el Congreso, al que la fracc. XXVI del art. 73 no limita el tiempo por el que podría conceder dicha licencia. La solución lógica a esta laguna constitucional es que el Congreso designe a un interino si concede una licencia que supere los 60 días.

Si la falta temporal se vuelve absoluta, por ejemplo en caso de la muerte del presidente, se procederá conforme al art. 84.

Un dato interesante, derivado de las reglas de sustitución que se analizan, es que el secretario de Gobernación que ocupe de manera provisional la titularidad del Ejecutivo debe quedar impedido de ocupar nuevamente la referida secretaría, pues en tal caso, si ocurriera la falta absoluta del presidente, no podría sustituirlo otra vez, dada la prohibición contenida en el art. 83.

Artículo 86. El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

COMENTARIO. Este artículo prevé la posibilidad de la renuncia del presidente en funciones, siempre que dicha renuncia sea motivada por una causa grave. La hipótesis contenida en este precepto supone la existencia de algún tipo de crisis política que coloque al titular del Ejecutivo en la necesidad de separarse de su alto cargo. Es claro que aun tratándose de una causa vinculada con la salud del presidente, la situación tendría que haber llegado a tal extremo que no fuera posible sustituirlo temporalmente como lo previene el art. 85 y, por consecuencia, se entendería que la circunstancia política se ha tornado crítica.

Esta disposición se relaciona con la fracc. XVII del art. 73, que faculta al Congreso de la Unión para aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República. Se entiende que la aceptación debe derivar de la valoración política que haga el Congreso sobre la gravedad de la causa que esgrima el renunciante. Solo las circunstancias específicas que rodean la presentación de una renuncia de esta naturaleza determinan el juicio que se forma el Congreso acerca de si la causa es grave o no lo es.

La disposición constitucional no prevé expresamente si al conocer de la mencionada renuncia el Congreso de la Unión debe actuar como una asamblea única o resolver cada cámara por separado; sin embargo, la *Ley Orgánica del Congreso* indica que las dos cámaras deben actuar de manera conjunta. Así se actuó en la práctica con motivo del único caso de renuncia a la Presidencia de la República que se ha producido desde que entró en vigor la Constitución de 1917: el del ingeniero Pascual Ortiz Rubio, quien dimitió en 1932.

A diferencia de lo que ocurre para la designación del presidente interino o sustituto hecha por el Congreso de la Unión, la cual requiere un quórum calificado de dos terceras partes del total de los miembros de cada cámara, la aceptación de la renuncia del presidente de la República puede ser resuelta mediante el quórum normal, formado por más de la mitad de integrantes de cada cámara.

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En caso de que el Presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

COMENTARIO. Este artículo dispone de manera muy precisa el texto de la protesta constitucional que el presidente debe rendir al asumir su función. Se trata de un compromiso solemne –ese es el sentido de la protesta–, una especie de juramento laico que lo vincula esencialmente en un plano ético-político con el cumplimiento de sus deberes, pues, en rigor jurídico, el

presidente queda exento de diversas responsabilidades, excepto la penal, para salvaguardarlo de presiones o persecuciones que inhiban su tarea.

El art. 128 prevé que todo funcionario público, "antes de tomar posesión de su cargo", prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Si sostenemos el carácter normativo de la Constitución, deberían estimarse todos sus preceptos como obligatorios, de manera que si uno tan esencial como el compromiso de respetar la Constitución no se cumple, todo el esquema normativo cae por su base. Desde esa perspectiva, debería entenderse como constitutivo de la condición jurídica que se asume, incluida la Presidencia de la República, el rendir oportuna y correctamente la protesta prevista en la Constitución y estimarse como no asumido el cargo si esa circunstancia no se cumple. Empero, se plantea el problema de que no existe un procedimiento ni un esquema legal que condujera a la desposesión del cargo de presidente por ese motivo.

Por otra parte, no parecería justificado jurídicamente que si se impide por la fuerza cumplir con esta obligación al titular del Ejecutivo, se pretenda de ahí derivar consecuencias jurídicas en su perjuicio.

Ante la posibilidad de que por disturbios en el Congreso se pretenda impedir al presidente que rinda su protesta, como ocurrió en la toma de posesión de Felipe Calderón en 2006, en la reforma de 2008 se previó la posibilidad de rendir la protesta ante las mesas directivas de las cámaras, lo cual podría hacerse conjunta o separadamente, y en la eventualidad de que ello tampoco fuera posible, la protesta la rendiría ante el presidente de la Suprema Corte.

Ahora bien, si es el presidente quien incumple, por no rendir la protesta o hacerlo de manera incorrecta, el Congreso podría plantear una controversia para que la Corte obligue al Ejecutivo a protestar de la forma constitucionalmente ordenada, so pena de considerar que no ha asumido el cargo y este se encuentra vacante, con lo cual podría iniciarse un proceso de nombramiento de un nuevo presidente de la República, en los términos del art. 85.

La previsión de que la protesta se rinda ante la Comisión Permanente solo puede aludir al caso de ocupación provisional de la Presidencia por el secretario de Gobernación.

Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los mo-

tivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

COMENTARIO. La redacción original de este artículo exigía que el Congreso autorizara al presidente de la República para salir del país, como una manera de control sobre sus actividades en el extranjero. Debido a la reforma de agosto de 2008, esta exigencia se redujo solo a casos en que el Ejecutivo pretenda ausentarse por más de siete días, en cuyo caso requerirá permiso únicamente de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente si no está en sesiones ordinarias el Congreso.

Debe entenderse que la información previa a su salida es requisito indispensable para considerar que el presidente está autorizado a salir y que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente podrían requerirle que permanezca en territorio nacional si saben del propósito de viajar al extranjero sin haberles informado. Se le impone aquí al presidente una obligación imperfecta, pues carece de sanción jurídica efectiva, si bien un desafío a la Cámara de Senadores en este asunto podría acarrearle consecuencias políticas en cuanto a la no aprobación de sus propuestas legislativas.

Artículo 89. 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 de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales 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;

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada 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. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, 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; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos 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 fronterizas, y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;

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;

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

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

XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley; y

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

COMENTARIO. La función ejecutiva tiene el propósito fundamental de aplicar la ley. La *promulgación* consiste en sancionar la ley emitida por el Congreso, darle un respaldo y aceptación, y mandar publicar el texto de la disposición legislativa. Una vez que se encuentra en vigor debe hacer que se cumpla.

La función de ejecutar la ley no se circunscribe a la aplicación de sanciones, sino que abarca el desenvolvimiento de las tareas gubernativas que corresponden a la administración pública, la cual se encarga de las obras y los servicios públicos, así como de la regulación de actividades de los particulares que requieren la autorización gubernativa de acuerdo con las leyes. El Ejecutivo construye presas, carreteras; concede autorizaciones para explotar bosques, concesiones para explotar minas, regula la disposición de desechos, el uso de agua, el transporte, etcétera.

Todo este complejísimo conjunto de funciones necesita múltiples regulaciones que desarrollen los principios establecidos en las leyes. Estas normas que precisan y, en algunos casos, extienden el contenido de las leyes, se denominan *normas reglamentarias* y abarcan distintos niveles de amplitud, al tiempo que tienen un orden jerárquico. Inmediatamente por debajo de la *ley* están los *reglamentos* que expide el Ejecutivo. Además de los reglamentos, los funcionarios de la administración pública, siempre en nombre del titular del mencionado poder, emiten diversos *actos normativos* como las circulares, los acuerdos, órdenes o decretos administrativos.

Todos estos actos derivan de la *facultad reglamentaria* del Ejecutivo enunciada en la parte final de la fracc. I. Se entiende que *proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley* significa: *emitir las normas reglamentarias necesarias para permitir que la ley se cumpla*.

El presidente tiene una amplísima facultad para nombrar y remover libremente a los "empleados de la Unión", pero está acotada por la posibilidad de que la Constitución o las leyes determinen una forma de nombramiento distinta.

Debemos detenernos en el alcance del adverbio *libremente*, que implica el modo como se ejerce esta facultad. En rigor, los nombramientos son *un acto de poder*, pero no *un acto de autoridad* en el sentido de *acción gubernativa que afecta o puede afectar la esfera jurídica de los particulares o gobernados*. El presidente ejerce un poder del Estado al nombrar funcionarios en los términos de la Constitución, pero no está actuando como una autoridad frente a los destinatarios de sus actos; por tanto, solo puede exigirse que el nombramiento o la remoción estén *fundados*, es decir, que exista una norma que le faculte para hacerlo, pero el nombramiento o la remoción son *libres* en cuanto son actos que no requieren *motivación*, esto es, el presidente no tiene obligación de explicar las razones de su determinación para nombrar a alguien en un puesto o para removerlo. Es claro que la *libertad* de nombramiento está sujeta a que el nombrado cumpla con los

requisitos de ley para desempeñar el cargo. La expresión *libremente* también significa: *sin intervención de ninguna otra autoridad*.

Existen nombramientos previstos en este artículo que requieren aprobación del Senado o la Cámara de Diputados, lo cual implica un acotamiento de la facultad antes mencionada. En el caso del fiscal general, el presidente solo tiene la atribución de proponerlo conforme a ciertas reglas previstas en el art. 102, y en cuanto a los miembros del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establecido por el art. 6º, se le concede la posibilidad de objetar los nombramientos, es decir, de oponerse a ellos y obligar a que se designe a otros.

En el ámbito militar, el titular del Ejecutivo es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas; igualmente puede disponer de la Guardia Nacional, que es un cuerpo previsto en la Constitución aunque inexistente. Tiene también la facultad de *declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos*, pero esa no es una facultad exclusiva, pues debe estar precedida por una ley que al respecto expida el Congreso de la Unión. Tiene asimismo la facultad de hacer designaciones de los altos oficiales de las fuerzas armadas.

Aunque se encuentra comprendida en la misma fracc. VI, la materia de seguridad nacional no debe encuadrarse en el concepto *militar*, pues implica la intervención de diversas dependencias civiles bajo la dirección del presidente, quien se auxilia con un Consejo de Seguridad Nacional en los términos de la *Ley de Seguridad Nacional*.

Las facultades en materia de política exterior tienen que ver con las relaciones del país con otros Estados soberanos y comprenden las vinculadas con nombramientos de embajadores y cónsules y con la conducción en sí de la diplomacia mexicana, que es precisamente el ámbito de relación con otros países y organizaciones internacionales. Esta función se contiene en la fracc. X. La política exterior debe ser conducida dentro de ciertos principios que, de no cumplirse, podrían dar lugar a impugnaciones mediante el amparo o los medios de control constitucional previstos en el art. 105.

La fracc. XV es la base de la función administrativa de otorgamiento de patentes regulada por la *Ley de la Propiedad Industrial*.

La fracc. XIV se refiere al *indulto*, que es el perdón concedido a un reo que está cumpliendo una sentencia penal, y solo opera en relación con los delitos federales. Esta figura tiene su justificación como medio de evitar

la imposición de penas por errores judiciales, o bien eliminar una pena por consideraciones de conveniencia social o política.

El sistema mexicano es presidencial porque el titular del Ejecutivo surge directamente de la elección popular, a diferencia del sistema parlamentario, en el que el pueblo elige al Parlamento y este designa al Ejecutivo. Tal designación la hace el Parlamento por mayoría. Si un solo partido dispone de dicha mayoría, con eso basta para que exista un gobierno mayoritario, pero si deben juntarse dos o más partidos para formar mayoría en el Parlamento y elegir al gobierno, este se llama "gobierno de coalición". Esta figura, incluida en la fracc. XVII, constituye un rasgo parlamentario introducido en nuestra Constitución. Evidentemente, la coalición de que se habla no tiene por objeto elegir a un presidente que ya ha sido elegido por el pueblo, pero sí permitirle que gobierne. La idea es que si las fuerzas políticas están muy enfrentadas en el Congreso y el Ejecutivo no cuenta con una mayoría que respalde sus iniciativas, pueda optar por conseguir un acuerdo con un conjunto de partidos que se comprometan con él a llevar adelante un programa de gobierno que apoyarán, aprobando en el Congreso las leyes que sean necesarias o no aprobando legislación que bloquee los objetivos presidenciales. Por eso, el gobierno de coalición debe basarse en un convenio que contenga el programa a realizar. No obstante, queda en pie el problema de que la aprobación del convenio corresponde a la Cámara de Senadores, y aunque en esta se forme una mayoría que lo respalde, no hay garantía de que en la de Diputados ocurra lo mismo y esta cámara tiene el poder de aprobar el presupuesto, de modo que sin su apoyo podría entorpecerse el programa aprobado en el Senado.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

COMENTARIO. Por *administración pública* se entiende el conjunto de instituciones por medio de las cuales el Poder Ejecutivo desarrolla la función de aplicar y hacer cumplir las leyes. Con tales instituciones se desarrollan todas las tareas gubernativas del Estado para la ejecución de sus funciones, que abarcan, entre otras muy importantes, las obras y los servicios públicos, así como la regulación de las actividades de los particulares.

La administración pública se divide en centralizada y paraestatal. La *centralizada* está constituida por las dependencias que sirven directamente a la Presidencia de la República en las distintas ramas de su actividad y se conocen como *secretarías de Estado*.

La administración pública *paraestatal* se conforma por organismos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios para el desempeño de funciones específicas de servicios, de carácter educativo o bien para hacerse cargo de una función estatal que requiere un determinado margen de autonomía. Las empresas productivas del Estado, como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, tienen un régimen propio por virtud del cual no se les puede considerar parte de la administración pública paraestatal.

La Ley Orgánica a la que alude este artículo es la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) y su objeto es organizar las tareas asignadas al Poder Ejecutivo. No deben confundirse estos dos conceptos: el *Ejecutivo* es un poder del Estado depositado en una sola persona; la *administración pública* es el aparato burocrático que sirve al Ejecutivo para el desempeño de sus funciones.

La Consejería Jurídica del Gobierno, regulada en el art. 4º de la LOAPF, depende directamente del presidente. La representación del Ejecutivo, por ejemplo, en un juicio de amparo, la pueden ejercer en distintos casos la Consejería Jurídica o las secretarías de Estado, sin que el presidente tenga que comparecer o firmar personalmente los escritos que deban presentarse.

Artículo 91. Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

COMENTARIO. Al frente de cada secretaría, como titular de la misma, hay un *secretario de Estado* o *secretario del despacho*, pues de las dos maneras se refiere a ellos la Constitución. Para ejercer este cargo se establece el requisito de "ser ciudadano mexicano por nacimiento" (véase el art. 30), lo cual implica no tener simultáneamente otra nacionalidad. Estar en ejercicio de sus derechos implica que estos no se encuentran suspendidos, como se explica en el art. 55.

La figura del *gabinete* no existe constitucionalmente, pero es muy común que en la prensa e incluso en las comunicaciones oficiales del gobierno se aluda al *gabinete* como el conjunto de secretarios de Estado en un sentido estricto.

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

COMENTARIO. La firma de los secretarios de Estado se denomina *refrendo*. Esta institución es considerada un rasgo parlamentario en el sistema presidencial mexicano. En realidad se trata de una reminiscencia monárquica tendente a eximir de cualquier responsabilidad jurídica al monarca por sus actos de gobierno, los cuales, si bien emanan de la voluntad del rey, son responsabilidad de sus ministros.

Esta teoría subyace en la figura del refrendo y de ahí deriva que al presidente de la República no se le pueda exigir ninguna responsabilidad administrativa o política y solo pueda ser juzgado por delitos graves del orden común o por traición a la patria. Existe una justificación práctica para el refrendo, pues el titular del Ejecutivo no puede ser un experto en todo y sus asesores son precisamente los secretarios, que deben tener un conocimiento de su tarea o bien rodearse de los especialistas que sean necesarios para la determinación de las políticas públicas. De este modo se da una relación dialéctica entre el secretario de Estado y el presidente: aquel actúa por acuerdo de este, pues siempre son actos de un Ejecutivo unipersonal, pero es el secretario quien asume la responsabilidad jurídica

y política de los actos de gobierno al estampar la firma que refrenda el acto del presidente. Sin esa firma, tales actos no serán válidos.

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

COMENTARIO. Los secretarios tienen el deber de informar al Congreso, una vez abierto el periodo ordinario de sesiones, del estado que guarden sus respectivos ramos. Esta obligación se cumple entregando un informe por escrito. Generalmente las secretarías hacen una publicación impresa en forma del libro, para cumplir con este deber. Los secretarios pueden ser citados por cualquiera de las cámaras.

Cuando acuden a esos citatorios, se les requiere para que rindan una protesta formal de decir la verdad. Aunque esa exigencia se encuentra en el párrafo relativo a las comparecencias, debería entenderse que la obligación de conducirse con verdad se aplica a cualquier informe que rindan los funcionarios ahí mencionados.

En cuanto a las facultades de investigación del Congreso, estas son bastante limitadas, pues solo operan respecto de la administración pública paraestatal; por eso, la creación de comisiones que pretenden investigar otro tipo de situaciones carece de sustento, ya que no llegan a ningún resultado práctico. Incluso la facultad investigadora que ya poseen las cámaras es limitada, pues el producto de la investigación solo es puesto en conocimiento del presidente de la República.

El último párrafo es muy importante, porque permite que el Congreso regule en su propia ley estas obligaciones de los funcionarios del Ejecutivo y este no puede vetar dicha ley.

Capítulo IV. Del Poder Judicial

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones

y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

COMENTARIO. La *Suprema Corte de Justicia de la Nación* es el órgano supremo del Poder Judicial y opera como última instancia en casos especiales de resolución de asuntos judiciales particularmente importantes, pero su función principal es la de fungir como *Tribunal Constitucional*, que tiene a su cargo el *control de la constitucionalidad* en todo el país: la sujeción de todos los actos de las autoridades y de todas las normas reglamentarias y legales a la letra y al espíritu de nuestra Constitución federal. También ejerce el *control de convencionalidad,* a fin de asegurar que dichos actos y normas respeten los derechos humanos contenidos en los tratados y convenciones internacionales.

En cuanto al Consejo de la Judicatura, véase el art. 100.

Los *Tribunales de Circuito* eran originalmente órganos revisores itinerantes, de ahí la expresión *circuito*. En la actualidad el "circuito" es una demarcación territorial que abarca varios distritos y en la cual tienen competencia dichos tribunales. Estos se dividen en *Colegiados,* que se forman por tres magistrados, y *Unitarios*, constituidos por un solo magistrado.

Los *Juzgados de Distrito* son órganos jurisdiccionales básicos en el sistema de justicia federal. Ante ellos se tramitan conflictos que corresponden a dicha competencia y se solicitan amparos contra actos de autoridad que puedan ser violatorios de derechos humanos o contra normas generales que puedan incurrir en el mismo vicio.

Los 11 miembros de la Suprema Corte pueden funcionar en *Pleno*, es decir, todos juntos, o divididos en *Salas*. La Constitución no precisa el número de estas, pero de acuerdo con la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, son dos.

Los Plenos de Circuito son órganos creados con motivo de la reforma introducida en 2011; están integrados por los magistrados de cada circuito, tienen como misión resolver las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados de un mismo circuito y están facultados para establecer jurisprudencia. En esa misma reforma se introdujo la facultad de las cámaras del Congreso y del Ejecutivo de solicitar que se dé prioridad a la resolución de determinados amparos o de las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad previstas en el art. 105, aunque deben justificar las razones de orden público o interés social que hay para que se resuelvan con urgencia.

La *jurisprudencia* es la fuente de derecho derivada de las resoluciones de los jueces. Las *normas generales* son las leyes federales o locales, sus

reglamentos y otros actos administrativos de observancia general, así como los tratados internacionales. La Ley de Amparo determina que: "La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos" (art. 222). A esta forma de establecer jurisprudencia se le llama *jurisprudencia por reiteración*, debido a que se produce por la repetición de un criterio en casos similares que se resuelvan del mismo modo cinco veces consecutivas.

Otra manera de establecer jurisprudencia es la denominada *jurisprudencia por contradicción,* que se crea mediante las resoluciones de la Suprema Corte que resuelvan las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

La jurisprudencia establecida no es inmutable, puede interrumpirse de acuerdo con las reglas determinadas en las propias leyes.

El tiempo de duración del cargo de ministro es de 15 años improrrogables, salvo que la persona nombrada se hubiere desempeñado como ministro de manera provisional o interina, en cuyo caso podrá designársele para un periodo completo de 15 años.

Al vencimiento de su periodo tendrá derecho a un *haber por retiro*, es decir, una pensión vitalicia a fin de garantizar su independencia en la función judicial, de modo que no tenga preocupación sobre su futuro económico.

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de con-

fianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y

VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

COMENTARIO. La fracc. I dispone, en primer término, que debe ser mexicano por nacimiento y, de acuerdo con el art. 32, no haber adquirido otra nacionalidad. El aspirante debe encontrarse, además, "en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles", es decir, no estar privado de los mismos por alguna causa legal.

La Constitución pretende que la preparación jurídica de un ministro esté avalada por una institución de estudios que tenga reconocimiento oficial y se encuentre facultada por la ley mexicana para expedir un título profesional de licenciado en derecho. El conocimiento adecuado del orden jurídico nacional es indispensable para quien habrá de aplicarlo en su actividad de mayor jerarquía, de manera que debe considerarse implícito el requisito de que la institución que emita el título profesional solicitado sea de carácter nacional. Además, la expedición del título debe haber sido hecha por lo menos 10 años antes del día de la designación.

El requisito referente a la "buena reputación" implica una valoración respecto de la moral social aceptada en lo general, pero que resulta de difícil concreción objetiva, a diferencia del requerimiento de no haber sufrido una condena penal en los términos que ahí se indican, lo que constituye un dato plenamente comprobable en el mundo de los hechos.

El requisito de residencia implica la necesidad de que quien ocupe el cargo de ministro tenga contacto reciente con la realidad nacional, pero no debe interpretarse de manera extrema pretendiendo descalificar a

quien hubiese salido del país por un tiempo razonable durante esos dos años previos. Las designaciones efectuadas en la práctica han considerado que la residencia no se afecta si el nombrado ha residido fuera de México en el desempeño de un cargo diplomático.

Se pretende que los ministros no provengan de manera directa de la esfera de la política activa, de modo que transcurra un tiempo entre su desempeño como legisladores o funcionarios de alto rango antes de pasar a formar parte del máximo órgano del Poder Judicial.

Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

COMENTARIO. Al producirse una vacante por conclusión del periodo de un ministro o por muerte, para nombrar uno nuevo, el presidente propone tres candidatos y de entre ellos el Senado elegirá a quien deba cubrir la vacante.

Si no se alcanza la votación requerida o el Senado no está conforme con la integración de la terna, esta puede ser rechazada por dicho cuerpo colegiado.

La decisión respecto de la designación debe ser tomada por el Senado "dentro del improrrogable plazo de treinta días", sea la de nombrar al ministro de entre los propuestos, o bien la de rechazar la totalidad de la terna. Si dentro de dicho plazo el Senado no resuelve, el presidente designa a quien deba ocupar el cargo, de entre la misma terna que sometió a consideración del Senado.

En este caso, la inactividad o falta de capacidad del órgano legislativo para tomar un acuerdo es sancionada con la pérdida de la facultad de nombramiento, para que esta sea ejercitada por el Ejecutivo.

Ahora bien, si el Senado rechaza la totalidad de la terna, el presidente someterá una nueva que, lógicamente, debe entenderse que se conformará por personas distintas de las que integraron la primera. Si el Senado rechazare también esta segunda terna, el presidente de la República nombrará de manera definitiva al ministro de entre los integrantes de ella. El objeto de esta disposición es evitar que quede acéfala una posición del Máximo Tribunal debido a un bloqueo deliberado por parte del Senado, porque en este no se logre la mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros para hacer el nombramiento.

Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"
Ministro: "Sí protesto."
Presidente: "Si no lo hiciereis así, la Nación os lo demande."

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

COMENTARIO. Lo relativo al Consejo de la Judicatura puede consultarse en el art. 100. Los funcionarios y empleados de los juzgados de distrito y de los Tribunales de Circuito, ya aludidos en el art. 94, serán designados por los magistrados y jueces titulares de esos órganos judiciales; es decir, tales nombramientos no corresponden al Consejo de la Judicatura, si bien deben hacerse con base en las disposiciones de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* que regulan la carrera judicial.

En cuanto a los efectos de la protesta, véase el art. 87.

Artículo 98. Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

COMENTARIO. El cargo de ministro es renunciable. La renuncia solamente procede por causas graves. La valoración de la gravedad de la causa debe ser hecha en primera instancia por el presidente de la Repú-

blica, ante quien se presenta. Si el Ejecutivo acepta la referida renuncia, debe enviarla al Senado para su aprobación definitiva.

Los ministros pueden disfrutar de licencias para dejar de desempeñar temporalmente su función. Si no exceden de un mes, las puede conceder la propia Suprema Corte; si fueren por un tiempo mayor, las podrá conceder el presidente de la República con aprobación del Senado.

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

    Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

    La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los 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, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y

X. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renuncias, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

COMENTARIO. Las controversias surgidas con motivo de los procesos electorales, tanto el federal como los de los estados, son resueltas de manera definitiva por el *Tribunal Electoral,* que no es un órgano autónomo, sino que forma parte del Poder Judicial de la Federación y se especializa en la materia electoral. La única excepción se da cuando se alega que una ley de dicha materia es inconstitucional, pues en tal caso resuelve la Suprema Corte de Justicia.

El Tribunal Electoral tiene un órgano supremo que es la *Sala Superior*, integrada por siete magistrados electorales. Se prevé también la existencia de *salas regionales*. La *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* señala que habrá siete *Salas Regionales* y una *Sala Regional Especializada*. En cada una de las cabeceras de las circunscripciones plurinominales indicadas en el art. 53 constitucional, se instala una sala regional. Las otras dos

salas se ubicarán donde sea necesario según los asuntos que deban atenderse. La Sala Regional Especializada tiene su sede en la Ciudad de México y se encarga de aplicar sanciones por violaciones en materia de propaganda en radio y televisión, propaganda gubernamental o actos anticipados de campaña.

La lista de atribuciones de este Tribunal se encuentra en el párrafo cuarto de este artículo. Su contenido se desarrolla en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME). Esta ley contiene las causas de nulidad de las elecciones.

En el caso de la elección de presidente se plantean dos hipótesis:

a) Que no existiere ninguna impugnación, en cuyo caso no habría ningún conflicto que resolver, sino simplemente sumar las cantidades de votos obtenidos en todos los distritos del país por los candidatos participantes y declarar a aquel que hubiese resultado triunfador.
b) Que existan impugnaciones; en tal caso deberá resolverlas en una sola instancia la Sala Superior, para que, concluido ese procedimiento, realice el cómputo final y haga la declaratoria correspondiente.

El Tribunal Electoral ejerce el *control de la constitucionalidad* de actos específicos realizados por autoridades locales, es decir, de las entidades federativas, y permite al Poder Judicial de la Federación establecer un sistema de supervisión de todos los procesos electorales del país, incluyendo, por supuesto, los que se efectúan en el interior de los estados y en la Ciudad de México. Con ese objeto, la ley mencionada crea el *juicio de revisión constitucional electoral*.

El Poder Judicial federal revisa incluso el apego a la legalidad local de actos de las autoridades electorales, pero cumpliéndose ciertos requisitos. El primero es que se trate de resoluciones o actos *definitivos y firmes*, es decir, que se hayan agotado todas las instancias señaladas en la legislación local. Además, deben resultar *determinantes* para el desarrollo del proceso o el resultado final de las elecciones, lo cual significa que puedan modificar el *resultado final* o que impidan que este pueda producirse en un determinado sentido, por ejemplo, si se niega el registro por una supuesta inelegibilidad a un candidato; es evidente que si ese acto queda firme en el nivel local y es ilegal, no le permitiría a dicho candidato participar.

El *control de constitucionalidad* de actos específicos no se ejerce por la vía de amparo a través de los órganos tradicionales del Poder Judicial,

sino que se deja en el ámbito del Tribunal Electoral para que este sea la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Este artículo, en su párrafo séptimo, establece una excepción a la función general asignada al Consejo de la Judicatura Federal (véase el art. 100) para encargarse de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal. De hecho, esta excepción se agrega a la que ya existe en relación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se autorregula al respecto. Para el Tribunal Electoral se crea un órgano mixto, integrado por miembros del Consejo de la Judicatura y por magistrados del Tribunal Electoral.

En cuanto a la duración en su encargo, los que integren las salas regionales serán designados para un periodo de nueve años improrrogables, salvo que sean promovidos a un cargo superior, que solo puede ser el de magistrado de la Sala Superior. En consecuencia, un magistrado de sala regional que haya cumplido nueve años puede ser designado magistrado de la Sala Superior para un periodo adicional de otros nueve.

Para ser magistrado electoral, además de las características que se prevén para la función de ministro o de magistrado, se deben cubrir algunos aspectos concretos referentes a la imparcialidad electoral. De ahí que se faculte al Poder Legislativo para ampliar tales requisitos, los cuales aparecen en la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

COMENTARIO. La función jurisdiccional requiere un proceso administrativo. Es necesario organizar al personal y registrar las incidencias en la prestación de sus servicios; debe contarse con un archivo de los casos; aplicarse el procedimiento para designar a los jueces y magistrados, determinar su ubicación en un órgano jurisdiccional y, eventualmente, imponer alguna sanción o medida disciplinaria por faltas en el cumplimiento de la tarea que les corresponde.

Todas estas actividades son desarrolladas por el Consejo de la Judicatura Federal, inspirado parcialmente en los modelos italiano y español.

El Consejo de la Judicatura Federal es "un órgano del Poder Judicial de la Federación", pero no es depositario de dicho poder. Sin ser un organismo autónomo, la Constitución lo dota, en el mencionado precepto, de "independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones". Su presidente es, *ex officio* –es decir, en razón de su propio cargo–, el ministro que presida la Suprema Corte de Justicia. Para designar a los demás miembros intervienen los tres poderes, a efecto de garantizar un equilibrio y la posibilidad de seleccionar de entre diversos medios jurídicos y no solo del gremio judicial. Es importante que este se encuentre debidamente representado, pero no es prudente que funciones como la designación de jueces y la vigilancia sobre su desempeño se efectúen de manera exclusiva por sus pares, miembros del Poder Judicial, pues pueden producirse distorsiones propias de un entorno demasiado cerrado. En todo caso, la Constitución es muy clara en cuanto a que no hay nexo alguno de dependencia entre el órgano que los designa y los consejeros, y que estos no rinden cuentas ante aquel. Su remoción solo puede tener como causa la imputación de algún tipo de responsabilidad en los términos del Título Cuarto constitucional. Es importante señalar que la designación de los consejeros surgidos del Poder Judicial requiere mayoría calificada de por lo menos ocho ministros.

La duración, en el caso del presidente del Consejo, sufre una excepción, pues tendrá ese cargo en tanto sea presidente de la Suprema Corte. La renovación de los consejeros se realiza de manera escalonada; esto significa que los periodos no coinciden entre sí y por ello nunca se renueva el Consejo de manera total en un solo momento.

Este órgano tiene a su cargo tres grandes funciones: la administración, la vigilancia y la disciplina en el interior del Poder Judicial de la Federación, con excepción del personal que labora en la Suprema Corte y en el Tribunal Electoral.

Las referencias a la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, tienen el propósito de contar con servidores públicos que desarrollen una carrera a lo largo de su vida, ascendiendo por una escala de cargos mediante méritos profesionales evaluados objetiva e imparcialmente.

No obstante la pretensión de independencia plena con la que nació este Consejo, la Constitución lo somete a una cerrada tutela por parte de la Suprema Corte, pues esta puede revisar las decisiones más importantes de aquel.

Artículo 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

COMENTARIO. Los miembros del Poder Judicial están sujetos a un régimen de *incompatibilidades*. No pueden, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas (se entiende que dentro de estos queda cualquier cargo municipal), de las demarcaciones administrativas de la Ciudad de México, o de particulares. Pueden, por ejemplo, impartir cátedra en alguna universidad, pero les está prohibido recibir una remuneración por ello.

Los miembros de los órganos del Poder Judicial no pueden actuar como abogados particulares, hasta dos años después de haber dejado su cargo. También es importante indicar que para que un ministro de la Suprema Corte pueda ser elegido diputado o senador, deben pasar tres años y no dos, según lo dispuesto en el art. 55.

Si alguno de los funcionarios aquí señalados pidió licencia para separarse temporalmente del cargo, de todos modos queda sujeto a las limitaciones de este artículo.

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta

en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la im-

partición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades fede-

rativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

COMENTARIO. En la materia penal la persecución de los delincuentes se realiza a partir de la acción ejercitada por un órgano especializado al que se denomina *Ministerio Público.* La creación de esta institución tiene por objeto evitar que el propio Poder Judicial efectúe la función persecutoria, de modo que acabe actuando como juez y parte.

La reforma de 2008 al art. 21 constitucional retiró de su texto la palabra *persecución*, con lo que de algún modo se abre una extraña posibilidad de transferir parte del procedimiento al propio Poder Judicial, pues es evidente que al eliminar una referencia expresa a la *persecución* durante todo el proceso por parte del Ministerio Público, podría llegar a justificarse una intervención de tipo judicial, si bien dicha supresión busca permitir a las policías intervenir en la investigación de los delitos.

La función del Ministerio Público se asigna, a partir de la reforma de 2014, a un órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General.[8] La autonomía consiste en que no depende de ninguno de los tres poderes ni recibe instrucciones de ellos. Esto es muy importante porque la decisión de acusar a alguien de haber cometido un delito debe basarse en consideraciones exclusivamente técnicas de análisis imparcial de los hechos, sin apreciaciones políticas o de intereses distintos a la estricta aplicación de la ley.

Con el propósito de garantizar su independencia se establece un periodo largo de ejercicio, que es de nueve años, con lo cual trasciende a los

[8] Al cierre de esta edición no se había actualizado la autonomía de este órgano, pues la misma está sujeta, en virtud de los artículos transitorios del decreto de reformas de 10 de febrero de 2014, a que el Congreso de la Unión realice una declaratoria que dará vigencia a la referida reforma en esta materia. Entretanto, la institución prevista en el apartado A se sigue denominando *Procuraduría General de la República*, dependiente del Ejecutivo con las facultades señaladas en su Ley Orgánica.

sexenios presidenciales. El nombramiento se realiza con base en un procedimiento complejo en el que interactúan el Ejecutivo y el Senado. Este deberá aprobar inicialmente una lista de por lo menos 10 personas que reúnan los requisitos, de la cual el presidente escogerá a tres para que de entre ellas decidan los senadores quién ocupará el cargo, con una votación calificada de dos tercios de los presentes. Se establecen plazos muy precisos para que el nombramiento no se entorpezca y se prevén fórmulas para asegurar que se produzca dentro de cierto tiempo, ya sea que lo haga el Senado, si el Ejecutivo no realiza lo que está previsto en el precepto, o bien que el propio presidente decida si el Senado no actúa oportunamente; todo ello a fin de impedir que un puesto tan importante quede acéfalo.

Dado que el fiscal puede incurrir en fallas, se crea un mecanismo de control de su actividad de manera que el Ejecutivo pueda removerlo; sin embargo, para que la remoción no sea arbitraria, se prevé que el Senado esté en condiciones de objetarla y restituirlo en su posición.

La autonomía de la Fiscalía quedó, no obstante, un tanto limitada desde el momento que el Senado queda facultado para objetar la designación que el fiscal general haga de los fiscales especializados en delitos electorales y combate a la corrupción.

Como puede apreciarse, los requisitos para el cargo de fiscal general son similares a los exigidos para ser ministro de la Suprema Corte, por lo que remitimos al lector a los comentarios acerca de dichos requisitos.

El fiscal general tiene facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales o de las entidades federativas en materia penal o procesal penal, según lo dispone el art. 105 de la Constitución.

El apartado B regula a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Esta figura corresponde a la función de la institución de origen escandinavo denominada *ombudsman*, cuya autoridad es meramente moral y cuyas recomendaciones carecen de fuerza obligatoria; no obstante, se imponen una serie de obligaciones para las autoridades que reciben una recomendación: en primer lugar, darle respuesta, y si no la aceptan o no la cumplen, dar publicidad a su negativa explicando las razones de la misma (motivándola) y señalando las normas jurídicas en que se basa (fundándola). Se faculta también al Senado y a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México para que llamen a comparecer a los funcionarios a fin de que expliquen por qué no aceptan o no cumplen una recomendación. Por supuesto, si en sus investigaciones encuentran indicios de hechos delictivos, deben presentar las denuncias penales del caso.

Del mismo art. 102, apartado B, deriva la obligación para las entidades federativas de crear órganos autónomos que vigilen los derechos humanos. Las recomendaciones de estos pueden ser revisadas por la CNDH. Ni el órgano nacional ni los locales pueden formular recomendaciones a las autoridades electorales o a los tribunales, ya que no están facultados para conocer de asuntos relativos a esas materias.

En el último párrafo, la reforma constitucional de 2011 transfirió a la CNDH, en términos muy generales, una atribución previamente asignada a comisiones que podía formar la Suprema Corte según el texto original del art. 97. Esta polémica facultad no tenía antes –ni tiene ahora– carácter jurisdiccional y, en cambio, posee una eminente carga política. Con base en esta facultad, la Corte designó comisiones investigadoras cuyo trabajo no concluía en una sentencia del Pleno, sino en una especie de recomendación cuyos efectos fueron principalmente de naturaleza política. Así ocurrió en el primer caso del que conoció en 1946, respecto de la represión de manifestantes en la ciudad de León, o el llamado caso Aguas Blancas, con motivo de la muerte de 17 campesinos en Guerrero en 1995, cuya investigación realizó la Corte el año siguiente.

Las agitadas pugnas políticas de inicios del siglo XXI propiciaron que con mayor frecuencia se recurriera a la Corte en busca de su autoridad para pronunciarse sobre algún conflicto generador de enfrentamientos entre las diversas fuerzas partidistas. La Suprema Corte procuró regular el ejercicio de esta atribución y en 2007 elaboró reglas al respecto, las cuales, a su vez, suscitaron diferencias entre los propios ministros; por eso finalmente la propia Corte procuró desembarazarse de tan incómoda atribución, la cual se traspasó a la CNDH sin fijar reglas claras para su desenvolvimiento.

Esto puede hacer aún más compleja la investigación de los asuntos citados, pues ni siquiera hay la garantía clara de que serán juristas de alto nivel, como los ministros, quienes realicen la tarea que en algún momento los legisladores pensaron asignar al Consejo Consultivo de la CNDH; al final ambas cámaras no se pusieron de acuerdo en el procedimiento y dejaron un texto muy laxo e incluso redundante, pues de cualquier modo la CNDH ya contaba en términos generales con facultades para investigar toda violación de derechos humanos independientemente de su gravedad. Por otro lado, una violación "grave" necesariamente debe constituir un delito y, en consecuencia, el conocimiento de esta investigación tendrá que recaer en el Ministerio Público.

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y
III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

COMENTARIO. Encontramos aquí la base del *juicio de amparo*. El amparo es un *medio de control constitucional* que tiene por objeto original salvaguardar los derechos humanos y las garantías individuales consagradas en la Constitución para proteger tales derechos; no obstante, esta protección se extiende a la verificación de todo acto, ley federal o local, reglamento o tratado internacional que resulte contrario a la Constitución, en virtud de que dentro de dichas garantías se encuentran la *exacta aplicación de la ley* y el *debido proceso legal*, en cuanto al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento en todos los juicios, así como la obligación de la autoridad de que todos sus actos estén debidamente *fundados*, esto es, que tengan una base legal explícita, y *motivados*, es decir, que su emisión contenga un razonamiento por medio del cual se vincule la aplicación de la ley con el caso concreto.

Incluso la *omisión* de una autoridad, que no efectuó un acto ni emitió una norma que debió haber realizado, puede dar lugar a que las personas afectadas por tal inacción soliciten un amparo para que la autoridad judicial repare la omisión. Es interesante observar que el amparo también procede contra actos de autoridad o normas que violen derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que han adquirido rango equivalente a las normas constitucionales; no obstante, puede ocurrir que si el texto de un tratado, de acuerdo con el art. 133, afectase derechos humanos consagrados en la Constitución o incluso en otro tratado, el amparo podría enderezarse contra el tratado que se estimara violatorio.

El *amparo* apareció por primera vez en México en la Constitución del estado de Yucatán de 1841, por impulso de don Manuel Crescencio Rejón. Se trata, en primera instancia, de un procedimiento que tiene como fin la protección de los derechos humanos y por eso solo se encuentran legitimados para iniciarlo los particulares o gobernados y no las autoridades para dirimir conflictos entre ellas. Empero, se prevé específicamente la posibilidad de que por invasión de competencias, ya sea por parte de la Federación sobre las entidades federativas o porque estas invadan la competencia de aquella, surja una afectación a los derechos de las personas y, por tanto, puedan estas ejercer la acción de amparo, de modo que al defender su interés defienden también la vigencia constitucional en su conjunto. En este caso de invasión de competencias se pueden impugnar las normas o actos, pero no se comprende la omisión, pues se estima que la referida intromisión solo puede producirse por actos positivos. La legitimación para promover el amparo abarca en todos los casos a personas tanto físicas como morales o colectivas.

Artículo 104.[9] Los Tribunales de la Federación conocerán:

I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;
II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.

    Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;
III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito,

[9] Véase la nota al art. 115.

se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

IV. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

V. De aquellas en que la Federación fuese parte;

VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VII. De las que surjan entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, y

VIII. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

COMENTARIO. En el sistema federal mexicano hay jueces y tribunales en cada entidad federativa para resolver asuntos locales, y existen juzgados y tribunales federales ante los cuales se presentan los asuntos previstos en este artículo.

Si, por ejemplo, ocurre un pleito civil por un inmueble que ocupa una embajada extranjera regulada por un tratado internacional, el caso lo conocerá un juez federal. Si se trata de un delito previsto en una ley federal como la forestal, la de armas de fuego y explosivos y otras que tienen ese carácter, conocerá un juez penal federal.

Si el asunto solo afecta a particulares, como un litigio por un cheque sin fondos, regulado por la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*, que es federal, podrá también resolverlo un juez local, de la Ciudad de México o de los estados.

Que la Federación sea parte significa que el gobierno federal o un organismo federal, como Caminos y Puentes Federales de Ingresos, por ejemplo, sea el demandante o el demandado en la controversia o el afectado por un delito. Si unas personas de un estado son afectadas por los actos del gobierno de otro estado y van a reclamarle a este, deben ir a un juez federal.

Los miembros del cuerpo diplomático y consular son los representantes de nuestro país en el extranjero y los de otros países acreditados en México.

Artículo 105.[10] La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa;
b) La Federación y un municipio;
c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
d) Una entidad federativa y otra;
e) Se deroga.
f) Se deroga.
g) Dos municipios de diversos Estados;
h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
k) Se deroga.
l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las

[10] Véase la nota al art. 115.

entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos *c) y h)* anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.
En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia;

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
e) Se deroga.
f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.
g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas,

así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

COMENTARIO. Las *controversias constitucionales* permiten resolver conflictos de competencia constitucional entre autoridades mediante la decisión de la Suprema Corte de Justicia en su carácter de tribunal constitucional. La materia electoral queda excluida de estas controversias, pues tiene su propio régimen.

La figura de la controversia constitucional tiene por objeto preservar la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, el principio de *división de poderes*, y el equilibrio de atribuciones entre órganos constitucionales autónomos y entre estos y los poderes surgidos directamente de la elección popular. Así, se prevé su procedencia entre distintos órganos del Estado, tanto en el ámbito federal como en el local y entre distintos ámbitos de competencia llamados, incorrecta pero gráficamente, *niveles de gobierno*, ya que aluden a posibles invasiones de las esferas federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México. Si, por ejemplo, el Poder Ejecutivo estima que una disposición legal interfiere con sus atribuciones, puede entablar una controversia de este tipo; de igual forma, si el Congreso o alguna de sus cámaras considera que una acción del Ejecutivo afecta sus facultades, puede recurrir a este instrumento. La controversia constitucional se emplea también con mucha frecuencia para resolver disputas entre las autoridades estatales y las municipales o entre la Federación y las entidades federativas.

El procedimiento para tramitar una controversia constitucional se encuentra establecido en la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Se ha planteado la posibilidad de que algún órgano distinto a los expresamente listados en la fracc. I del art. 105 constitucional inicie una controversia, pero la Suprema Corte resolvió, con acierto, que la legitimación activa para interponer este juicio debe constreñirse a los órganos a los que el constituyente facultó para tal efecto.

Si la Corte establece que el acto o la norma general objeto de impugnación en efecto es atentatoria de la competencia del promovente, determina su invalidez. Cuando se trata de normas generales, como leyes o reglamentos, es necesario distinguir entre dos efectos: el que solo opera entre las partes, que se da en el caso en que la solución de la Corte se haya tomado por mayoría de los ministros, pero no se hayan alcanzado ocho votos; y las sentencias adoptadas por lo menos con el voto de ocho ministros, que privan de manera general de efectos a la norma impugnada, siempre que se trate de las controversias indicadas en el penúltimo párrafo de la fracc. I.

La *acción de inconstitucionalidad* es un medio de control constitucional que tiene por objeto determinar si una ley o un tratado internacional se ajustan o no a la Constitución. Se tramita en una única instancia ante el Pleno de la Suprema Corte. Para interponerla se cuenta con 30 días naturales, es decir, se computan todos los días, incluidos los inhábiles o festivos, a partir del día siguiente a su publicación, independientemente del momento en que entre en vigor.

La acción de inconstitucionalidad permite a las minorías parlamentarias oponerse a una decisión mayoritaria que puede haberse impuesto en razón del número, pero que atropella principios constitucionales.

El consejero jurídico del gobierno está legitimado para iniciarlas en representación del Poder Ejecutivo, en una función de vigilancia de la preservación del orden constitucional. Los partidos políticos, como entidades de interés público, pueden demandar la anulación solo de leyes electorales. Se excluye expresamente la materia electoral de las controversias constitucionales y del amparo, de modo que solo puede cuestionarse la constitucionalidad de una ley electoral mediante la acción de inconstitucionalidad.

Los organismos constitucionales autónomos, como los previstos en los arts. 3º, 6º, 26, 28, 41 y 102 tienen la posibilidad de interponer controversias constitucionales, pero no todos cuentan con la atribución de interponer acciones de inconstitucionalidad. Los que cuentan con esta facultad son:

a) Las comisiones de derechos humanos y órganos equivalentes, que pueden impugnar las leyes y los tratados de cualquier materia, pero con las limitaciones siguientes: que la impugnación verse sobre la inconstitucionalidad por violación de derechos humanos, y que si lo

hacen los organismos estatales o de la Ciudad de México, la acción se refiera a leyes de su respectiva entidad.

b) Los órganos previstos en el art. 6º encargados de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos cuando las leyes o normas generales violen estos derechos. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales contra leyes federales, tratados internacionales o leyes locales, y los organismos de las entidades federativas, contra leyes o normas generales expedidas en su respectiva entidad.

c) La Fiscalía General de la República contra leyes federales o locales en materia penal y procesal penal. También debe entenderse que podría impugnar leyes orgánicas en materia de procuración de justicia o de órganos judiciales, pero, curiosamente, no se le concede acción para plantear la inconstitucionalidad de tratados en esas materias.

En las acciones de inconstitucionalidad también opera la *suplencia de la deficiencia de la queja*, tanto en los conceptos de invalidez o los argumentos planteados por las partes como respecto de posibles errores u omisiones en los preceptos jurídicos citados. Sin embargo, en materia electoral no se puede ejercer esta suplencia (véase el comentario al art. 107).

En la acción de inconstitucionalidad no procede la suspensión de las normas generales o los tratados impugnados y la sentencia no puede tener efectos retroactivos. Dicha sentencia puede ser de *sobreseimiento*, si ocurre una causa de improcedencia, o bien declararse la constitucionalidad de la norma impugnada. En caso de declararse la inconstitucionalidad, la disposición queda sin validez a partir de la emisión de la sentencia. Para que proceda la declaración de inconstitucionalidad se requiere la aprobación de ocho ministros. Si la votación es mayoritaria, pero no alcanza los ocho votos, la norma impugnada mantiene formalmente su constitucionalidad y no puede ser invalidada.

Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.

COMENTARIO. Pueden darse casos en que dos órganos judiciales crean ser competentes para resolver un asunto. En tal circunstancia, por ejemplo, si una de las partes pretende que resuelva el juez de un estado y la otra lo presenta al juez de un estado distinto y ambos jueces se consideran competentes, el conflicto tiene que plantearse ante el Poder Judicial Federal, de acuerdo con la Ley Orgánica de este poder.

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

   Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

   Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

   Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de

Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción v de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones pro-

cesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que cau-

sen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbi-

traje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;

VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o

los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice;

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo

cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV. Se deroga;

XV. El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley;

XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y

dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;

XVII. La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;

XVIII. Se deroga.

COMENTARIO. La ley reglamentaria aquí aludida es la denominada *Ley de Amparo*. De este artículo se desprenden cuatro principios fundamentales en materia de amparo: *a)* el de *legitimación activa de la parte agraviada; b)* el de *definitividad; c)* el de *relatividad de las sentencias*, estos dos últimos matizados por determinadas excepciones y *d)* el de *suplencia de la deficiencia de la queja*.

a) El primero implica que solo puede interponer una demanda de amparo la persona cuyos derechos han sido violados o están en peligro de serlo, o bien quien tiene un *interés legítimo* en el asunto porque puede resultar afectado de modo indirecto, aunque no tenga propiamente un derecho específico a su favor que reclamar, como exigir

la reivindicación de una propiedad de la que ha sido despojado; en tal caso se dice que tiene un interés jurídico, en tanto que el interés legítimo puede existir en razón de la afectación de intereses difusos, pero que tienen un impacto real en los intereses de quien alega tal interés. La precisión exacta del concepto de *interés legítimo* se está construyendo mediante la jurisprudencia de la Suprema Corte. Esta ha señalado que no puede alegarse, argumentando que una ley afecta a toda la población y quien pide el amparo es parte de esa población. El quejoso que hace valer tal interés debe demostrar que la norma impugnada le afecta de manera concreta por sus efectos colaterales aunque no vaya dirigida directamente en su contra. La Corte ha señalado también que debe haber una relación causal entre la norma y la afectación y que esta no puede ser meramente hipotética. El que dice tener un interés legítimo no puede basarlo en sostener que la norma "podría afectarle".

El interés legítimo colectivo existe, por ejemplo, en el caso de acciones colectivas previstas en el art. 17. El *amparo adhesivo*, previsto en el segundo párrafo del inciso *a)* de la fracc. III, consiste en que quien obtuvo sentencia a su favor en un juicio, pueda adherirse al amparo que presenta su contraparte, pidiendo también amparo por violaciones procedimentales sin las cuales el fallo le hubiera resultado más favorable. En materia penal se da la excepción en cuanto a la intervención de una persona distinta al agraviado.

b) La *definitividad* consiste en que contra el acto impugnado no debe existir recurso alguno, ya que en caso de haberlo, debe agotarse previamente. No obstante, se establecen algunas excepciones; por ejemplo, que la ley que regule el procedimiento original permita renunciar a los recursos que puedan interponerse. Otra excepción se da cuando el quejoso no impugna en forma oportuna ciertas violaciones de procedimiento, pero se le dispensa ese requisito por tratarse de la afectación de derechos de menores o incapaces, o de amparos relativos al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia. También se exceptúa este requisito en los amparos penales promovidos por el sentenciado. No es necesario agotar todos los medios previos de defensa cuando la ley originalmente aplicable antes de pedir el amparo no permita obtener la suspensión del acto que afecta al quejoso, o para obtenerla se fijen más requisitos que para la suspensión que se logra por medio del amparo. Tampoco se exige el

agotamiento de todos los recursos previos cuando la autoridad no haya fundado el acto reclamado o se aleguen únicamente violaciones directas a la Constitución.

c) La *relatividad de las sentencias* significa, en términos generales, que estas son aplicables exclusivamente al caso concreto, aunque la Suprema Corte puede pronunciar declaraciones generales de inconstitucionalidad que tengan efectos para todas las personas a las que se pretendiera aplicar una disposición inconstitucional. Esto ocurre cuando, en virtud de una jurisprudencia establecida por reiteración (véase el art. 94), se determina la inconstitucionalidad de una norma de carácter general; en ese caso la Corte lo notifica a la autoridad que emitió la norma, que puede ser el Poder Legislativo o el Ejecutivo federal o local, para que subsane la inconstitucionalidad, y si no lo hace, la propia Suprema Corte puede emitir –con la anuencia de por lo menos ocho ministros– una declaratoria general de inconstitucionalidad que deje sin efecto la norma en cuestión. Curiosamente, esta regla no opera frente a normas en materia de impuestos, con la consecuencia de que solo los que interpongan y ganen amparos podrán beneficiarse de la inconstitucionalidad, pero a los demás se les seguirá aplicando, de manera injusta, una norma que la propia Corte ha calificado como inconstitucional. Esta disposición, aunque esté contenida en la Norma Suprema, atenta contra el principio establecido en el art. 1º, según el cual debe prevalecer siempre el derecho de la persona incluso frente al interés del Estado.

d) La s*uplencia de la deficiencia de la queja* o simplemente *suplencia de la queja* consiste en que la autoridad judicial que conozca del amparo subsane las carencias de los conceptos de violación, es decir, las razones por las que el quejoso estima que se violan sus derechos o los agravios, que son las afectaciones precisas que dice haber sufrido. En la Ley de Amparo se determinan los casos en que la autoridad judicial de oficio, aunque la parte agraviada no los haya expresado, debe hacer valer los argumentos que impliquen un concepto de violación legal o constitucional que beneficie al quejoso solicitante del amparo.

El juicio de amparo es improcedente en materia electoral o contra resoluciones de las cámaras del Congreso cuando ejerzan funciones jurisdiccio-

nales, por ejemplo, en los juicios políticos o los procedimientos de desafuero.

En general, cada vez que en la Constitución se dice que alguna resolución es *definitiva e inatacable*, debe entenderse que contra ella no procede juicio o recurso alguno, incluido el amparo.

Se distingue entre *amparo directo* o *uniinstancial* y *amparo indirecto* o *biinstancial*. El primero es el que se interpone contra sentencias o resoluciones definitivas ante los Tribunales Colegiados y se resuelve en una instancia contra la cual no hay recursos, con una sola excepción prevista en la fracc. IX.

El *amparo indirecto* o *biinstancial* se interpone ante los jueces de distrito en contra de actos que no son sentencias definitivas o contra normas de carácter general, como ya hemos indicado, y la resolución emitida por el juez puede ser impugnada y llevada a una segunda instancia mediante el procedimiento de revisión ante los Tribunales Colegiados. Una particularidad importante del amparo es la posibilidad de solicitar la *suspensión* del acto reclamado para evitar que se consumen daños irreparables con motivo de los actos de autoridad que resulten atentatorios de los derechos humanos y sus garantías. Para conceder la suspensión, la fracc. X impone al juzgador la necesidad de valorar por una parte la apariencia del buen derecho, esto es, la presunción de validez de derecho que reclama el quejoso y el interés general de la sociedad que puede afectarse si se concede el amparo.

En los amparos que puedan afectar derechos de propiedad ejidal o comunal no se admiten las figuras de *sobreseimiento por inactividad procesal,* que implica la terminación del juicio porque una parte deja de promover en el mismo, y la *caducidad de la instancia*, que tiene el mismo efecto.

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes fe-

derales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

COMENTARIO. Este artículo establece una amplia base para la exigencia de responsabilidades a todo aquel que ejerce una función pública y fija los fundamentos del régimen específico que corresponde a quienes desempeñan cargos superiores, mencionados al inicio de este precepto por lo que toca al ámbito federal, y los señalados en el tercer párrafo por lo que hace a la competencia local. De esta mixtura resulta la adopción de un concepto genérico de *servidor público* contenido en el primer párrafo.

Al mismo tiempo, se enumera un grupo específico de servidores públicos que están sujetos a un régimen propio, por virtud del cual disponen de protecciones especiales.

La palabra *fuero* fue borrada de este precepto a partir de la reforma de 1982, con lo que se pretendía eliminar cualquier sensación de privilegio del que parecían disfrutar los funcionarios que gozaban del mismo. Sin embargo, se mantuvo la idea de salvaguardar la función que tienen encomendada de posibles ataques políticos por medio de la vía penal, de modo que sigue existiendo el fuero; para que se pueda proceder penalmente contra estos servidores públicos, primero se les tiene que retirar la inmunidad relativa que les otorga la Constitución mediante un juicio que se lleva a cabo ante la Cámara de Diputados, cuyo resultado, en lugar de llamarse *desafuero*, ahora se denomina *declaración de procedencia*.

Al ser el presidente de la República un representante de elección popular, también goza de inmunidad, pero su caso es especial, toda vez que este artículo dispone que mientras ocupe el cargo solo podrá ser acusado

por traición a la patria y delitos graves del orden común, que son aquellos considerados graves en la legislación penal federal, por ejemplo, el homicidio. No se concede impunidad absoluta al presidente con respecto a los otros delitos, pues su inmunidad solo persiste durante los seis años que dura su mandato para evitar el entorpecimiento de su función, pero una vez que termina, se puede proceder penalmente en su contra por cualquier delito que hubiere cometido.

El párrafo tercero alude a los funcionarios de las entidades federativas, esto es, de los estados y de la Ciudad de México, que puedan incurrir en responsabilidades federales por violaciones a la Constitución general y a las leyes federales o por el manejo indebido de recursos federales. Se entiende que dichas entidades cuentan con sus propias leyes en materia de responsabilidades, en las que se establecen las causas locales para exigirlas; por ello se les menciona solo en relación con el incumplimiento de disposiciones federales. En el caso de los presidentes municipales, no está previsto en la Constitución un tratamiento especial para aquellos que violen alguna norma federal, por lo que se procederá en su contra como si se tratara de cualquier persona.

Según el cuarto párrafo, corresponde a las constituciones locales definir a los *servidores públicos* que se desempeñan en ese ámbito, pero deberán hacerlo en los mismos términos en que lo hace la Constitución federal, y queda claro que entre ellos se encuentran también los que desempeñan cargos en el nivel municipal o de las demarcaciones administrativas de la Ciudad de México.

La declaración patrimonial a que alude el último párrafo se refiere a que al ingresar o salir del ejercicio de un cargo público, quien lo ocupa debe manifestar las propiedades que tiene, tanto bienes inmuebles como muebles. Estos últimos abarcan mobiliario de casa, joyas, obras de arte, etc. También si posee ganado; acciones o participaciones en empresas y, por supuesto, sus cuentas bancarias o de inversión. La declaración abarca los bienes del cónyuge y de sus dependientes económicos, como pueden ser los hijos, a fin de que no se oculten bienes del servidor público que están a nombre de sus familiares cercanos y, en todo caso, se aclare si estos los han adquirido por otras vías que no deriven de los ingresos del funcionario. Estas declaraciones deben actualizarse cada año.

La *declaración de intereses* obliga a quien ocupa un cargo público a indicar con qué empresas o instituciones ha tenido vínculos de trabajo o si participa en la propiedad de ellas, a fin de determinar si su actuación

puede verse influida por esas relaciones. Por ejemplo, un alto funcionario del área de educación, si es a la vez accionista de una institución privada de enseñanza, debe declararlo a efecto de que se exima de resolver sobre un asunto que afecte a la institución en la que tiene intereses personales.

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley

establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal[11] y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

[11] Debe entenderse que la expresión "Distrito Federal" alude a la Ciudad de México. La reforma relativa al cambio de naturaleza del Distrito Federal (véase el comentario al art. 122) omitió modificar este texto.

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inver-

sión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

COMENTARIO. Este artículo desarrolla las distintas formas de responsabilidad de los servidores públicos. La responsabilidad presupone un deber jurídicamente establecido cuyo quebrantamiento conlleva una sanción.

Hay diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, atendiendo a la naturaleza de sus funciones y al tipo de normas que se pueden infringir; estas son la responsabilidad política, penal y administrativa.

1. *Responsabilidad política*: deriva del incumplimiento de los deberes genéricos del cargo, que ocasione un perjuicio a los intereses públicos y solo es exigible respecto de funcionarios de alto rango. Las sanciones son la destitución e inhabilitación del servidor público y se impondrán mediante juicio político. Las causales del juicio político no son muy precisas y dependen en gran medida de los criterios imperantes en las cámaras legislativas. La simple expresión de las ideas no puede ser causa de un juicio político.
2. *Responsabilidad penal:* deriva de la comisión de delitos. Requiere un tratamiento especial, toda vez que a un determinado número de servidores públicos de alto rango se les otorga inmunidad relativa, consistente en que para que se actualice la acusación penal es preciso despojarlos de dicha inmunidad. No se trata de un tipo de responsabilidad penal diferente de la genérica, sino de una manera especial de hacerla exigible.

3. *Responsabilidad administrativa:* surge de la infracción de diversos deberes que están a cargo del servidor público en razón de la función que desempeña. Las conductas que impliquen faltas o infracciones administrativas deberán definirse por la ley en caso de no apegarse a los principios indicados en este artículo. El de *legalidad* implica que los funcionarios deben cumplir con la ley; el de *honradez* supone que se castiguen los comportamientos consistentes en pedir o aceptar recompensas que no les corresponden o en apoderarse de bienes que les son confiados; esto da lugar a delitos como el *peculado*. El de *lealtad* se refiere a honrar la confianza que se le otorga al servidor público, de modo que se sancione si la traiciona, por ejemplo, revelando o aprovechando información confidencial a la que tiene acceso en virtud de su cargo. El de *imparcialidad* consiste en no favorecer indebidamente a alguien; el *nepotismo*, por ejemplo, implica una parcialidad hacia los familiares. La *eficiencia* se caracteriza por alcanzar los objetivos de su función al menor costo posible. La violación de estos principios tiene que referirse a faltas o delitos previstos en las leyes, pero no se pueden aplicar en abstracto porque le parezca a un jefe, por ejemplo, que un subordinado le es desleal.

También se puede exigir responsabilidades a los particulares, es decir, a personas que no son servidores públicos pero que intervienen en actos de corrupción. Esta intervención puede ocurrir incluso si la falta no se consuma, por ejemplo, si se comprueba que el particular ofreció dinero para obtener un contrato o preparó una simulación o una alteración de procedimientos de común acuerdo con un servidor público, como podría ser que este le diera a conocer los ofrecimientos hechos por otro participante en una licitación para construir una obra pública.

Los Tribunales de Justicia Administrativa realizan dos funciones: resuelven reclamaciones de los particulares contra actos del gobierno que los perjudican, como la impugnación de una multa, y juzgan a servidores públicos y particulares que intervienen en faltas administrativas graves. La ley aplicable define cuáles son las faltas graves. Las que no revistan gravedad serán sancionadas por los órganos internos de control de cada dependencia u organismo público. Estos órganos se han denominado usualmente *contralorías*, pero pueden tener otros nombres.

La investigación y sustanciación de las faltas consiste en la preparación del expediente en el que se contengan los datos, documentos, declaraciones y pruebas en general que se presentarán ante el Tribunal de Justicia Administrativa para que este resuelva y, si se comprueba la responsabilidad, imponga las sanciones correspondientes.

A los servidores públicos se les puede sancionar, según la gravedad de la falta, con castigos que van desde la amonestación, es decir, una llamada de atención, hasta la destitución o inhabilitación, que consiste en el impedimento para desempeñar un cargo público. Además, se les puede imponer multas como sanciones económicas y obligarlos a devolver lo que hubieren obtenido ilegalmente.

Los particulares pueden también ser multados e inhabilitados a fin de que no vendan bienes o presten servicios al gobierno. Además, se les exigirá que regresen los beneficios obtenidos y reparen los daños y perjuicios.

Las personas morales, es decir, las sociedades cuyos socios o directivos las utilicen para incurrir en actos de corrupción, también podrán ser objeto de sanción, consistente en que se suspendan sus actividades, se intervengan sus cuentas e incluso se les disuelva y dejen de existir.

Contra las investigaciones de los actos de corrupción no se puede hacer valer el secreto bancario.

La Auditoría Superior (véase art. 79) y la secretaría de Estado encargada de combatir la corrupción pueden recurrir, es decir, inconformarse con las resoluciones de la Fiscalía Anticorrupción cuando esta decida no presentar acusación formal contra alguien a quien se considera involucrado en actos de corrupción. Igualmente pueden impugnar lo resuelto por el Tribunal de Justicia Administrativa.

Este precepto dispone que no podrán imponerse dos veces "sanciones de la misma naturaleza" por una sola conducta. Por tanto, sí podrán aplicarse sanciones de naturaleza diversa, es decir, una infracción administrativa que conlleve la realización de un delito podría dar lugar a una multa por la primera y a una pena de cárcel por la segunda, e incluso dar pie a un juicio político.

También se prevé la penalización del *enriquecimiento ilícito,* permitiendo que respecto de esta conducta se exija al servidor público que haya incrementado ostensiblemente su patrimonio que justifique que adquirió sus bienes de manera lícita. En este caso la presunción de inocencia no opera porque no es la autoridad la que tiene que demostrar la culpabilidad del acusado. De igual manera se abre la posibilidad de decomisar los bie-

nes objeto del enriquecimiento ilícito, sin que tal acto pueda considerarse confiscación; esos bienes también pueden ser objeto de extinción de dominio de acuerdo con el art. 22 de la propia Constitución.

Este artículo contiene una fórmula que doctrinariamente se asemeja a la "acción popular", al dar pie para que cualquier ciudadano pueda presentar una denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de las conductas a las que se refiere el precepto. En el caso del *juicio político*, dado que se trata de una materia "política", solo los ciudadanos pueden hacer uso de tal derecho.

La *responsabilidad patrimonial del Estado*, prevista en el último párrafo, es de naturaleza diferente de la que analizamos en los casos anteriores, pues no se exige de los servidores públicos en particular como individuos, sino de la institución estatal como tal, derivada de una actividad administrativa que se haya desviado de la regularidad, entendida como el apego tanto a la ley como a la normatividad aplicable a la administración en su conjunto. Se trata de una responsabilidad objetiva, la cual surge del hecho mismo, "objetivo", de que se ha producido un menoscabo en el patrimonio del particular. Un ejemplo clásico es el del automóvil que sufre un daño por un bache no señalizado en una vía pública. La *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, publicada el 31 de diciembre de 2004, desarrolla los principios constitucionales en esta materia.

Artículo 110. Podrán 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, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les

otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

COMENTARIO. El *juicio político* es el procedimiento previsto en la Constitución para hacer exigible la responsabilidad política; esta solo se puede reclamar a un número determinado de servidores públicos de rango superior que se encuentran mencionados en la lista que contiene este artículo.

Incluir entre los funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político a los secretarios de despacho y a integrantes de organismos constitucionales autónomos, como el gobernador del Banco de México, el auditor superior de la Federación y el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, introduce en nuestro sistema político un rasgo parlamentario, ya que no es necesario que se acuse al funcionario de una violación a una ley específica y, por tanto, el Congreso podría destituirlos simplemente por la adopción de políticas que le parecieron perjudiciales a los intereses públicos o al buen despacho de los mismos. Dado lo dispuesto por el art. 79, el auditor superior de la Federación también debe contarse entre los funcionarios sujetos al juicio político.

Hay dudas en torno a si el presidente de la República debe considerarse uno de los servidores públicos que pueden ser sometidos al juicio político. Quienes así piensan basan su razonamiento en la prescripción genérica del art. 108, según el cual es servidor público "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza... en la Administración Pública Federal". Sin embargo, el régimen específico para el juicio político está claramente delimitado en este art. 110 a los funcionarios que se enumeran, por lo que para que fuera posible someter al presidente a juicio político se tendría que modificar la Constitución a fin de incluirlo en la lista.

El segundo párrafo trata por separado a los funcionarios de las entidades federativas, para quienes un juicio político de orden federal carece de efectos ejecutivos y se constriñe a una mera declaración que debe ser comunicada a las legislaturas locales, para que decidan acerca de la aplicación o no de las sanciones.

Las sanciones de un juicio político son: la destitución del servidor público, su inhabilitación, o ambas. La *inhabilitación* consiste en el impedimento legal para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones "de cualquier naturaleza en el servicio público"; esta expresión comprende únicamente los cargos federales y solo abarca puestos administrativos, pero no los de elección popular, ya que los requisitos constitucionales para tales funciones no incluyen el no haber sido inhabilitado.

El juicio político tiene dos fases: una ante la Cámara de Diputados, que valora la procedencia de la acusación, y otra ante el Senado, a fin de que resuelva sobre la sanción correspondiente, para lo que se requiere una mayoría calificada de dos tercios. Ambas resoluciones son *inatacables*, es decir, que no pueden ser impugnadas mediante juicio o recurso alguno. Contra ellas no procede el amparo.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absolu-

ta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

COMENTARIO. El *fuero constitucional* consiste en una protección especial concedida a los servidores públicos listados en el texto de este artículo, en razón de la función que tienen encomendada, para que contra ellos no opere el sistema regular de persecución en materia penal. No es un privilegio del cargo, sino una protección que se otorga a una función pública importante para el país. La lista de funcionarios contenida en este precepto debe considerarse exhaustiva, de modo que la inmunidad que se les otorga no es susceptible de extenderse a otros no incluidos en ella.

El Ministerio Público no puede ejercitar la acción penal contra estos funcionarios sin que sean despojados de su *fuero* o *inmunidad relativa* mediante un *juicio de procedencia*. Una vez terminado el proceso, la Cámara erigida en Gran Jurado determina si debe separarse o no de su cargo al acusado para que se le pueda someter a juicio penal.

Se requiere el juicio de procedencia para juzgar penalmente a un servidor público durante el tiempo de su ejercicio, aunque el delito que le sea imputado hubiere sido cometido antes de ocupar el cargo.

La referencia a que si no ha lugar a proceder se suspenderá todo "procedimiento ulterior", no es obstáculo para que el presunto responsable pueda ser perseguido una vez que haya concluido su ejercicio.

El efecto de la *declaración de procedencia* o *desafuero* es el de separar de su cargo al servidor público mientras esté sujeto a proceso. Si el juicio penal culmina con una absolución, es decir, si se le declara inocente, podrá reasumir su función.

En cuanto a los servidores públicos de las entidades federativas, la resolución de la Cámara de Diputados tiene un carácter meramente declarativo, al igual que en el juicio político regulado en el art. 110 que ya comentamos. El presidente de la República no puede conceder el indulto a un servidor público que ha sido condenado penalmente, porque se trata de que quien ha delinquido no reciba un favor político que evite la aplicación de la sanción correspondiente.

Por lo que toca a la responsabilidad civil no hay fuero.

El presidente de la República tiene un fuero más amplio que cualquier otro servidor público, ya que solamente puede ser acusado por *traición a la patria*, que es un delito específicamente tipificado en el art. 123 del *Código Penal Federal*. También es posible procesarlo por *delitos graves del*

orden común, que son los así calificados en la ley. Aunque no se precisa la manera de configurar la acusación contra el titular del Ejecutivo, debe entenderse que el procedimiento es el mismo que el del juicio político, con la diferencia de que el Poder Legislativo se convierte en el escenario de un proceso judicial en toda forma.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

COMENTARIO. La separación de la función, cualquiera que sea la causa, debe dar como resultado el retiro de la *inmunidad relativa*. El principal problema de interpretación es determinar si el otorgamiento de una licencia al servidor público con fuero lo despoja de manera automática del mismo. Aparentemente no debería haber duda al respecto; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en 1946 un criterio basado en una concepción teórica opuesta.

Esta interpretación fue enmendada por la reforma constitucional de 1982, en cuya exposición de motivos se señala que el propósito de la modificación es establecer "con claridad que los servidores públicos con esa protección constitucional debida para el adecuado desempeño de su encargo, no disfrutarán de ella cuando estén separados de su empleo, cargo o comisión".

Por tanto, el Constituyente Permanente se propuso establecer que el servidor público no tendrá fuero "durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo". La interpretación correcta consiste en captar el sentido de lo que buscaba la reforma: sustituir la interpretación previa de la Corte para que la separación temporal del cargo produzca el retiro de la inmunidad relativa que el fuero otorga. Esta interpretación se refuerza con la lectura del segundo párrafo de este artículo, en el que se indica cómo proceder cuando el funcionario regresa al cargo del cual se había separado temporalmente o asume otro provisto de fuero.

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;
II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y
III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

COMENTARIO. El texto de este artículo corresponde íntegramente a la reforma de 2015 que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, instaurado a raíz de una considerable presión social derivada de la extendida presencia de conductas ilícitas que involucran abusos de funcionarios públicos para obtener beneficios indebidos, vinculados con intereses particulares que participan de tales beneficios. Otro factor que influyó en la adopción de estas medidas fue el hecho de que México se ubicó en la posición 103 de 175 naciones consideradas en la medición de la percepción de corrupción realizada por el organismo Transparencia Internacional.

La corrupción es un fenómeno extendido mundialmente y para diseñar el Sistema se tomaron en cuenta fórmulas aplicadas en otros países. Los cambios constitucionales partieron de la creencia, no siempre justificada, de que la realidad se modificará al influjo de nuevas normas jurídicas, en este caso tendentes a sistematizar y coordinar leyes preexistentes que en sí no eran defectuosas, sino aplicadas con negligencia, e igualmente organizar una red entre instituciones que ya operaban, pero que se pretende trabajen de manera complementaria, con base en la conducción de un organismo encargado de asegurar su funcionamiento conjunto y en el cual participen también las organizaciones de ciudadanos interesados en mejorar la eficiencia y honestidad en la función pública.

La coordinación del sistema se encarga a un comité denominado Comité Coordinador del Sistema, en el que están representadas las instituciones que tienen que ver con la prevención y combate a la corrupción, así como un comité de ciudadanos que se hayan destacado en esa tarea. Queda a juicio del Congreso de la Unión definir, en la ley general reguladora del Sistema, el modo como se designará a los cinco ciudadanos que integrarán este comité de participación ciudadana.

El Comité Coordinador del Sistema no es una autoridad y no tiene facultades directas en la materia, es solo una instancia para propiciar el trabajo coordinado de las autoridades y el intercambio de información entre ellas; asimismo, podrá hacer propuestas sobre medidas que deben adoptarse y formular recomendaciones que no tendrán el carácter de obligatorias.

En cuanto a las entidades federativas, se dispone que deben establecer sistemas anticorrupción, y aunque no se desarrollan las características de los mismos, en el dictamen formulado en el Senado se especifica que se trata de reproducir en el ámbito local los principios y procedimientos que en esa materia están previstos en la Constitución federal para el Sistema Nacional.

Es importante señalar que el Sistema Nacional Anticorrupción previsto en este artículo y en las disposiciones correspondientes de los arts. 79, 108, 109, 114, 116, fracc. v, y 122, apartado A, fracc. ii, tendrá vigencia a partir de la expedición de las leyes generales que lo regulan y las de responsabilidades de servidores públicos y particulares. Las disposiciones transitorias previeron como plazo hasta mayo de 2016 para que el Congreso las emita. A partir de ese momento, se prevé que los estados y la Ciudad de México emitan las leyes relativas a dicho Sistema en un plazo de 180 días.

Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

COMENTARIO. Se establecen las reglas básicas para la prescripción aplicable al juicio político y a la exigencia de las responsabilidades penal y administrativa de los servidores públicos. La *prescripción* es una figura jurídica que consiste en un medio para adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones fijadas en la ley. En el caso de los servidores públicos, la prescripción extingue una responsabilidad de la que hubiera podido derivar una sanción.

La responsabilidad política prescribe en un año a partir de que cesó el desempeño del cargo. Si el servidor público se separa de su función con motivo de una licencia, debe entenderse que la prescripción empieza a correr desde que se le concedió tal licencia.

En cuanto a la responsabilidad penal, la Constitución remite a los plazos de prescripción consignados en la ley, estableciendo en forma tajante que nunca podrán ser menores de tres años. Evidentemente, para considerar que el delito ha prescrito, es necesario que el plazo de la prescripción se haya agotado previamente al inicio del ejercicio del cargo público protegido por el fuero, para evitar la posible impunidad. El desempeño de un nuevo cargo con fuero debe interrumpir la prescripción. Si se permitiese que esta continuara corriendo mientras el funcionario se encuentra al abrigo de un puesto investido de fuero, se le aseguraría burlar la acción de la justicia. Si la Cámara de Diputados decidiera no retirar el fuero, ello no sería obstáculo para que la justicia común lo persiguiera una vez que haya dejado de ejercer el cargo.

Por lo que respecta a la prescripción de las sanciones administrativas, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* debe establecer el plazo, pero si se trata de las faltas calificadas como graves por la propia ley, este no podrá ser inferior a siete años contados a partir del día siguiente en que se hubiere cometido la infracción o a partir del momento en que la infracción hubiere cesado, cuando se trata de las que son de carácter continuo. El plazo de siete años busca que la responsabilidad se pueda exigir después de que haya concluido un sexenio para impedir que el propio gobierno que está en funciones proteja a sus miembros.

Título Quinto

De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México

Artículo 115.[12] Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

[12] El 1º de diciembre de 2014 el presidente de la República presentó una iniciativa de reforma constitucional a fin de que la seguridad pública esté a cargo de la Federación y las entidades federativas y que los municipios dejen de ejercer la función policial. En cada entidad habría un mando único policiaco. En la misma iniciativa que modificaría los arts. 21, 73, 104, 105 y 115, se prevé la posibilidad de que en el caso de que existan indicios de infiltración del crimen organizado en la administración municipal, la Federación podrá hacerse cargo temporalmente de las funciones del municipio. Esta intervención federal no podrá impugnarse por medio de la controversia constitucional prevista en el art. 105. Hasta el cierre de esta edición, dicha iniciativa continuaba en estudio.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos *c)* y *d)* anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
b) Alumbrado público;
c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
d) Mercados y centrales de abasto;
e) Panteones;
f) Rastro;
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley;

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados, y

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos *a)* y *c)*, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneracio-

nes que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que pueden celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias;

IX. Derogada;

X. Derogada.

COMENTARIO. Los estados deben mantener un gobierno: *a) republicano*, es decir, no podrían en uso de su soberanía nombrar un rey; *b) representativo*, esto es, las autoridades actúan en representación del pueblo; *c) democrático*, lo cual significa que sus poderes directamente representativos, el Ejecutivo y el Legislativo, sean elegidos mediante el voto popular directo; *d) laico,* es decir, ajeno a cualquier doctrina religiosa, y *e) popular*, en el sentido de que la representación no puede ser, por ejemplo, de tipo aristocrático, sino basada en la participación del pueblo mediante procedimientos democráticos. Se le dicta también a los estados la manera en que se organizarán política y administrativamente a partir de la base de su división territorial: el *municipio libre*.

El gobierno del municipio corresponde al *ayuntamiento*. Este es un cuerpo deliberante que toma decisiones de carácter colectivo. El *presiden-*

te municipal es la cabeza del ayuntamiento, ejerce la conducción de sus trabajos y ejecuta sus decisiones.

Desde su origen, el ayuntamiento está vinculado a la expresión de la voluntad popular; por tanto, en mayor o menor medida se trata de una institución con raigambre democrática. En México, esta tradición se recoge en el plano constitucional, de modo que el art. 115 señala expresamente que "cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa". Esta condición se convierte en una característica esencial de la institución que nos ocupa.

El *síndico* es un integrante de la comuna o ayuntamiento; también se regula la actividad de los síndicos y según la dimensión del municipio, puede haber uno o dos.

Los *regidores* tienen tareas relacionadas con la vigilancia y atención de diversas funciones y servicios.

La *autonomía municipal* supone que las atribuciones de los ayuntamientos deben corresponder exclusivamente a ellos y a ninguna otra autoridad.

La prohibición de autoridades intermedias deriva de la inconformidad surgida durante el Porfiriato contra los llamados *jefes políticos*.

La elección de los ayuntamientos debe ser directa, pues no se admiten electores intermedios entre la voluntad de los ciudadanos y las autoridades que surgen del proceso electoral; además, debe combinar los principios de mayoría y de representación proporcional (véase el comentario al art. 52).

A partir de la reforma efectuada en 2014 se dispuso que los estados deberán permitir la reelección de los integrantes del ayuntamiento por un periodo adicional, siempre y cuando este sea de tres años. Los estados que tienen periodos mayores, como Veracruz, que es de cuatro años, no están obligados a adoptar la reelección en los ayuntamientos. No obstante, queda abierta la duda de si en el marco de su soberanía podrían regular la reelección en tales casos de periodos más largos, dado que ya no está expresamente prohibida, como ocurría hasta antes de la reforma.

Lo dispuesto en este artículo hace posible que los integrantes del ayuntamiento permanezcan en el mismo cargo hasta por seis años consecutivos e incluso puedan volver a ser elegidos, siempre que dejen de ocupar el referido puesto durante un período. Es interesante hacer notar que no hay impedimento alguno para que quien ocupa uno de los cargos del ayuntamiento pueda ser elegido en el periodo inmediato para otro distinto, por ejemplo, quien ha sido síndico puede ser electo presidente muni-

cipal o regidor en el trienio siguiente. La postulación para la reelección debe ser hecha por el partido que haya presentado originalmente la candidatura, con el objeto de no propiciar que una persona pase de un partido a otro solo para mantenerse en el puesto o evitar que un alcalde, por ejemplo, amenace a su partido con irse a otro si no lo postula de nuevo. Se hace una excepción a esta regla si quien busca la reelección dejó de pertenecer al partido que lo postuló durante la primera mitad del tiempo de ejercicio del cargo. En esta última hipótesis, puede ser registrado por otro partido o lanzarse como independiente.

La *suspensión de ayuntamientos* es un procedimiento que consiste en despojar de su autoridad y de las facultades de que está investido a todo el cuerpo colegiado que integra el cabildo. La *declaración de desaparición* de un ayuntamiento es el acto por el que una legislatura estatal, con la aprobación de por lo menos las dos terceras partes del total de sus integrantes, constata que no existen condiciones de gobernabilidad en un municipio porque el ayuntamiento ha dejado de operar. En tal caso los afectados deben tener ocasión de defenderse y presentar pruebas.

Los municipios están "investidos de personalidad jurídica", es decir, son sujetos de derechos y obligaciones y constituyen una *persona moral*.

No debe confundirse su *patrimonio* con la *hacienda municipal*; esta se forma con los ingresos que recibe y un importante ingreso de los municipios lo representan las *participaciones federales*, constituidas por los recursos que la Federación distribuye entre los estados y municipios, tomados de la recaudación que aquella hace de los impuestos federales.

Se entiende por *cuenta pública municipal* el registro detallado de los ingresos del municipio y del ejercicio de su presupuesto.

La facultad para dictar reglamentos de todo tipo debe someterse al contenido de las leyes en materia municipal, por lo general las leyes orgánicas municipales, a veces denominadas *Código Municipal*.

La legislación local tendrá asimismo que prever la mecánica para celebrar convenios entre los municipios y los estados, a fin de que estos presten servicios públicos que originalmente deben estar a cargo de aquellos.

La justicia civil y penal en la esfera del municipio normalmente es impartida por los jueces menores, cuya competencia se contrae a casos de disputas vecinales de escaso monto o de delitos de menor gravedad. También debe existir un sistema que defienda a los gobernados de posibles arbitrariedades cometidas en su contra por los funcionarios.

La más importante de las funciones administrativas del municipio es la que tiene que ver con la recaudación de las contribuciones, que hace posible la realización de las demás.

Otra función fundamental es la relativa a la seguridad pública por medio de la policía municipal, asignada a los municipios directamente por la Constitución. Esta atribución está sometida a una revaloración, a fin de asignar la tarea policiaca a una institución central en cada estado de la República, que la realice en todo su territorio sin intervención de los ayuntamientos. El presidente Enrique Peña Nieto remitió al Congreso de la Unión una iniciativa en ese sentido a fines de 2014, pero hasta mayo de 2016 no había sido aprobada.

Diversas funciones administrativas implican el desenvolvimiento de actos de autoridad, como la registral en el caso del registro civil, el cual está a cargo de las autoridades municipales, o la función catastral, que consiste en el registro de los bienes inmuebles. Los servicios públicos específicos que tiene a su cargo el municipio son prestados de manera directa o controlados y supervisados por áreas administrativas que son de menor o mayor magnitud, según la cuantía del servicio y las dimensiones de la población.

Se denomina *conurbación* al fenómeno consistente en que dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por

ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación, y

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcen-

taje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se po-

drá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo;

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los

primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base v del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional

Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas

no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a

los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, y

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad,

objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

COMENTARIO. Se establece que los estados deberán dividir su poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El ejercicio de los gobernadores se fija en un máximo de seis años, pero si un estado estableciera un periodo más breve, podría hacerlo. Para la conformación de las legislaturas o congresos locales en los que se deposita el Poder Legislativo, se determina que el número de sus miembros debe ser proporcional al de habitantes y se señalan mínimos. En general, los legislativos estatales rebasan considerablemente esos mínimos.

Es interesante observar que no se indica la duración del periodo de los diputados; lo usual es que dure tres años, pero podría ser más breve o más prolongado.

La reforma de 2014, que permitió la reelección de los legisladores federales, también obligó a los estados a establecer la reelección consecutiva hasta por cuatro periodos de los diputados locales. La Suprema Corte de Justicia determinó que la interpretación correcta de esta disposición es en el sentido de que cada estado puede decidir si aplica la reelección por uno, dos o tres periodos adicionales, lo cual implica que un diputado local pueda permanecer en el cargo por seis, nueve o 12 años consecutivos. Este criterio derivó de que el estado de Colima fijó la reelección consecutiva solo por un periodo. La postulación para la reelección debe ser hecha por el mismo partido o por alguno de los que integraron la coalición que hizo la primera, por las razones ya explicadas en el artículo anterior.

Para la conformación de los congresos locales se fijan límites a la sobrerrepresentación y a la subrepresentación, de modo que si un partido obtiene, pongamos por caso, 30% de los votos, no pueda ocupar más de 38% de los lugares en el órgano legislativo, salvo que rebase ese límite de ocho puntos por haber ganado un número de distritos que le den derecho a ocupar un espacio mayor. Por ejemplo, un congreso integrado por 50 diputados, 30 electos en distritos por mayoría y 20 plurinominales; supongamos que un partido gana 25 distritos, que son 50% del total, pero su porcentaje de votos fue de 35%. En ese caso, aunque ocupe un porcentaje del Congreso que rebasa en 15 puntos el porcentaje de votación obtenida, puede conservar todas las curules ganadas.

Por otra parte, se exige que ningún partido ocupe en el Congreso una proporción por debajo de ocho puntos porcentuales de su votación obteni-

da. Por ejemplo, si un partido sacó 20% de los votos, pero en el mismo Congreso hipotético va a ocupar únicamente cinco espacios, resultaría que recibió 20% de votación pero sus curules representan 10% del Congreso. En esa circunstancia, habría que asignarle un diputado adicional para que tuviera seis, lo cual representa 12% del Congreso que nos sirve de ejemplo; así, su porcentaje de dicho órgano legislativo será exactamente 8% inferior a su porcentaje de votos y se cumplirá con el requisito de que su representación no sea menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, como indica el artículo comentado.

Un partido político local, para mantener su registro en el estado de que se trate y para poder acreditar diputados de representación proporcional, debe alcanzar por lo menos 3% de los votos válidos emitidos en la elección de gobernador o de diputados. La de ayuntamientos no se toma en cuenta para esos efectos.

El Poder Judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas. En estas suele crearse un Tribunal Superior o Supremo, como órgano de máxima jerarquía y juzgados de primera instancia. En Veracruz se han incorporado al Poder Judicial tribunales que tradicionalmente se ubicaban en el Ejecutivo, tendencia que se está extendiendo a distintos estados.

Se prevé también el desarrollo de una carrera judicial para garantizar la independencia de magistrados y jueces; la selección de dichos funcionarios entre las personas de mayor preparación y experiencia; su inamovilidad, y una remuneración adecuada e irrenunciable.

Los magistrados de los tribunales de mayor rango deben reunir los mismos requisitos previstos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre ellos se encuentra el de la edad, que es de 35 años; sin embargo, algunos estados lo han disminuido, lo cual en rigor es violatorio de la Constitución y las designaciones de personas que no cumplan dicho requisito podrían ser impugnadas con éxito.

Para ser un sistema federal, la minuciosa regulación del tema comicial parece excesiva, La existencia de una autoridad electoral nacional, el INE (véase art. 41), desplaza a los organismos electorales estatales que hasta antes de la reforma de 2014 eran autónomos. Los integrantes de estos organismos son designados por el INE, y los magistrados de los tribunales electorales locales, por el Senado. Las elecciones de los poderes locales pueden ser organizadas en su totalidad por el INE, si este así lo determina con base en la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Los

partidos políticos locales quedan regulados por la *Ley General de Partidos Políticos* emitida por el Congreso de la Unión. Incluso la fecha en que deben realizar los comicios está determinada en este artículo, señalándose el primer domingo de junio del año de que se trate, con lo cual se desconocen hasta las particularidades climatológicas de los estados federados. Es verdad que el inciso *a)* de la fracc. IV señala una excepción a esta regla. Por otra parte, se constriñe a los estados a modificar sus calendarios electorales para que hagan coincidir por lo menos una de sus elecciones, sea la de alcaldes, la de diputados o la de gobernador, con la fecha en que se celebre una elección federal.

La legislación local deberá regular el registro de candidatos independientes, es decir, no postulados por partidos políticos. En este punto, la Constitución deja un margen para que cada estado establezca los requisitos y modalidades a las que se ajustarán estas candidaturas; pero se establece la obligación de proporcionarles financiamiento público y acceso a la radio y a la televisión.

Los Tribunales de Justicia Administrativa previstos en la fracc. V se inscriben en el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyas bases generales se comentan en el art. 113.

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras;
II. Derogada;
III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la

procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

COMENTARIO. Al suscribir el pacto federal, los estados aceptan una serie de prohibiciones vinculadas justamente con las materias cuyo control pasa a la Federación. Dichas prohibiciones están contenidas en este artículo, como celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otro estado federado o con potencias extranjeras, lo cual obedece a la necesidad de mantener la cohesión de la Federación. También se les prohíbe acuñar moneda o emitir papel moneda que, como todas las demás, corresponden solo al gobierno federal.

La fracc. VIII establece condiciones para evitar que los estados se endeuden en exceso, obligando a que los créditos se autoricen por una mayoría calificada de miembros de sus congresos y sujetándolos a la regulación de la legislación emitida por el Congreso de la Unión. La parte final de dicha fracción tiene por objeto impedir que los gobiernos salientes dejen deudas a sus sucesores, en especial frente a proveedores o derivadas de créditos para cubrir gasto corriente. Por supuesto, los préstamos para obras de largo plazo pueden quedar pendientes en los términos de pago que se hayan autorizado.

Las prohibiciones, impuestas constitucionalmente a los estados, deben entenderse también señaladas para los municipios que están inmersos en tales entidades federativas, aunque no se les mencione expresamente.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra, y
III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

COMENTARIO. Debe aclararse que a diferencia de los impedimentos contenidos en el art. 117, que son de naturaleza absoluta, los de este artículo tienen un carácter relativo, ya que el Congreso federal puede dar su consentimiento para que los estados realicen esos actos que normalmente les están vedados. La Constitución faculta a dichos estados para suscribir convenios con la Federación a efecto de asumir algunas funciones de esta, la ejecución y operación de obras o la prestación de servicios públicos, en los términos de la ley. Debe entenderse que estos convenios no pueden abarcar actividades de naturaleza estratégica, como la explotación y exploración de petróleo o la generación de energía eléctrica.

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

COMENTARIO. La Federación tiene también obligaciones para con los estados y con la Ciudad de México. Este artículo le impone la de proteger a tales entidades federativas "contra toda invasión o violencia exterior". En los casos de sublevación o trastorno interior, se prevé el deber de prestar la misma protección, pero lo condiciona a que los Poderes

de la Unión "sean excitados", es decir, que exista una solicitud de parte de la legislatura local o del Ejecutivo si aquella no estuviere reunida.

El propio artículo regula la figura de convenios de colaboración entre entidades federativas para la entrega de reos, procesados o sentenciados, en lo que se conoce como *extradición interna* (véase el art. 15).

Artículo 120. Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

COMENTARIO. Este artículo, poco explorado en nuestro derecho constitucional, obliga a los gobernadores estatales y al jefe de gobierno de la Ciudad de México a publicar y hacer cumplir las leyes federales. La publicación de dichas leyes se hace por medio del *Diario Oficial de la Federación* y, por supuesto, su validez en todo el territorio nacional no depende de la publicación que hagan o dejen de hacer los ejecutivos locales. Es probable que el Constituyente pretendiera una solidaridad expresa de estos con las leyes federales y corresponsabilizarlos de su aplicación.

Esta prescripción, prácticamente caída en desuso, va a dar lugar a problemas jurídicos interesantes en la medida en que surgen conflictos con motivo de la aplicación de leyes del Congreso de la Unión que parecen invadir la esfera local, como ocurría a principios de 2008 en relación con la legislación para proteger a los no fumadores. La Federación podría exigir el cumplimiento de la obligación contenida en este artículo para forzar a los estados a cumplir una ley. Empero, los titulares del Poder Ejecutivo local podrían alegar que a partir de las controversias constitucionales, reguladas en el art. 105, la referida obligación queda condicionada a que no se decida entablar, por parte de su entidad federativa, una controversia en cuanto a la aplicación de una ley que invada su soberanía. El ejecutivo en cuestión podría argumentar que si cumple lo dispuesto en este artículo tal hecho se usaría en su contra, pues se diría que ya ha consentido la aplicación de la ley que está impugnando.

Artículo 121. En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescri-

birá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;
II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación;
III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de una entidad federativa sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, sólo tendrán fuerza ejecutoria en ésta, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

    Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otra entidad federativa, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;
IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa, tendrán validez en las otras;
V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa con sujeción a sus leyes, serán respetados en las otras.

COMENTARIO. El sistema federal, desde su iniciación, tenía que preservar la unidad y para ello era necesario que en cada estado de la Federación los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los demás estados tuvieran plena validez. Este principio debía interpretarse que abarcaba la misma obligación para la Ciudad de México, en cuanto a la legislación específica que expidiera la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal. De cualquier modo la reforma de 2016 alude a que todas las entidades federativas –estados y Ciudad de México– están obligadas a reconocer los actos jurídicos aquí citados.

Esta disposición atiende a lo que en la doctrina se denomina *conflicto de leyes*, el cual debe ser normado en los sistemas federales ya que en ellos coexisten diversas legislaciones correspondientes a las entidades federativas.

La expresión *actos públicos* abarca tanto las leyes estatales como otros actos de naturaleza pública, como la elección del gobernador. La palabra

registros se refiere a las inscripciones en el Registro Civil o en los registros públicos de la propiedad y del comercio, así como a los actos notariales, e incluso cualquier acto administrativo que implique la existencia de una constancia respecto de una determinada situación jurídica. Por *procedimientos judiciales* debemos entender que se hace alusión a las resoluciones de los jueces y tribunales locales.

La parte final del primer párrafo dispone que el Congreso de la Unión deberá emitir leyes mediante las cuales se puedan probar dichos actos, registros y procedimientos, y fija bases a las cuales se deben sujetar, sin embargo, hasta ahora no ha sido expedida una ley reglamentaria del art. 121.

La primera base hace alusión al ámbito espacial de validez, al establecer que las leyes de una entidad federativa solo tendrán efecto en su propio territorio. No debe entenderse que por el hecho de que las leyes solo son aplicables en la entidad emisora, los actos que de ellas emanen no podrán tener reconocimiento por los demás estados.

La segunda base se refiere a la regulación que debe darse a bienes muebles e inmuebles, y señala que estos se regirán por la ley de la entidad en donde se encuentren ubicados; se aplica la regla conocida como *lex rei sitae*.

En la fracción tercera se distingue entre las sentencias relativas a *derechos reales*, es decir, sobre las cosas, y las referentes a *derechos personales*. Cuando se trate de *derechos reales* o bienes inmuebles, en virtud de que las cosas están regidas por la ley del lugar donde se encuentran, la sentencia pronunciada sobre aquellas en otra entidad federativa no podrá ejecutarse sino mediante el consentimiento expresado a través de las leyes locales de la entidad en la que dichos bienes se ubiquen.

En cuanto a los *derechos personales,* la sentencia sobre ellos solo puede ejecutarse en otra entidad cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que la pronunció. Es frecuente, por ejemplo en los contratos, que los contratantes admitan expresamente someterse a determinada jurisdicción, que puede ser la de la entidad en donde se firma el contrato, aunque sea diferente a aquella en la que residen o en la que tienen su negocio.

Según la base cuarta se entiende que un matrimonio celebrado, por ejemplo, en Veracruz de acuerdo con su ley, debe ser válido en todas las entidades del país. El matrimonio homosexual, celebrado válidamente en una entidad, tiene que ser reconocido en todas las demás.

La expresión de que los títulos profesionales "serán respetados" debe entenderse en el sentido de que cada entidad está obligada a permitir el ejercicio de la profesión de que se trata a quien se encuentre amparado por un título expedido de acuerdo con las leyes de otra, sin exigir formas adicionales de comprobar la aptitud o conocimientos del profesional.

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

   La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

   En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos unino-

minales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La Constitución Política de la entidad establecerá las normas para garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local y, a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos.

Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los disputados presentes.

Asimismo, corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Este plazo solamente podrá ser ampliado cuando se formule una solicitud del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura por un periodo no menor de siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo.

IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Los magistrados y los jueces percibirán una remu-

neración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

V. La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la Administración Pública Centralizada también tendrá carácter unitario.

La hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

Corresponde a la Legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos establezcan la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales.

Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas

de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

VI. La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominaciòn y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

a) Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

b) La Constitución Política de la Ciudad de México, deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por

cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.

Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución.

d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

e) Las demarcaciones territoriales no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

f) Los Alcaldes y Concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.

VII. La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.

VIII. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.

La ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados.

La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

IX. La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes.

X. La Constitución Política local garantizará que las funciones de procuración de justicia en la Ciudad de México se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

XI. Las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.

B. Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución.

El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión.

La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.

Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

En la Ciudad de México será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta Base.

Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

La Ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:

a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;
b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y
c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

D. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México.

COMENTARIO. Este artículo regula el régimen constitucional especial del que disfruta la Ciudad de México como capital del país. Es importante señalar que dicho régimen es diferente al de los estados de la República y que es incorrecto, como en ocasiones lo han manejado los medios de comunicación, calificar a la Ciudad de México como "el estado 32". Desde la reforma que se efectuó a este precepto en 1993, *Ciudad de*

México era la designación otorgada a la capital de la República asentada en el Distrito Federal, espacio que en la primera Constitución del México independiente de 1824, siguiendo el modelo de la Constitución estadounidense, habría de ser la sede de los poderes federales, sin formar parte de un estado y con una naturaleza distinta a la de los estados federados, los cuales resolverían por medio del Poder Legislativo federal si, como en Estados Unidos, se escindía de alguno o varios estados un territorio para que ahí residieran los poderes de la Unión o bien, como finalmente se hizo, se tomaba el área de la Ciudad de México que ya había sido la capital de la Nueva España, para que asumiera el carácter de Distrito Federal. El Congreso Constituyente de 1824 no definió la situación del referido distrito en el texto de la Constitución, pero al continuar actuando ya como Congreso General, por decreto del 28 de noviembre de 1824, fijó la residencia de los poderes federales en la Ciudad de México y determinó el territorio de la misma.

Desde el texto original de la Constitución de 1917 quedaba claro que el Distrito Federal, como "parte de la Federación", era una *entidad federativa*. Cuando todavía existían *territorios,* como Quintana Roo y Baja California Sur, que no habían sido elevados a la categoría de estados, se entendía que las *entidades federativas* eran los estados, los territorios y el Distrito Federal, de modo que la redacción actual de este precepto reitera la condición de *entidad federativa* –que quiere decir *parte de la Federación*– atribuida a la Ciudad de México. Los estados son también entidades federativas, desde el momento en que igualmente son partes de la Federación, pero su naturaleza y regulación, contenidas en los arts. 115 y 116, son distintas a las de la Ciudad de México.

La Ciudad de México tiene un carácter constitucional híbrido. La reforma a nuestra Norma Suprema aprobada en 2016 la dotó de una Constitución propia, lo cual es teóricamente inconsistente con su condición "autónoma" y no "soberana". Esta última se atribuye solo a los estados de la República en el art. 41, y justamente esa condición híbrida quedó de manifiesto en la integración de la Asamblea Constituyente prevista para redactar su Constitución, en la cual, además de representantes popularmente electos, se previó la participación de constituyentes designados por las cámaras legislativas federales, por el titular del Ejecutivo fe-

deral y por el jefe de gobierno del Distrito Federal, Distrito cuya denominación desapareció a partir de la referida reforma de 2016.[13]

El gobierno de la Ciudad debe tener las mismas características que el del país y aplicar la *división de poderes,* concepto que se analiza en el comentario al art. 49. A diferencia del Ejecutivo federal, que excepcionalmente puede ejercer la función legislativa en las situaciones previstas en los arts. 29 y 131, el depositario del Poder Ejecutivo en la Ciudad de México en ningún caso puede ejercer atribuciones legislativas.

Las reglas para la integración de la Legislatura de la Ciudad de México son similares a las que se aplican para el Congreso General y los congresos de los estados, respecto a que debe conformarse con diputados electos tanto por el principio de mayoría como por el de representación proporcional. Sobre los aspectos técnicos relativos a su conformación remitimos al lector a los comentarios de los arts. 52, 54 y 116. Es interesante hacer notar que en el artículo que comentamos se dan indistintamente al órgano legislativo las denominaciones de *Legislatura* y de *Congreso*, de manera que ambas pueden usarse válidamente.

El Poder Legislativo de la Ciudad, al igual que los congresos estatales, puede legislar en todas las materias que no estén expresamente reservadas al Congreso de la Unión, de acuerdo con lo señalado en el art. 124. Se establece también que la Legislatura de la Ciudad podrá reformar su Constitución por el voto de los dos tercios de los diputados presentes. Aquí la Constitución federal prevé de modo preciso cómo se hará la reforma de la Constitución local; en cambio, a los estados les deja total libertad al respecto. La Legislatura tiene también la atribución de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión en cualquier materia, según el art. 71. Antes de la reforma de 2016, solo podía presentar iniciativas en asuntos relacionados con la capital. Igualmente, a partir de la citada reforma, participa junto con el resto de las legislaturas locales en el proceso de reformas constitucionales federales previsto en el art. 135.

El tema de la fiscalización obedece a parámetros generales cuya explicación mayor se puede encontrar en los comentarios a los arts. 79 y 113.

---

[13] Los artículos transitorios del decreto de reformas constitucionales que modificó la naturaleza del Distrito Federal previeron que la Asamblea Constituyente se eligiera el primer domingo de junio de 2016 para instalarse el 15 de septiembre del mismo año. Se indicó asimismo que la Constitución de la Ciudad de México debía quedar aprobada a más tardar el 31 de enero de 2017 por las dos terceras partes de los diputados constituyentes presentes.

La denominación del titular del Poder Ejecutivo local es la de *jefe de gobierno de la Ciudad de México*. Como puede apreciarse, el Constituyente eligió una clara diferenciación con los titulares de los ejecutivos estatales, a los cuales se les reserva el título de *gobernador*. Otra diferencia con los gobernadores es que cuando estos no han sido elegidos popularmente y han ocupado el cargo como interinos o sustitutos, sí pueden ser postulados para un ejercicio sexenal, según lo dispone el art. 116 constitucional, en tanto que un jefe de gobierno, cualquiera que sea la causa por la que ocupó el cargo, no puede volver a desempeñarlo. Por otra parte, la Constitución federal deja un margen de maniobra mayor al Constituyente de la Ciudad para que fije los requisitos que debe llenar quien aspire a gobernarla, en tanto que para ser gobernador se exige ser mexicano por nacimiento, lo cual también se establecía para el jefe de gobierno antes de la reforma que comentamos. Parecería que ahora ha quedado abierta la posibilidad de que el Constituyente local decida en algún momento que el puesto sea ocupado por un mexicano naturalizado. Los gobernadores deben ser nativos del estado que habrán de gobernar o, por lo menos, haber residido en su territorio durante cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; estos requisitos no se establecieron por el Constituyente federal para el titular del Ejecutivo de la capital. Tampoco se impuso la exigencia que impide a los constituyentes estatales pedir una edad mayor de 30 años para ser gobernador. Los estados pueden fijar la edad en menos de 30 años, pero no en más; al no existir esta regla para la Ciudad de México, el constituyente local parece autorizado para requerir una edad superior a los 30 años para ser jefe de gobierno. Llama la atención que dentro de los órganos que ejercen el Poder Judicial se incluya al Consejo de la Judicatura, principalmente por dos motivos. El primero, porque contradice la propia filosofía adoptada por el Constituyente en cuanto al ejercicio de dicho Poder en la Federación, puesto que en el art. 94 queda claro que la función de resolver conflictos aplicando el derecho –que implica el ejercicio de un poder sobre los gobernados– la realizan los jueces de distintos niveles, pero la administración interna del Poder Judicial, que es la tarea que desarrolla el Consejo de la Judicatura, no constituye una forma de ejercicio del Poder Judicial, pues no implica que el Poder del Estado esté incidiendo sobre los derechos de los particulares. Una explicación más amplia sobre la función de este Consejo la puede encontrar el lector en el comentario al art. 100.

La segunda peculiaridad de la mención del Consejo de la Judicatura como depositario del Poder Judicial consiste en el hecho de que nuevamente el Constituyente federal regula en el texto constitucional un asunto cuya resolución deja a la soberanía de los estados. Estos pueden definir si establecen o no un Consejo de esta naturaleza. Por lo demás, las normas aplicables al Poder Judicial son similares a las dispuestas para los estados en el art. 116.

La referencia de la fracc. v a que la hacienda pública y su administración serán unitarias se refiere a que el régimen de cobro de impuestos y el manejo de los mismos lo harán los órganos centrales de gobierno, por lo que las alcaldías en que está dividida la Ciudad no podrán imponer contribuciones. Estas alcaldías presentarán su presupuesto y lo ejercerán con autonomía, pero solo manejarán los recursos que les sean asignados por la Legislatura una vez que la recaudación se ha hecho centralmente.

La Ciudad de México estuvo sujeta a un régimen municipal, el cual fue suprimido en 1928 y a partir de entonces su territorio se dividió en delegaciones. Sus titulares eran designados por el jefe del Departamento, quien a su vez era nombrado por el presidente de la República. Este régimen evolucionó con el tiempo a fin de que se eligiera popularmente al jefe de gobierno del denominado Distrito Federal y a los jefes delegacionales. La reforma de 2016 deja a la Constitución local la definición de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y el nombre que deban tener. Empero, sí fija el órgano de gobierno que actuará en esas demarcaciones, al cual asigna el nombre de *alcaldía*. Esta figura, pese a que su denominación parece vinculada a los municipios, es en realidad un cuerpo colegiado de naturaleza diferente, ya que no dispone de la autonomía que caracteriza a los municipios, si bien guarda cierta analogía con los ayuntamientos, que son los órganos gubernativos de aquellos.

Las reglas básicas para la conformación de estas alcaldías señalan que al frente de ellas estará el alcalde y habrá un Concejo integrado por lo menos por 10 concejales, pero no por más de 15, de acuerdo con la población de la demarcación de que se trate. Las planillas son listas de candidatos que presentarán los partidos políticos, según se entiende de la parte final del inciso *a)* de la fracc. vi, si bien la Constitución local tendrá que regular la postulación de candidatos independientes, por lo menos para los puestos que se elijan por mayoría de votos, pues se prevé también que deben mezclarse los principios de mayoría y de representación proporcional. El 60% de los cargos se elegirán por mayoría y el 40% por represen-

tación proporcional. (Véase al respecto el comentario al art. 52.) Esto quiere decir que si una alcaldía está compuesta por 15 concejales, nueve de ellos serán elegidos por mayoría y los otros seis se distribuirán de acuerdo con la proporción de votos obtenida por las planillas.[14]

La Constitución federal no define las atribuciones de estas alcaldías, las cuales deberán establecerse en la Constitución local, pero sí les otorga la de aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, el cual quedará sujeto a la aprobación final de la Legislatura. También se les concede la atribución de supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio de los gastos. El detalle de cómo tendrán que hacerlo deberá definirse en la Constitución y las leyes locales.

Es muy importante la disposición que concede al Congreso de la Unión la facultad de emitir leyes para la coordinación entre los poderes federales y los de la Ciudad. La idea es que el Congreso federal dicte reglas que impidan que se entorpezca el ejercicio de las funciones de los poderes federales que tienen preeminencia constitucional sobre los locales. Una demostración de este criterio constitucional lo encontramos en la norma que permite al presidente de la República remover al funcionario que tenga el mando de la fuerza pública en la Ciudad. Esta remoción no puede ser arbitraria, sino basada en lo dispuesto por una ley del Congreso federal señalando las causas graves que justifiquen la medida.

Otro aspecto de gran trascendencia es la facultad concedida al Congreso federal para establecer el Consejo de Desarrollo Metropolitano que atienda problemas comunes de la enorme zona conurbada en torno a la Ciudad de México. Las condiciones de las grandes megalópolis exigen soluciones que abarquen a todo el conglomerado, más allá de los límites de las demarcaciones políticas sobre las cuales se extiende la mancha urbana. Se prevé que este Consejo pueda tomar determinaciones basadas en la ley, las cuales, por esa razón, debe estimarse que estarán dotadas de fuerza obligatoria.

[14] El artículo cuarto transitorio del decreto relativo a la reforma del Distrito Federal establece que la primera elección de alcaldías tendrá lugar en 2018, y para ese efecto se respetará la división en las 16 demarcaciones territoriales tradicionalmente conocidas como “delegaciones”.

Título Sexto

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123.[15] Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;
II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;
III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.
IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;
V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de

[15] Véase la nota al art. 115.

un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones;

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las

condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen;

d) La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley, y

f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas;

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional

de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición

no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el

trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo;

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje;

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos;

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados;

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa;

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra, y

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protec-

ción y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados, y

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y
22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y
3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas, contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que

determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley;

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares, y

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas,

o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado, y

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

COMENTARIO. Este precepto contiene una de las principales conquistas sociales de la Revolución Mexicana. El Constituyente de Querétaro consideró indispensable incluir en el texto constitucional un catálogo exhaustivo de los derechos de los trabajadores, que debe servir de base a los legisladores para expedir las leyes en esta materia. La inclusión de esta larga lista de prerrogativas laborales en la Carta Magna no fue vista con buenos ojos por todos los integrantes de ese Constituyente; varios se manifestaron en contra argumentando que en la Constitución solo deben quedar plasmados los derechos fundamentales, los cuales posteriormente deben desarrollarse en las leyes ordinarias. A pesar de estas críticas, nuestra Constitución ocupa un lugar muy importante en el constitucionalismo moderno, por ser la primera en reconocer y brindar protección a los derechos sociales.

El objetivo de elevar los derechos laborales a rango constitucional fue tratar de encontrar un equilibrio justo entre el trabajo y el capital. En el criterio liberal clásico el contrato de trabajo estaba normado por la autonomía de la voluntad de las partes, trabajadores y patrones, en un ambiente de libertad que no tenía por qué ser alterado mediante la intervención del Estado. Sin embargo, la realidad demostraba que la igualdad teórica entre las partes era ilusoria y que el trabajador siempre se encontraba en desventaja frente al patrón por sus condiciones de debilidad económica. Por tanto, se comprendió que la equidad exigía una acción correctiva del Estado para compensar las desventajas de la posición del obrero. La legislación debía proteger los intereses y derechos de este, al extremo

de que dichos derechos fuesen incluso considerados irrenunciables. Surgió entonces la legislación laboral, que se colocó en el ámbito constitucional por primera vez en todo el mundo con motivo de la redacción de la Constitución mexicana de 1917.

La regulación social del trabajo fija las condiciones básicas en que este debe prestarse. El art. 123 establece la *jornada máxima de trabajo,* el *salario mínimo*, un día de descanso semanal, regula las condiciones de trabajo de las mujeres y los menores de edad, el derecho a la sindicalización, la contratación colectiva, la huelga y en general los derechos y garantías grupales que protegen a los trabajadores como clase social. Se trata de proteger a los trabajadores de ser sometidos a jornadas de trabajo inhumanas, fijando ocho horas como máximo, tiempo que podría reducirse, pero nunca ser mayor. Se estableció el derecho a gozar de por lo menos un día de descanso por cada seis de trabajo, aunque no se obliga a que el descanso se otorgue en domingo. Si bien el art. 123 no señala expresamente que el día de descanso debe pagarse, desde 1935 quedó establecido en la ley la obligación de pagar un día de salario correspondiente al de descanso.

Originalmente nuestra Constitución impedía el trabajo de niños menores de 12 años. En 1962 se aumentó la edad mínima a 14 años, para adecuarse a las normas del derecho internacional, y en 2014 se elevó a 15 años. Se establece también que los menores de 16 años no pueden trabajar después de las 10 de la noche y su jornada no puede ser mayor de seis horas. La finalidad de esta disposición es evitar la explotación del trabajo de menores, para permitir que puedan educarse y desarrollarse física y mentalmente. Por desgracia, la realidad nos muestra que la intención del Constituyente no se ha podido llevar a la práctica, pues si bien las empresas no pueden contratar a menores de 14 años, la necesidad de estos los hace aceptar empleos informales a cambio de salarios inferiores al mínimo o de simples propinas, careciendo por completo de la protección de la ley.

Se tutela también el trabajo de las mujeres, quienes a partir del desarrollo industrial fueron ocupando cada vez más puestos en las fábricas, donde las condiciones podían ser insalubres o peligrosas y se les hacía trabajar jornadas extenuantes, sin respetar la etapa del embarazo y la lactancia. Por ello, la Constitución establece periodos especiales de descanso para las trabajadoras embarazadas y que dan a luz, gozando de su salario íntegro.

Varias fracciones del art. 123 están dedicadas a regular el salario. Se dispone la obligación de fijar una cantidad mínima que debe recibir el trabajador a cambio de su trabajo, misma que debe alcanzar para proporcionarle a él y a su familia una vida digna. Este ideal del Constituyente de Querétaro tampoco se ha logrado, pues el salario mínimo no es suficiente ni siquiera para la subsistencia de una persona. También se establece el principio de la igualdad salarial tratándose del mismo tipo de trabajo, sin importar el sexo del trabajador ni su nacionalidad. Otra disposición importante respecto del salario es la que lo protege de ser objeto de algún embargo, compensación o descuento, es decir, el salario mínimo no puede verse disminuido ni siquiera por una resolución judicial que disponga su embargo para el pago de alguna deuda, excepto en ciertos casos previstos en la *Ley Federal del Trabajo*, como la pensión alimenticia. El salario debe pagarse en la moneda de curso legal, es decir, en pesos mexicanos, quedando prohibido que se sustituya por mercancías o vales. Esta disposición pretende evitar que se regrese a la abusiva práctica de las *tiendas de raya* que era usada antes de la Revolución. La práctica de pagar mediante depósitos que deben retirarse en cajeros mediante una tarjeta de débito, imponiendo al trabajador la obligación de registrarse en una institución bancaria, podría considerarse inconstitucional si no se le da la opción de recibir su dinero en efectivo. Además, se dispone que las horas extras de trabajo deben ser remuneradas por una cantidad equivalente al doble de lo que se perciba por las normales y se fija un máximo de horas extras.

Otra conquista social de gran importancia es el derecho de los trabajadores y también de los patrones a unirse en sindicatos, asociaciones profesionales, etc. Se atiende así a la necesidad, en particular de los trabajadores, de unirse para enfrentar problemas, injusticias y malos tratos por parte de quien les paga. El *sindicato* conforma una persona jurídica con derechos y obligaciones, que representa a sus miembros tanto de manera individual como colectiva. Una de las prerrogativas fundamentales que otorga fuerza real a los sindicatos de trabajadores para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo es el *derecho de huelga*, que básicamente consiste en que los trabajadores de una empresa dejen de trabajar de forma lícita, para presionar al patrón con la finalidad de obtener las prestaciones que le están demandando.

También se regula lo relativo a los accidentes de trabajo, la seguridad social, el derecho de los trabajadores a recibir una parte de las utilidades de la empresa, la obligación de proporcionar habitación a los trabajadores,

la capacitación, la resolución de conflictos ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, etcétera.

En el apartado B se fijan las bases para la regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. En 1938 el presidente Lázaro Cárdenas determinó que la relación entre el Estado y sus servidores sería una relación de trabajo y expidió el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado*. En 1941 fue sustituido por uno nuevo expedido por el presidente Manuel Ávila Camacho. No fue sino hasta 1960 que se aprobó la adición del apartado B al art. 123 y tres años después fue aprobada la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*.

Título Séptimo

Prevenciones Generales

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

COMENTARIO. Dado que el sistema federal supone siempre, independientemente de sus modalidades concretas, la convivencia de dos ámbitos de competencia en un mismo espacio territorial, existen distintos mecanismos jurídicos para definir cuáles competencias corresponden a un ámbito y cuáles al otro. Hay dos procedimientos principales para asignar competencias:

1. Listar las facultades otorgadas a la Federación, dejando todo aquello que no corresponda expresamente a esta en el ámbito competencial estatal.
2. Señalar las facultades de los estados, y lo no asignado expresamente a ellos se estima que compete a los órganos federales.

El sistema que adopta nuestra Constitución, el cual se diseñó sobre el modelo estadounidense, consistió en precisar en la Constitución federal las materias que corresponde regular al gobierno de la Federación y dejar que todo lo no atribuido expresamente a este le corresponda a los poderes estatales. El principio es congruente con la teoría que lo inspira, pues si

son los estados los que ceden facultades propias al constituir la Federación, es entendible que pretendan especificar de manera explícita cuáles son las facultades que están transfiriendo al gobierno al que se van a someter en esas materias, y que lo que no le han trasladado de manera expresa siga considerándose atributo de ellos.

El texto original de este artículo distinguía, por ese motivo, las facultades federales de las de los estados de la República. La reforma de 2016 sustituyó el término *estados* por *entidades federativas* para incluir también a la Ciudad de México, aunque no sea un estado ni disponga de una soberanía, en el régimen de las llamadas *facultades residuales,* esto es, aquellas que por no estar asignadas expresamente a las autoridades federales les corresponde ejercerlas a las entidades federativas.

Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

COMENTARIO. Este artículo prohíbe que algún individuo desempeñe a la vez dos puestos de elección popular, pero da opción al nombrado para elegir, entre ambos cargos, el que quisiera desempeñar. Esto haría suponer que la Constitución permite que alguien resulte elegido para dos cargos de elección popular federal simultáneamente y, en consecuencia, que hubiera sido registrado para contender por ellos.

La legislación electoral ordinaria prohíbe algunas postulaciones simultáneas pero, en rigor, estos impedimentos no tienen sustento constitucional. Este artículo implica que alguien podría aparecer como candidato a la Presidencia de la República y simultáneamente ser candidato a senador o diputado. Esta posibilidad no está prohibida constitucionalmente e incluso puede entenderse como permitida.

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

COMENTARIO. De este artículo se desprenden dos consecuencias: la primera consiste en la responsabilidad en que puede incurrir un ser-

vidor público que haga u ordene algún pago no previsto en el presupuesto; la segunda, el hecho de que es posible adicionar gastos no previstos originalmente en el curso del año, aunque estas erogaciones suplementarias deberán contenerse en una *ley*, es decir, deben intervenir ambas cámaras para que se autorice ese gasto adicional.

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.
II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como

tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

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

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

COMENTARIO. Este artículo regula la remuneración que reciben todos los servidores públicos de los poderes de la Federación o de los estados; de los municipios y de la Ciudad de México y las demarcaciones en que esta se divide, así como de las dependencias, entidades, fideicomisos, organismos descentralizados o autónomos de cualquiera de estos ámbitos de gobierno, es decir, de todas las personas que realicen funciones públicas.

Dicha remuneración debe ser: *a) adecuada*, por lo que debe entenderse que no puede tener un carácter simbólico, sino corresponder al tipo de trabajo y a la capacidad requerida para desempeñarlo; *b) irrenunciable*, condición que tiene por objeto evitar que con una pretendida generosidad las personas de mayores recursos se adueñen de los puestos, alegando que ellos no serán una carga para el erario; *c) proporcional a sus responsabilidades,* de manera que corresponda al nivel político y administrativo del cargo de que se trate y no se fije de modo caprichoso, con criterios que permitan pagar más a quien ocupa un cargo menor o viceversa; *d)* determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos respectivos. Esto implica que cada año pueden revisarse a la alza o a la baja, aunque esto último no se aplica a quienes ejercen funciones judiciales. Debe entenderse que tampoco pueden reducirse a los trabajadores que continúan efectuando la misma labor en años consecutivos; *e) limitada,* de modo que nadie puede recibir una remuneración superior a la del presidente de la Repú-

blica, ni igual o mayor a la de quien sea su jefe o tenga una posición superior en la línea de mando, con las excepciones que fija la fracc. III, y *f) pública,* es decir, que pueda ser consultada por cualquier persona, por ejemplo a través de internet u otros medios al alcance de la gente.

La fracc. IV busca evitar que se disfracen remuneraciones adicionales por los conceptos que ahí se indican, exceptuando las asignaciones en personal o en vehículos y equipos que se requieran por razones de seguridad.

Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

COMENTARIO. Este precepto establece la obligación formal de asumir el compromiso de respetar y hacer que se cumplan la Constitución y las leyes. Si sostenemos el carácter normativo de la Constitución, deberían estimarse todos sus preceptos como obligatorios, de manera que si uno tan esencial como este, que regula el compromiso de respetar la Constitución, no se observa, todo el esquema normativo cae por su base. Desde esa perspectiva, debería entenderse como constitutivo de la condición jurídica que se asume, incluida la Presidencia de la República, el rendir oportuna y correctamente la protesta prevista en la Constitución y estimarse como no asumido el cargo si esa circunstancia no se cumple. Empero, se plantea el problema de que no existe un procedimiento ni un esquema legal que condujera a la desposesión del cargo.

Por otra parte, los funcionarios que tienen el deber jurídico de aplicar la norma deben hacerlo bajo la presunción de su constitucionalidad, sin poder negarse a su ejecución aunque les parezca violatoria del texto de la Norma Suprema. La protesta de guardar y hacer guardar la Constitución que deben rendir no les faculta para decidir por sí y ante sí sobre la constitucionalidad de una ley. Debe tenerse en cuenta que la propia protesta los compromete a guardar y hacer guardar "las leyes que de ella emanen"; por tanto, el principio de presunción de constitucionalidad que tienen estas a su favor se traduce en que la primera obligación de los funcionarios es hacer efectivas las leyes —y los tratados— independientemente de que pudiesen parecerles inconstitucionales, pues a ellos no corresponde hacer tal valoración. Solo los miembros del Poder Judicial pueden dejar de apli-

car una ley si consideran que viola la Constitución o un tratado, aplicando el *control difuso* al que se alude en el art. 133.

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

COMENTARIO. "En tiempo de paz" significa que no se encuentre el país en guerra formalmente declarada contra otra nación o que no exista un estado de suspensión de derechos y garantías por algún disturbio interno; ambas situaciones deben ser autorizadas jurídicamente por el Congreso, de modo que no puede hablarse de que la "guerra contra el narco", como una situación de hecho, justifique el uso de la tropa sin apego a este artículo, el cual surgió desde la Constitución de 1857 con la pretensión de evitar que las autoridades militares establecidas en el territorio nacional se inmiscuyeran en asuntos de las autoridades civiles. Es verdad que el presidente de la República puede disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (art. 89, fracc. VI), pero debe hacerlo con sujeción a leyes que fijen las condiciones en que se afecta esa seguridad o se requiere tal defensa, y de modo que no se desplace a la autoridad civil o se afecte directamente a los gobernados, que es lo que pretende esta disposición. Asimismo, se trata de que las fuerzas armadas permanezcan en el interior de sus instalaciones, sin interferir con la vida de la población.

Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

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

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas;
b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;
c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;
d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados, y
e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

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

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

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

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que esta-

blezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

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

COMENTARIO. Pese a la truculencia de la redacción empleada en el párrafo inicial, que parece reducir el marco de aplicación del principio de separación entre el Estado y las iglesias a la regulación de estas, el art. 130 desarrolla el principio del carácter laico del Estado mexicano, contenido en el art. 40, el cual implica la desvinculación estatal de cualquier doctrina religiosa.

En cuanto a la relación del Estado con las asociaciones eclesiásticas, los aspectos centrales son:

Se declara expresamente la sujeción de las iglesias y asociaciones religiosas a la ley. Parecería innecesario en un Estado de derecho hacer una proclamación de esta naturaleza, pero tiene por objeto precisar que la separación entre Estado e iglesias no debe conducirnos a la conclusión de que se trata de entidades del mismo nivel, ya que la autoridad de aquel, establecida por medio de la ley, se ejerce sobre las iglesias. No obstante, la reforma de 1992 concedió en el inciso *b)* una curiosa autonomía a las asociaciones religiosas. Se otorgó también el reconocimiento de la personalidad jurídica a las iglesias, la cual les había sido negada originalmente en el texto de 1917. Esta personalidad está sujeta al registro de las iglesias y agrupaciones religiosas ante la autoridad en los términos de la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.*

El estatus de los ministros de culto religioso se modificó también con motivo de la reforma de 1992, permitiéndose a los extranjeros el ejercicio de esta función, que antes les estaba vedada. Asimismo, les fue otorgada la capacidad de votar, de la que estaban privados por considerar que están vinculados a una lealtad distinta a la del Estado mexicano. Se mantuvo la reserva de impedir el acceso a cargos públicos a los ministros de culto y la prohibición de presentarse como candidatos a cargos de elección popular. Empero, se relativizó el impedimento, que antes de la reforma era absoluto, para permitirles que previa la separación de su ministerio pudieran ser elegidos. Actualmente, el tiempo previsto en la ley es de cinco años previos a la elección.

Se prohíbe a los ministros asociarse con fines políticos o realizar proselitismo. Esta limitación ha sido combatida por la iglesia católica, pese a que la forma como quedó redactada ha dado lugar a que dicha asociación religiosa plantee constantemente posicionamientos en contra de medidas políticas propuestas por determinados partidos, como ha sido el caso de la despenalización del aborto o la autorización de uniones civiles o matrimonios entre personas del mismo sexo.

Se establece una limitante a la garantía genérica de la libertad de expresión, plenamente justificada por razones históricas, al ordenarse que los ministros de los cultos no podrán oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar de cualquier forma los símbolos patrios. Esta prohibición ha sido letra muerta en la práctica, pues es frecuente el ataque de la jerarquía católica a leyes como las mencionadas con anterioridad, o el rechazo explícito de los Testigos de Jehová a los símbolos patrios.

Otra limitación a los ministros de culto prevé que ni ellos ni sus familiares, así como las asociaciones religiosas a las que pertenezcan, puedan heredar por testamento de personas sobre las que hubieren podido tener influencia espiritual.

A fin de evitar juramentos de contenido religioso, se instituye la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeto el que la hace a las penas establecidas por la ley para el caso de incumplimiento. También se establece que los actos del estado civil son de exclusiva competencia de las autoridades administrativas, con lo que se recoge una antigua tradición derivada de las *Leyes de Reforma*.

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la

estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

COMENTARIO. Especial importancia tienen las facultades extraordinarias para legislar en materia económica previstas en este artículo. Tales atribuciones corresponden originalmente al Legislativo, pero este puede trasladarlas al Ejecutivo como una excepción permitida constitucionalmente al principio de división de poderes.

Ignacio Burgoa, en su obra *Derecho constitucional mexicano*, previene con acierto, respecto de esta expresión constitucional, que "si no se interpreta restrictivamente en el sentido de que sólo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación, podría significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgara facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes tendientes a obtener 'cualquier beneficio' para el país, lo que convertiría al Presidente de la República en un legislador con facultades dilatadísimas que no se compadecen con dicho principio".[16]

Artículo 132. Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

COMENTARIO. Este artículo serviría para sostener la tesis de que los estados tienen un derecho preferente sobre su territorio frente a la Federación. De su redacción se desprende que el Constituyente de 1917 confirmaba el estatus de los bienes inmuebles destinados a fines militares sobre los que ya ejerciese jurisdicción la Federación, pero obligaba a esta

[16] Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª ed., Porrúa, México, 2009.

a sujetarse a la voluntad del órgano legislativo local para poder extender sus pertenencias territoriales en los estados.

El reconocido constitucionalista Felipe Tena Ramírez no admite, sin embargo, que este artículo contenga una facultad preferente para los estados en materia de disposición de su territorio, pues afirma que se trata de "un caso de ampliación de jurisdicción, no de desplazamiento en la propiedad territorial",[17] de modo que se otorga a los estados la facultad de permitir que se amplíe la jurisdicción, entendida como autoridad ejercida sobre un territorio, del gobierno federal sobre las mencionadas instalaciones.

> **Artículo 133**. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

COMENTARIO. La supremacía constitucional queda establecida normativamente en este artículo. Su redacción ordena de manera nítida la sujeción de todo el orden jurídico del país a la norma constitucional. En el ámbito federal, las leyes "que emanen de ella", por ese solo motivo, tienen que conformarse a sus términos, y en cuanto a los tratados, el texto señala expresamente que deben "estar de acuerdo con la misma".

Igualmente, las constituciones y las leyes de las entidades federativas, es decir, de los estados y de la Ciudad de México, tienen que subordinarse al texto constitucional federal. Esta condición aparece también indicada en el art. 41. En la medida en que las leyes de cada entidad tienen que someterse al contenido de la Constitución local, por lógica, tendrán que estar siempre dentro del marco de la Constitución General de la República.

Pese a la claridad de ese artículo, algunos tratadistas afirman la posibilidad de que en ciertos casos los tratados internacionales alcancen un rango idéntico e incluso superior a los preceptos de la Constitución. La pretensión de igualdad y aun de superioridad de cualquier tratado inter-

[17] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., Porrúa, México, 2009.

nacional respecto de la Constitución es de todo punto rechazable, porque atenta contra el principio de soberanía popular que es la piedra angular de la estructura jurídica del Estado y contra la fuente misma del derecho constitucional, que es la noción básica del Poder Constituyente. Si se admitiera que los tratados, aunque solo sea en casos excepcionales, igualan o superan a la Constitución, tendríamos que reconocer que el Poder Constituyente se ejercería por el presidente de la República y el Senado, que son los únicos órganos participantes en la suscripción de un tratado, con el agregado de que la conformación de la voluntad conjunta de solo dos órganos constituidos quedaría por encima de la voluntad del pueblo mexicano, expresada por medio de todos los órganos que pueden crear normas constitucionales.

La noción de *supremacía constitucional* fue ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011 (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. libro 5, abril de 2014, tomo I, página 96), según la cual: *cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá atender a lo que indica la norma constitucional.* Ciertamente, en dicha resolución la Corte explica que en materia de derechos humanos no puede atenderse a un criterio rígido de jerarquía entre Constitución, leyes y tratados; no se trata de saber cuál está por encima y cuál por debajo, pues todas las normas que contengan un derecho humano tienen el mismo rango, ya sea que se localicen en la Constitución o en un tratado. Esto es correcto, dado que la Constitución implica un mínimo en esta materia y si un tratado –e incluso si lo hace una ley– agrega un derecho o extiende su alcance, debe estimarse que forma parte del catálogo de derechos constitucionalmente protegidos.

No es que los tratados tengan el mismo nivel que la Constitución, sino que, por disposición de esta misma, los derechos humanos, cualquiera que sea la fuente normativa en que aparezcan, adquieren un rango constitucional en cuanto a que su violación implica una violación a la Constitución. En este aspecto, el problema central es que no queda claro exactamente cuáles derechos se consideran "derechos humanos" y cuáles no. En rigor, todo derecho del que goza una persona es, por definición, derecho humano, de modo que incluso cuestiones de propiedad pueden quedar comprendidas en esa noción. Por otra parte, si la Constitución restringe un derecho, por ejemplo, la prohibición a extranjeros de adquirir propiedades inmuebles en costas y fronteras (véase art. 27), esa restricción rige y es

válida aunque los tratados digan otra cosa. Esta determinación demuestra el carácter supremo de la Constitución.

Con independencia de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el criterio de que los tratados internacionales están por encima de las leyes federales. Al respecto, se han publicado dos tesis aisladas: la P.LXXVII/99 de noviembre de 1999 y la P.IX/2007 de abril de 2007. Con la primera de ellas se abandonó un criterio anterior, a nuestro juicio más correcto, que consideraba de igual jerarquía los tratados y las leyes federales, lo cual permitía adecuar la decisión al caso concreto.

La posición vigente de la Corte, en el sentido de que siempre y en todos los casos los tratados son de mayor jerarquía que las leyes federales, a nuestro juicio debe ser combatida doctrinariamente porque contraviene principios fundamentales de la Constitución, como el de soberanía popular que, como sabemos, se ejerce por los Poderes de la Unión en los casos de competencia de estos. La relación con otras naciones, por supuesto, compete a la Federación, pero por las propias disposiciones de la Norma Suprema, esta adquiere compromisos internacionales que obligan incluso a los estados de la República, solo con la participación del Poder Ejecutivo y el Senado; de modo que la representación popular por excelencia, que es la Cámara de Diputados, queda excluida de participar en su aprobación. En cambio, la confección de las leyes federales supone la intervención de ambas cámaras del Legislativo y la voluntad coincidente del Ejecutivo que las promulga. Esta notoria diferencia es suficiente para considerar que en caso de conflicto debería prevalecer la ley federal.

La parte final del artículo se refiere a lo que se denomina *control difuso* de la constitucionalidad, consistente en que cualquier juez o tribunal puede decidir que se deje de aplicar una norma si considera que es inconstitucional. La jurisprudencia de la Corte vigente hasta antes de la reforma de 10 de junio de 2011 era en el sentido de que solamente operara el *control concentrado* ejercido mediante el amparo por el Poder Judicial Federal, sin que admitiera que un juez común de una entidad federativa dejase de aplicar una ley que a su juicio fuera inconstitucional. Este criterio cambió a partir de la resolución tomada por el Pleno de la Corte el 25 de octubre de 2011, que admite el ejercicio del control difuso. El alcance y los efectos de este control difuso se encuentran aún en evolución, pues la Corte, en diversas resoluciones, los ha ido matizando y precisando. Para profundizar en este punto se recomienda al lector acudir a la página

de internet de la Suprema Corte y consultar las tesis existentes bajo el rubro de control difuso.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

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

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

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

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

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

COMENTARIO. Se fijan aquí los principios básicos de la administración pública de todos los ámbitos de gobierno, el federal, el estatal, el municipal y el de la Ciudad de México y sus alcaldías, para que cumplan de manera eficaz su función y se alejen de la corrupción. La *eficiencia* supone alcanzar los resultados propuestos al menor costo posible; la *eficacia* alude solo al logro del objetivo, lo cual a veces puede ser vital, independientemente del costo. La *economía* podría quedar inmersa en la eficiencia, pero se coloca aparte para enfatizar la necesidad de darle el mejor uso a los recursos; la *transparencia* se refiere a informar públicamente del uso del dinero, y la *honradez* implica que el funcionario no se haga en forma indebida de recursos que no le corresponden ni permita que otros los obtengan.

Las *instancias técnicas* que se mencionan son los organismos de control del gasto conocidas como entidades de fiscalización al estilo de la Auditoría Superior de la Federación (art. 79) y otras similares que, con distintos nombres, existen en los estados. Lamentablemente, la vigilancia sobre los resultados conseguidos con los recursos públicos le ha sido limitada a la Auditoría en el art. 79, pues si encuentra que no se obtuvieron los resultados previstos en los programas, solo puede formular recomendaciones, pero no fincar responsabilidades directas.

Las *licitaciones* consisten en convocatorias para que todos los que deseen participar como proveedores del gobierno o ejecutores de obras ofrezcan sus servicios, indicando las condiciones de precio, calidades, tiempos de entrega, etc., a efecto de que se pueda optar por la que garantice las mejores condiciones, no únicamente de precio, pues a veces lo barato sale caro, sino tomando en cuenta todas las condiciones a que alude el artículo.

Si los servidores públicos no cumplen con las obligaciones legales derivadas de este precepto, se les pueden imponer las sanciones previstas en las leyes de responsabilidades, según se explica en los comentarios a los artículos del Título Cuarto. Tales servidores tienen prohibido hacerse propaganda personal con fines electorales, por eso en los anuncios sobre actividades o servicios de los gobiernos se señala que no podrán aparecer los nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción de esa índole.

Título Octavo

De las Reformas de la Constitución

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

COMENTARIO. La Norma Suprema no puede ser inmutable y, por tanto, se precisa disponer en el orden jurídico los métodos para adecuarla a la realidad cambiante. Nuestra Constitución es rígida, porque su procedimiento de modificación requiere formalidades mayores que las que se aplican en el procedimiento legislativo normal. La rigidez se da en función de la exigencia de una mayoría calificada de dos tercios en cada cámara federal, la cual se calcula sobre los miembros presentes en cada una de ellas. En condiciones de asistencia total de los integrantes de la Cámara de Diputados, ningún partido puede por sí solo alcanzar tal mayoría, pues ninguno puede contar con más de 300 diputados. No obstante, si la asistencia es menor, podría llegar a darse el caso de que los miembros de un solo partido lograran votar una reforma.

En cuanto a la aprobación por la mayoría de las legislaturas locales, ello significa que se requiere la anuencia de por lo menos 17 de las 32

existentes. La Constitución federal no previene ningún requisito de votación en ellas, de modo que cada Constitución estatal o de la Ciudad de México podría fijar reglas al respecto. De hecho, la Constitución del estado de Morelos previene que las reformas o adiciones a la Constitución federal deberán ser aprobadas en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros de la cámara local presentes.

El referéndum como método de ratificación popular de una reforma constitucional no existe en el constitucionalismo a nivel federal. Este procedimiento se aplica en otros países con gran frecuencia, pues se entiende que la soberanía popular debe intervenir expresando su voluntad en torno a la decisión del poder o poderes que han aprobado una reforma o adición a la Norma Suprema. En México es aún una asignatura pendiente de nuestro constitucionalismo y requiere una discusión abierta, pues es necesario que se instituya el referéndum constitucional para garantizar debidamente el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo.

Título Noveno

De la Inviolabilidad de la Constitución

Artículo 136. 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.

COMENTARIO. Este precepto no se refiere a los procedimientos normales de control que aseguren la vigencia de la Constitución frente a posibles infracciones aisladas. Se trata aquí de su defensa ante una descalificación total que pretenda dejarla integralmente sin efecto por medio de la violencia; se prevé la supervivencia del sistema establecido en ella aunque de facto este se interrumpa y de ahí deriva la legitimación de la lucha, incluso armada, para lograr su restablecimiento.

Se plantea el problema de la naturaleza exacta de "las leyes que en su virtud se hubieren expedido", las cuales habrían de servir de base para juzgar a los rebeldes y a los que hubieren cooperado con ellos.

El empleo del tiempo verbal "hubieren" (futuro de subjuntivo) permite inferir que el Constituyente autoriza la expedición de un orden jurídico de excepción basado en la expresión soberana de un pueblo que se halla sometido a condiciones de sujeción, pero que puede manifestarse mediante formas institucionales no necesariamente previstas en el texto

constitucional. Las condiciones de validez de las normas emitidas durante el periodo de lucha solo son dos: la búsqueda de la vuelta a la vigencia del orden interrumpido y su vinculación con la voluntad del pueblo, temporalmente privado de su libertad.

De ahí que el juicio a los alzados pueda basarse en leyes de excepción y mediante procedimientos también excepcionales. Evidentemente, esta situación se ubica en la zona limítrofe entre el derecho constitucional y la ciencia política, pues el proyecto que resulta triunfador en los hechos prevalecerá como legítimo, si bien siempre existe la posibilidad de que con el paso del tiempo, aunque sea muy largo, los participantes en una ruptura constitucional sean sujetos de responsabilidad al restituirse el régimen que hubiera sido desplazado. Tal pretensión aparece en casos como la dictadura de Augusto Pinochet en Chile.

La defensa de la Constitución frente al propósito de sustituirla por la fuerza se basa en que el derecho no puede admitir su destrucción por medios no jurídicos.

Artículos transitorios

Artículo Primero. Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1o. de Mayo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso Constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de Presidente de la República.

En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción v del artículo 82; ni será impedimento para ser diputado o senador, estar en servicio activo en el Ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo; tampoco estarán impedidos para poder ser electos al próximo Congreso de la Unión, los Secretarios y Subsecretarios de Estado, siempre que éstos se separen definitivamente de sus puestos el día que se expida la convocatoria respectiva.

Artículo Segundo. El Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, inmediatamente que se publique esta Constitución, convocará a elecciones de Poderes Federales, procurando que éstas se efectúen de tal manera que el Congreso quede constituído en tiempo oportuno, a fin de que hecho el cómputo de los votos emitidos en las elecciones presidenciales, pueda declararse quién es la persona designada como Presidente de la República, a efecto de que pueda cumplirse lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo Tercero. El próximo período constitucional comenzará a contarse, para los Diputados y Senadores, desde el primero de septiembre próximo pasado, y para el Presidente de la República, desde el 1o. de Diciembre de 1916.

Artículo Cuarto. Los Senadores que en las próximas elecciones llevaren el número par, sólo durarán dos años en el ejercicio de su encargo, para que la Cámara de Senadores pueda renovarse en lo sucesivo, por mitad cada dos años.

Artículo Quinto. El Congreso de la Unión elegirá a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de mayo próximo para que este alto Cuerpo quede solemnemente instalado el primero de Junio.

En estas elecciones no regirá el artículo 96 en lo relativo a las propuestas de candidatos por las Legislaturas locales; pero los nombrados lo serán sólo para el primer período de dos años que establece el artículo 94.

Artículo Sexto. El Congreso de la Unión tendrá un período extraordinario de sesiones que comenzará el 15 de abril de 1917, para erigirse en Colegio Electoral, hacer el cómputo de votos y calificar las elecciones de Presidente de la República, haciendo la declaratoria respectiva; y además, para expedir la ley Orgánica de los Tribunales de Circuito y de Distrito, la ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorios, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga inmediatamente los nombramientos de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y el mismo Congreso de la Unión las elecciones de Magistrados, Jueces de primera Instancia del Distrito Federal y Territorios; expedirá también todas las leyes que consultare el Poder Ejecutivo de la Nación. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, y los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, deberán tomar posesión de su cargo antes del 1o. de Julio de 1917, cesando entonces los que hubieren sido nombrados por el actual Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

Artículo Séptimo. Por esta vez, el cómputo de los votos para Senadores se hará por la Junta Computadora del Primer Distrito Electoral de cada Estado o Distrito Federal, que se formará para la computación

de los votos de diputados, expidiéndose por dicha junta a los senadores electos, las credenciales correspondientes.

Artículo Octavo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolverá los amparos que estuvieren pendientes, sujetándose a las leyes actuales en vigor.

Artículo Noveno. El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, queda facultado para expedir la ley electoral, conforme a la cual deberán celebrarse, esta vez, las elecciones para integrar los Poderes de la Unión.

Artículo Décimo. Los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, contra el legítimo de la República, o cooperado a aquélla, combatiendo después con las armas en la mano, o sirviendo empleos o cargos de las facciones que han atacado al Gobierno Constitucionalista, serán juzgados por las leyes vigentes, siempre que no hubieren sido indultados por éste.

Artículo Decimoprimero. Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes, se pondrán en vigor en toda la República.

Artículo Decimosegundo. Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y viudas de éstos, y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la Revolución o a la Instrucción Pública, tendrán preferencia para la adquisición de fracciones a que se refiere el artículo 27 y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

Artículo Decimotercero. Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores, hasta la fecha de esta Constitución, con los patronos, sus familiares o intermediarios.

Artículo Decimocuarto. Queda suprimida la Secretaría de Justicia.

Artículo Decimoquinto. Se faculta al C. Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión para que expida la ley de responsabilidad civil aplicable a los autores, cómplices y encubridores de los delitos cometidos contra el orden constitucional en el mes de febrero de 1913 y contra el Gobierno Constitucionalista.

Artículo Decimosexto. El Congreso Constitucional en el período ordinario de sus sesiones, que comenzará el 1o. de septiembre de este año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 6o. transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas a Garantías Individuales, y artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del artículo 111 de esta Constitución.

Artículo Decimoséptimo. Los Templos y demás bienes que, conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este Decreto, son propiedad de la nación, mantendrán su actual situación jurídica.

Artículo Decimoctavo. Derogado.

Artículo Decimonoveno. Derogado.

Índice analítico

Aborto, 22
Acción(es)
    colectivas (*class actions*), 53
    de clase, 23
    de inconstitucionalidad, 273
Acto(s)
    de privación de la libertad, 42
    fundado en la ley, 48
    motivado, 48
    públicos, 331
Acuerdos parlamentarios, 179, 213
Administración pública, 239
    centralizada, 239
    paraestatal, 239
Alcaldía, 345
Alimentos, 23
Amparo, 267
    directo o uniinstancial, 286
    indirecto o biinstancial, 286
    juicio de, 266
Año legislativo, 174
Arraigo, 50, 58
Ataques
    a la moral, 31
    a la vida privada, 32
Audiencias, 33
Auto de vinculación a proceso, 58
Autonomía, 10, 19
    municipal, 313
Autoridad competente, 48, 56
Ayuntamiento(s), 312
    declaración de desaparición de un, 314
    elección de los, 313
    suspensión de, 314

Buena reputación, 246
Buró de Crédito, 34

Cadena perpetua, 55
Cámara
    de Diputados, 154
    de origen, 184
    de Senadores, 154
    revisora, 184
Campañas, 143
Candidatos independientes, 326
Carga de la prueba, 64
Cateo, 51
Censura previa, 35

Código municipal, 314
Comisión Permanente, 214
Comunidad, 10
Concentración, 63
Confiscación, 70
Conflicto de leyes, 331
Congreso, 343
Consejo de la Judicatura Federal, 257
Constancia de mayoría, 160
Constitución
  defensa de la, 381-382
  reforma de la, 380
Continuidad, 63
Contradicción, 63
Control
  de convencionalidad, 244
  de la constitucionalidad, 244, 254
Controversias constitucionales, 272
Conurbación, 315
Corporación, 41
Corrupción, 303
Corte Penal Internacional, 68
Cuenta pública municipal, 314

Deber de confidencialidad, 51
Debido proceso legal, 42, 43, 266
Declaración
  de intereses, 289
  de procedencia, 288, 300
Decreto, 179
Definitividad, 283, 284
Delincuencia organizada, 50, 51, 56
Delitos que se persiguen de oficio, 49
Democracia, 17, 126
Denuncia, 49
Derecho(s), 3
  a la alimentación, 22
  a la identidad, 23
  a la información, 31, 32
  a la intimidad, 31
  a la libre comunicación, 31, 33
  a la petición, 35
  a la protección de los datos personales, 33
  a poseer armas, 37
  constitucional consuetudinario, 150
  de acceso a la justicia, 52
  de asilo, 39
  de asociación, 36
  de carácter social, 22
  de los niños y las niñas, 23
  de refugio, 39
  de réplica, 32
  personales, 332
  reales, 332
Derechos humanos, 2
  evolución, 3
  generaciones de los, 4
  teoría de los, 4
Desafuero, 288, 300. *Véase también* Declaración de procedencia
Desaparición de poderes, 211
Dieta, 172
Diputados
  facultades exclusivas de los, 207
  requisitos para ser, 162-164
Discriminación, 5
Distritos electorales, 157
División de poderes, 152-153, 343
  principio de, 272

Educación
  gratuita, 19
  laica, 18
  obligatoria, 17
Enriquecimiento ilícito, 295
Entidades federativas, 148, 342, 364
Esclavitud, 5
Esclavo, 44
Estado(s)
  gobierno de los, 312
  prohibiciones de los, 328
  requerido, 44
  requirente, 44
  social de derecho, 18
Evaluación de maestros, 19
Expropiación, 42
Extinción de dominio, 70

Extradición, 44
interna, 44, 330

Facultades residuales, 364
Financiamiento público, 142
Flagrancia, 50
Formalidades esenciales del procedimiento, 43
Fórmula electoral, 161
Fuero(s), 41, 169, 288
constitucional, 300
Funcionario(s), 367
primera obligación de los, 367

Gabinete, 240
Garantía(s), 2
grupales, 3
social, 17
sociales, 3
Gobierno de coalición, 211, 238
Grabación no autorizada, 64
Gratuidad, 19
Guerra, 51
contra el narcotráfico, 52, 368

Hacienda municipal, 314

Igualdad entre el varón y la mujer, 21
Indulto, 237
Infamia, 69
Iniciativa, 181
popular, 181
Inmediación, 63
Inmunidad relativa, 301
Inquisición judicial, 31
Instancias de un juicio, 70
Instituto Nacional Electoral, 167

Jefe(s)
de gobierno de la Ciudad de México, 344
políticos, 313
Jornada máxima de trabajo, 360
Juicio
de amparo, 285
de procedencia, 300
de revisión constitucional electoral, 254
político, 297
Jurisprudencia, 244
por contradicción, 245
por reiteración, 245
Justicia para adolescentes, 55

Legislatura, 344
Legitimación activa de la parte agraviada, 283
Ley(es), 179
exacta aplicación de la, 266
irretroactividad de la, 42
privativas, 40
publicación de las, 330
Libertad
bajo caución, 58
de cátedra y de investigación, 20
de expresión, 31
de imprenta, 34
de reunión, 36
de trabajo, 25
de tránsito, 38
Licitaciones, 378

Marca, 69
Mayoría relativa, 156
Medio de control constitucional, 266
Ministerio público, 50, 67, 263
Monopolio del ejercicio de la acción penal, 67
Multa, 69-70
excesiva, 70
Municipio libre, 312

Nacionalismo, 18
Normas
generales, 244
programáticas, 22

Ofendido, 65
Ombudsman, 264
Orden

de aprehensión, 49
escrita, 48

Partidas secretas, 207
Partidos políticos, 141
Pena(s)
de muerte, 69
inusitadas, 70
trascendentales, 70
Pérdida de la ciudadanía, 40
Periodos de sesiones del Congreso, 173, 175
extraordinarios, 175
ordinarios, 175
Poder Legislativo, facultades del, 198
administrativas, 204
de control, 204
económico-financieras, 202
legislativas, 198
políticas, 204
Portación de armas, 37
Precampañas, 143
Prescripción, 59, 305
Presidente
de los Estados Unidos Mexicanos, 222
facultades del, 236
falta absoluta del, 227, 229
falta temporal del, 229
funciones del, 236
informe del, 177
interino, 227, 228
municipal, 312-313
no reelección del, 224
absoluta, 225
protesta constitucional del, 231
renuncia del, 230
requisitos para ser, 223
sustituto, 228
Presunción de inocencia, 64
Presupuesto, 207
Primera minoría, 164
Principio(s)
básicos de la administración pública, 377
de igualdad, 39
de indivisibilidad, 5
de interdependencia, 5
de progresividad, 5
de publicidad, 63
de separación entre el Estado y las iglesias, 370
de universalidad, 5
del interés superior de la niñez, 23
fundamentales en materia de amparo, 283
generales del proceso, 63
nullum crimen, nulla poena sine lege, 43
pro homine, 4
Prisión preventiva, 55, 58
Procedimientos judiciales, 332
Proceso acusatorio, 63
Promulgación, 184, 235
Pueblo indígena, 10

Queja, suplencia de la, 274, 283, 285
Querella, 49
Quórum, 171
reducido, 171

Reconducción presupuestaria, 209
Reelección, 324
de los legisladores, 167, 324
Referéndum, 380
Refrendo, 240
Regidores, 313
Régimen de incompatibilidades, 259
Reo político, 44
Representación proporcional, 156
Responsabilidad
administrativa, 294
patrimonial del Estado, 296
penal, 293
política, 293
Retén(es), instalación de, 38

Salario mínimo, 361
Secretario de Estado, 240
Sentencias, relatividad de las, 283, 285
Servidor(es) público(s), 288
destitución del, 298
inhabilitación, 298

remuneración de los, 366
responsabilidades de los, 293
Síndico, 313
Sistema
Nacional Anticorrupción, 219, 303
Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, 33
Soberanía, 124, 140
nacional, 124
popular, 124
Sufragio universal, 142
Supremacía constitucional, 374

Tecnologías de la información y la comunicación, 33
Telecomunicaciones, 33
Territorio nacional, 146
Tratados, 44
Tribunal(es)
Electoral, 253
expeditos, 53

Usos y costumbres, 11

Veto, 185
de bolsillo, 184
parcial, 185
total, 185
Víctima, 65
derechos de la, 65
Visitas domiciliarias, 51