

## CAPÍTULO VIGÉSIMO SEXTO

### LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

#### I. POBLACIÓN

A partir de este momento no podemos seguir el orden cronológico de las sesiones, pues, como se recordará, se creó una segunda comisión de Constitución, lo que provocó que ésta presentara sus dictámenes de forma separada respecto a la primera comisión, y por lo mismo, no se siguiera el orden de numeración ascendente de los artículos constitucionales; si nosotros queremos seguir el mismo, como es nuestro propósito, no tenemos que respetar la sucesión temporal. En tal virtud, ahora nos corresponde revisar los artículos 30 a 38, integrantes de los capítulos<sup>1235</sup> segundo, tercero y cuarto del título II de la Constitución, que tratan, respectivamente, de los mexicanos; los extranjeros y los ciudadanos mexicanos, es decir, de la población.

A) Nacionalidad. En la 45<sup>a</sup> sesión ordinaria, celebrada en la tarde del martes 16 de enero de 1917, se presentaron los dictámenes de los artículos 30, 31 y 32, suscritos el mismo día por los integrantes de la primera comisión (nos imaginamos que por la mañana), completivos del referido capítulo segundo. Antes de revisar dicho dictamen, echemos un ojo al texto propuesto por el Primer Jefe como artículo 30, el cual decía:

I. Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos que nacieran dentro o fuera de la República;

II. Son mexicanos por naturalización:

a) Los que nacieran de padres extranjeros dentro de la República, si al mes siguiente de su mayor edad no manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de su origen.

b) Los extranjeros que, teniendo modo honesto de vivir e hijos nacidos de madre mexicana o naturalizados mexicanos, manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de quedar también nacionalizados.

<sup>1235</sup> En el Proyecto de Carranza se les denominaba “secciones” no “capítulos”.

c) Los que hubieren residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones.

En los casos de esta fracción y de la anterior, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellas se exigen.

En esta redacción se diferenciaba a los mexicanos por nacimiento de los por naturalización, cosa que no hacía el artículo 30 de la carta magna de 1857, que sólo de forma indirecta se refería a los mexicanos por nacimiento al señalar los requisitos para ser presidente de la República o ministro de la Suprema Corte, sin precisar jurídicamente en qué consistía tal distinción.

El dictamen de la primera comisión propuso dos modificaciones: “alguna franquicia especial para que los indolatinos (expresión poco afortunada, ya que en todo el continente hay indios, pudiendo decir latinoamericanos) puedan adquirir la nacionalidad mexicana” y los nacidos en la República hijos de padres extranjeros, al llegar a la mayoría de edad, opten por la nacionalidad mexicana. El texto propuesto era:

**Artículo 30. Los mexicanos lo serán por nacimiento o por naturalización.**

I. Son mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos y nacidos dentro o fuera de la República. Se reputan como mexicanos por nacimiento los que hubieran nacido en la República, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana;

II. Son mexicanos por naturalización:

a) Los extranjeros que, teniendo modo honesto de vivir e hijos nacidos de madre mexicana o naturalizados mexicanos, manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de quedar también naturalizados.

b) Los que hubieren residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones.

c) Los nacionales de los países indolatinos que se avecinen en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana. En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen.

Dicho precepto se comenzó a discutir en la 47<sup>a</sup> sesión ordinaria, llevada a cabo en la noche del miércoles 17 de enero, y aunque en principio se aceptó tal cual lo postulado en el dictamen, posteriormente se rectificó y se entró a su discusión en la 50<sup>a</sup> sesión, del 19 del mismo mes por la tarde, y se concluyó en la 54<sup>a</sup> del domingo 21 por la tarde. Fue una discusión larga y en ocasiones tediosa, pero importante para precisar una serie de puntos tras-

cedentes. Para no ser demasiado reiterativos, señalaremos que en el texto finalmente aprobado se agregó, a la fracción primera, que el solicitante de la nacionalidad mexicana, además, tenía que haber residido en el país en los últimos seis años anteriores a la solicitud; y, por su parte, el inciso a) de la fracción II se aprobó, con relación a que serían mexicanos por naturalización, en este tenor: “los hijos de padre extranjeros nazcan en el país, si optan por la nacionalidad mexicana en los términos que indica el inciso anterior, sin haber tenido la residencia que se expresa en el mismo”.

Continuemos con el artículo 31. En el Proyecto del Primer Jefe se proponía esta redacción:

Artículo 31. Son obligaciones de todo mexicano:

I. Concurrir a las escuelas públicas o privadas, los menores de diez años, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública en cada Estado, a recibir la educación primaria elemental y militar.

II. Asistir, en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, a 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 del Estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El dictamen de la primera comisión proponía modificar la primera fracción, para que la obligación señalada fuera de los padres y tutores respecto a sus hijos y pupilos, junto con el aumentar la edad de diez a quince años. En la mencionada 51<sup>a</sup> sesión del viernes 19 de enero, por la noche, se aprobó sin discusión y por unanimidad.

Por lo que se refiere al siguiente artículo, la propuesta de don Venustiano decía:

Artículo 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento del Gobierno, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de Policía o seguridad Pública.

Por sugerencia del diputado Cándido Aguilar, en el dictamen de la primera comisión, se agregó un párrafo que señalaba:

Para pertenecer a la Marina de Guerra y para poder desempeñar cualquier cargo o comisión en ella, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable para ser capitán, piloto, patrón y primer maquinista en los buques mercantes, debiendo tenerla, además, los que compongan las dos terceras partes de su tripulación.

De igual manera, a petición del diputado Cravioto, en el primer párrafo se agregó la palabra “concesiones” junto con los términos “empleos, cargos o comisiones”.

Este precepto, igual que el anterior, fue aprobado por unanimidad en la misma sesión del 19 de enero.

Pasemos a los extranjeros. El texto propuesto por el Primer Jefe del artículo 33 constitucional venía a decir prácticamente lo mismo que la Constitución de 1857:

Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la sección I, título primero de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendrán recurso alguno.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian su calidad de extranjeros y de la protección de sus Gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación.

En el dictamen suscrito por algunos miembros de la primera comisión (no de todos, ya que dos de ellos —Múgica y Román— presentaron un voto particular, como veremos más adelante) suscrito el 18 de enero y presentado ese mismo día por la tarde, en la 48<sup>a</sup> sesión; se propusieron dos modificaciones: quitar el segundo párrafo y añadir, en la cláusula Calvo, aparte de los bienes raíces, la de hacer denuncias o adquirir concesiones para explotar productos del subsuelo.

Respecto a lo primero, fue muy claro el dictamen cuando señaló: “La Comisión no considera arreglada a la justicia la facultad tan amplia que se

concede exclusivamente al Ejecutivo de la Unión para expulsar al extranjero que juzgue pernicioso, inmediatamente, sin figura de juicio y sin recurso alguno”. Y más adelante: “dejando siquiera el juicio de amparo al extranjero amenazado de la expulsión”.

Como decíamos antes, ese mismo día, los diputados Francisco J. Múgica y Alberto Román presentaron un voto particular, en el que proponían una larga lista de personas extranjeras que ellos consideraban que tenían que ser expulsadas del país (así como la famosa “Ley del Caso”, del 23 junio de 1833), además de aquellos que el Ejecutivo Federal juzgara inconveniente para su permanencia en el país; puntuizando que contra tal resolución procedería el juicio de amparo. No nos detendremos más en esta propuesta, ya que el pleno, en la sesión permanente del 29 al 31 de enero, se negó a discutirlo siquiera.

El dictamen de marras se comenzó a discutir en la 59<sup>a</sup> sesión del miércoles 24 de enero por la tarde, en la que el diputado David Pastrana Jaimes impulsó, con mucha razón, una moción suspensiva, ya que la segunda parte del artículo propuesto estaba en íntima relación con el artículo 27 constitucional, como vimos en el capítulo precedente; por lo tanto, había que resolver previamente este último precepto, lo que sucedió en la mencionada sesión permanente del 29 al 31 de enero; y así fue como el pleno acordó favorablemente la propuesta de Pastrana. Finalmente, después de lo aprobado en el artículo 27 constitucional, el segundo párrafo del 33, se redujo a disponer: “Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”, y así, el 30 de enero, a las 3:30 a.m. se aprobó el citado numeral y, como apuntamos antes, se desechó el voto particular de Múgica y Román sin ser siquiera discutido.

Una última reflexión tocante a este precepto: de la lectura del dictamen de la primera comisión de Constitución, pensamos que se debió haber interpretado que cuando el Ejecutivo Federal ejerciera la facultad de expulsar extranjeros procedía el juicio de amparo, hasta la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la inteligencia que se dio a este artículo fue que era improcedente tal remedio procesal, ya que si bien el presidente de la República tenía que cumplir lo mandado en el artículo 16 de nuestra ley suprema, en este caso no le obligaba el numeral 14 del mismo ordenamiento, interpretación que nosotros no compartimos.

B) Ciudadanía. En la 57<sup>a</sup> sesión del Congreso Constituyente, celebrada el martes 23 de enero por la tarde, se dio lectura al dictamen de la primera comisión de Constitución de los artículos 34 a 38, referidos al tema de la ciudadanía, en que se proponía esta redacción:

Artículo 34. - Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido diez y ocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que la ley establezca;

III. Asociarse para tratar 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; y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;

II. Alistarse en la guardia nacional;

III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda,

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Artículo 37.- La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

I. Por naturalización en país extranjero, y

II. Por servir oficialmente al Gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso federal, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente.

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. Esa suspensión durará un año y se impondrá, además de las otras penas que por el mismo hecho señale 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 suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Tanto el proyecto del Primer Jefe encargado del Poder Ejecutivo como el dictamen en cuestión, podemos decir, seguían prácticamente al pie de la letra lo prescrito en los mismos numerales de la Constitución Federal de 1857; quizá lo único destacable de dicho dictamen está en la forma en que fundamenta la negativa a las mujeres del voto electoral. En efecto, se recibieron dos iniciativas a favor del sufragio femenino, una de la señorita Hermila Galindo (no deja de llamar la atención que una particular presente iniciativas) y otra del diputado oaxaqueño, general Salvador González Torres, junto con otra en contra de la señorita Inés Malváez; y sin embargo, la primera comisión argumentó:

El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos, no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la selección autoriza la negativa.

La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado entre nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega a suceder con el avance de la civilización; las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta en todo movimiento colectivo en ese sentido.

No fue hasta el 26 de enero, durante 63<sup>a</sup> sesión ordinaria, cuando se discutió tal dictamen. Curiosamente, el general Esteban Baca Calderón propuso limitar el derecho de voto a los que supieran leer y escribir, lo cual llama la atención vieniendo de un revolucionario liberal, siendo ese un postulado típicamente conservador, el cual había sido superado en el Constituyente de 1856-1857. El diputado michoacano José Álvarez tomó la palabra para indicar:

Hay individuos que reciben la consigna de desobedecer nuestras leyes; que tienen la obligación de ir a contraprotestar en la iglesia después de haber protestado cumplir y hacer cumplir nuestras leyes. Esos no son ciudadanos mexicanos; serán ciudadanos romanos, pero no son mexicanos. Una restricción es necesaria: aquel que obedezca contra nuestras leyes terminantes mandatos de un príncipe extranjero, aun a pretexto de dogma religioso, debe perder el derecho de ser mexicano.

La presidencia resolvió que se votaran los artículos 34 a 38 tal y como habían sido dictaminados, y en lo tocante a la propuesta de Álvarez, como era una adición, no había inconveniente en que ésta se votara con posterioridad. Así fue como se aprobaron tales artículos. Respecto a la adición de una fracción III al artículo 37, el mismo día 26 de enero se presentó la iniciativa suscrita por Álvarez y nueve diputados más, en que se añadía como causa de pérdida de la ciudadanía: “Por comprometerse en cualquier forma ante ministros de algún culto o ante cualquier otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanen”, como en efecto se aprobó el día 31 de enero. En reforma constitucional del 18 de enero de 1934 se reestructuró completamente este artículo, y en la nueva redacción ya no se contenía esta folklórica disposición.

## II. TERRITORIO

Tanto en el Proyecto del Primer Jefe como en el texto finalmente aprobado y promulgado, el territorio nacional de nuestro país quedó regulado en los artículos 42 a 48.

El artículo 42 del Proyecto decía lo mismo que la Constitución del 1857, y el dictamen de la segunda comisión, fechado el 25 de diciembre de 1916, y leído al día siguiente, de forma escueta pedía su aprobación, como de hecho fue aprobado por el pleno en esa misma oportunidad y por unanimidad; sin embargo, el diputado Julián Adame había propuesto que además se mencionaran en este precepto a las islas de Guadalupe, Revillagigedo y de La Pasión, y aunque ya había sido aprobado el artículo en cuestión el día anterior, en la sesión del 27 de diciembre, la misma segunda comisión hizo suya dicha propuesta, advirtiendo que la isla de La Pasión estaba en litigio con Francia, diferendo que perdió México y pasó a dominio galo con el nombre de Clipperton; no obstante ello, la comisión estimó oportuna su inclusión, ya que ese territorio pertenecía a la República mexicana. En la sesión del 2 de enero se presentó a discusión. El diputado Adame tomó la palabra para fundar su petición, y se consideró suficientemente discutido; por ello, en la sesión del día siguiente se aprobó por unanimidad tal añadido.

Por lo que se refiere al artículo 43, el 26 de diciembre se presentó el dictamen de la segunda comisión, mismo que fue retirado el 4 de enero y se volvió a presentar el día 26 del mismo mes. Finalmente, la segunda comisión hizo suya la sugerencia de Carranza, dictamen que fue aprobado en la misma 63<sup>a</sup> sesión ordinaria del viernes 26 de enero, en este tenor:

Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Como se habrá observado, es un precepto muy importante, pues en él se enumeran las entidades integrantes de la Federación mexicana: 28 estados, dos territorios y un Distrito Federal, en donde encontramos una novedad: la creación del estado de Nayarit; si a ello agregamos que la Baja California más adelante se dividió en dos, pues de ahí surgió, primero el territorio que luego se convirtió en estado de Baja California Sur, igual que la fracción norte posteriormente se convirtió en estado —Baja California— y que el territorio de Quintana Roo se convirtió en estado, tenemos la situación actual: 31 estados y un Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Aquí tenemos que hacer una referencia al artículo 47 constitucional, que con muy mala técnica jurídica menciona que el territorio de Nayarit se convierte en estado. En su Proyecto, el señor Carranza así lo propuso; en su dictamen, la segunda comisión así lo reiteró el 27 de diciembre, lo cual sin discusión y por unanimidad fue aprobado. Un particular, llamado Tobías Soler, propuso que se le cambiara el nombre a Nayarit por el de Carranza, cuestión que ni siquiera se tomó en cuenta.

El 29 de diciembre se presentaron los dictámenes de la segunda comisión acerca de los artículos 44, 45 y 48, referentes a los límites de las entidades federativas. El 4 de enero, en la 29<sup>a</sup> sesión, la citada segunda comisión solicitó retirar los dictámenes de los numerales 44 y 45 (igual que el 43) “en vista de que se le han facilitado nuevos datos de importancia para el estudio de dichos artículos”. Por su parte, dos días antes se había iniciado la discusión del artículo 48, que en el Proyecto de Carranza decía: “Las islas adyacentes de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la federación”, precepto que no tenía equivalente en la carta magna de 1857. En el dictamen de la segunda comisión se quitaba la palabra “adyacentes”, para comprender a las tres antes mencionadas (Guadalupe, Revillagigedo y La Pasión).

El diputado colimense Francisco Ramírez Villarreal, en la misma 27<sup>a</sup> sesión, se opuso al dictamen, alegando lesionar gravemente los intereses de su estado, ya que según él las islas Revillagigedo le pertenecían a Colima desde el 25 de julio de 1861, dando las razones de ello, por lo cual propuso que se añadieran las palabras “salvo aquellas sobre las que tenga derechos

legítimos algún Estado”; Palavicini agregó el caso de Campeche respecto a la isla del Carmen; Monzón, al de Sonora con la isla Tiburón; Martí dijo que había muchas más, como la de [San Juan] de Ulúa, en Veracruz, por lo que pidió una moción suspensiva con el propósito de que se volviera a estudiar el asunto, para que, finalmente, don Hilario Medina solicitó, en nombre de la segunda comisión, que se autorizara retirar el dictamen, como en efecto se acordó en la misma reunión.

En la antes citada 63<sup>a</sup> sesión, del viernes 26 de enero por la tarde, en el mismo dictamen de la segunda comisión, que retomaba la propuesta de Carranza respecto al artículo 43, se asumía el tema de la conformación de los artículos 44, 45 y 48. Veamos la cuestión.

El artículo 44 del Proyecto carrancista decía:

El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.

Y el 45:

Los Estados y Territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, hecha excepción del Estado de México, del que se segregan los distritos que se aumentan al Distrito Federal.

Además, se dio cuenta de otras peticiones: la transformación del territorio de Baja California en estado, erección como entidad federativa (no dice si como estado o territorio) del istmo de Tehuantepec, la erección del estado de Zempoala, desagregado del de Puebla, etcétera; pero la segunda comisión propuso:

Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 45. Los Estados y territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Artículo 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Después de una discusión absurda, sin pies ni cabeza, a las que eran tan aficionados algunos constituyentes, se votaron esas propuestas y se aprobaron por unanimidad, salvo el artículo 43, que se aprobó el 26 de enero, siguiendo la propuesta de Carranza, como ya dijimos antes.

Por último, mencionaremos el artículo 46, cuyo dictamen de la segunda comisión se presentó el 27 de diciembre y fue aprobado el 29 sin discusión y por unanimidad. Dicho precepto, que no tiene antecedente en la Constitución de 1857, señalaba: “Los estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución”.

### III. GOBIERNO FEDERAL

#### 1. *Principios generales*

Podemos decir que desde 1824 los principios fundamentales del Estado mexicano son: soberanía popular, republicanismo, representatividad, democracia, federalismo, legalidad y división de poderes, los cuales continúan siendo proclamados en nuestra carta fundamental de 1917 a través de los artículos 39, 40, 41 y 49, mismos que fueron adoptados tal cual del Proyecto de don Venustiano Carranza, que a su vez corresponden de manera casi idéntica a los artículos 39, 40, 41 y 50 de la Constitución de 1857.

Uno de los principios que adoptó el texto constitucional de 1917, siguiendo la legislación preconstitucional de Carranza, fue la elección directa de presidente y legisladores, superando la nefasta elección indirecta que nos heredó la Constitución de Cádiz de 1812.

Correspondió a la segunda comisión de Constitución el dictaminar los artículos antes mencionados. Los tres primeros se presentaron el 25 de diciembre, y el cuarto, el 16 de enero. El 39 y el 40 fueron aprobados al día siguiente sin discusión y por unanimidad, mientras que el 41, en la misma sesión del 26 de diciembre, fue retirado, ya que el mismo no había sido impreso; pero la verdad era que el diputado David Pastrana Jaimes estaba interesado en que se incluyera una “iniciativa” de la Comisión Nacional Agraria sobre el particular; por ello mismo, en la sesión del 29 del mismo mes en que se había dispuesto discutir y en su caso aprobar el dictamen del artículo 41, como tampoco se debatió lo propuesto por la citada Comisión

Nacional, logró Pastrana que de nuevo se postergara dicha discusión, lo que finalmente se alcanzó en la 31<sup>a</sup> sesión ordinaria del viernes 5 de enero por la tarde.

Y ¿qué decía la “iniciativa” de la Comisión Nacional Agraria que había hecho suya Pastrana (y, por lo tanto, ahora sí era iniciativa)? Pues simple y sencillamente agregaba al artículo 41 las siguientes palabras: “y por medio de los municipios libres e independientes de que dichos Estados deberán componerse, en los términos que establezcan las citadas Constituciones particulares de los Estados”. Hizo uso de la palabra el diputado Hilario Medina (a quien Pastrana llamara “tinterillo” la víspera), para impugnar lo solicitado, a través de una larga perorata (como era su costumbre); le respondió Pastrana, replicó Medina, y finalmente se votó habiendo sido aprobado el dictamen por 160 votos contra uno, del diputado Pastrana Jaimes, por su puesto.

El dictamen del artículo 49 se presentó en la 45<sup>a</sup> sesión del 16 de enero, se incluyó para su discusión en la sesión del día siguiente, en que se aprobó y se retocó a propuesta de la comisión de corrección de estilo el día 25.

## 2. *El Poder Legislativo Federal*

El capítulo II del título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente al Poder Legislativo federal, se inicia con el artículo 50, que establece: “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”; el texto fue tomado tal cual del mismo numeral del Proyecto del Primer Jefe (recordemos que en el mismo se hablaba de “secciones”, que a su vez se dividían en “párrafos”, mientras que en texto aprobado correspondían a “capítulos” y “secciones”, respectivamente). Esta formulación no corresponde con el artículo 51 de la Constitución de 1857, ya que hasta la reforma constitucional de 1874, el Congreso federal era unicameral. El respectivo dictamen de la segunda comisión se presentó en la 23<sup>a</sup> sesión ordinaria del martes 26 de diciembre por la tarde; se sometió a debate y se aprobó por unanimidad y sin discusión en la 26<sup>a</sup> sesión del 29 de diciembre.

A continuación viene la sección primera del mencionado capítulo II, referente a “la elección e instalación del Congreso” integrada por los artículos 51 a 70, relativa a la integración del mencionado Poder federal y cuestiones generales del mismo. El texto finalmente aprobado recoge de manera prácticamente similar lo postulado en el Proyecto de Carranza, que a su vez continúa toda una tradición constitucional mexicana iniciada en

1824. Reproduciremos a continuación la redacción finalmente aprobada, poniendo entre paréntesis las palabras originales del texto carrancista y con negritas aquellas que el Constituyente agregó al mismo:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años(,) por los ciudadanos mexicanos.

Artículo 52. Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta (cien) mil habitantes o por una fracción que pase de veinte (treinta) mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuere menor que la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

Artículo 53. Por cada diputado propietario se elegirá (nombrará) un suplente.

Artículo 54. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento** en el ejercicio de los derechos (políticos, y saber leer y escribir);

II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público 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 (sesenta) noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado(,) ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa (sesenta) días antes (del día) de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos (sesenta) noventa días antes (del día) de la elección; y

VI. No ser ministro de algún culto religioso.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría (absoluta del total) de los votos (que debieron emitirse) emitidos (, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos).

Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 58. **Cada senador durará en su encargo cuatro años.** La Cámara de Senadores se renovará por (la) mitad cada dos años.

Artículo 59. Para ser senador se requieren los mismos requisitos (las mismas calidades) que para ser diputado, excepto el (la) de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

Artículo 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable.

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las (sus) opiniones que manifiesten (manifestadas) en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales (el cual) se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, (:) pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dura la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes cuando **estuviesen** (estuvieren) en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, 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 (hicieren), se entenderá por ese sólo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen (hicieren), se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

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 (de) la cual se dará (dé) conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese (hubiere) 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, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso (del presidente) de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que faltaren.

Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 10 de septiembre de cada año para celebrar **las** sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de se-

siones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

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;

II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirllos; y

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten (presentaren), y resolver los demás asuntos que **le correspondan, conforme a esta Constitución.** (estuvieren pendientes.)

Artículo 66. El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República.

Artículo 67. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso, no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella.

Artículo 68. **Las dos** (Ambas) Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la translación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la translación, 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.

Artículo 69. A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; (.) en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; (.) y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocatoria; y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes **o** (y) 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)”.

Como se habrá podido observar, varió el número de habitantes para integrar un distrito electoral federal de cien mil y treinta mil, respectivamente, por sesenta mil y veinte mil, en el artículo 52, lo que tuvo su origen en un voto particular de Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros disidentes de la segunda comisión, fechado el 25 de diciembre, retomando lo dispuesto en la reforma constitucional de 1901. La propuesta fue asumida por el pleno, en la misma sesión del 29 de diciembre. Por otro lado, en el Proyecto de Carranza, en el artículo 56, se pedía que para ser electo senador había que ganar la mayoría absoluta; sin embargo, en la sesión del 9 de enero, el pleno determinó que fuera quien obtuviera simplemente la mayoría.

La sección II del capítulo II del título III, integrado por los artículos 71 y 72, se denominó “De la iniciativa y formación de las leyes”, correspondiendo, evidentemente, al procedimiento de formación de leyes; aunque, de acuerdo con el artículo 70, se debió llamar “De la iniciativa y formación de las leyes y decretos del Congreso de la Unión”.

El artículo 71 que disponía quiénes tienen el derecho de iniciativa de leyes y decretos, así como la excepción de que las iniciativas de los legisladores federales deberían sujetarse a los trámites que designara el Reglamento de Debates, fue dictaminado el 4 de enero por la segunda comisión sin ningún cambio y aprobado por unanimidad y sin discusión por el pleno del Constituyente en la 32<sup>a</sup> sesión del sábado 6 de enero por la mañana.

En el Proyecto del Primer Jefe, el artículo 72 decía:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates 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 (Cámara). Si ésta lo aprueba, 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 diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que **el Congreso** esté (estuviere) reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desecharido en todo o en parte por el Ejecutivo **será** (deberá ser) devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del numero total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado por la misma mayoría, el proyecto **será** (es) 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 fuere desecharido en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le **hubiese** (hubiere) hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desecharó, 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 período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto **fuese** (fuere sólo) desecharido en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desecharido o sobre las reformas o adiciones, sin poder(se) alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora **fueren** 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). (Pero) si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren **reprobadas** (desechadas) por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverá a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desecharé en esta segunda revisión, dichas adiciones y reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción (a); (mas) si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o (y) reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período 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 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 desecharido en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o (y) los decretos pueden 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** (Cuando se presentare en una Cámara una iniciativa de ley o decreto, preferentemente se discutirá primero en ésta), a menos que **transcurra** (hubiese transcurrido) un mes desde que se **pasen** (pasó) a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda (haya

presentado) 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 que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.

Dicho texto, con las pequeñas variaciones que hemos señalado con ne- gritas, si fueron añadidas, o entre paréntesis, si fueron quitadas, fue aprobado en la 41<sup>a</sup> sesión del domingo 14 de enero por la tarde, por 149 votos contra uno.

La sección III del capítulo II del título tercero, denominado “De las facultades del Congreso”, integrado por los artículos 73<sup>1236</sup> a 77, es muy importante, a la vez que muy complejo, pues reglamenta las potestades del Poder Legislativo federal, así como las exclusivas y las comunes de cada una de las cámaras; porción de nuestra carta magna que se ha ido y se sigue formando a lo largo de toda nuestra historia constitucional, se ha nutrido de influencia extranjera y se ha forjado en el día a día de nuestra evolución política.

El texto propuesto en el Proyecto del Primer Jefe decía:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados o Territorios de la Unión Federal;
- II. Para erigir los Territorios en Estados, cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política;
- 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 tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
  - 3º. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas 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.

<sup>1236</sup> Este precepto es el que ha sido más veces reformado en los cien años de vigencia de la carta magna de 1917 (en 2017 llevaba 78 reformas).

5º. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos tercios 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 los Estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate.

7º. Si las legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por los dos tercios de las legislaturas de los demás Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcaciones de sus respectivos Territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la federación;

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

3a. El Gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y el de cada Territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4a. Los magistrados y los jueces de 1<sup>a</sup> instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.

Las faltas temporales y absolutas de los magistrados se sustituirán por nombramientos del Congreso de la Unión y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante las que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un procurador general que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.

- VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;
- VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;
- IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;
- X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo;
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar y disminuir sus dotaciones;
- XII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
- XIII. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
- XIV. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio;
- XV. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescripta por dichos reglamentos;
- XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas;
- XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe de tener, determinar el valor de la 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 definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;
- XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;
- XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes;
- XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios;

XXVI. Para aceptar las renuncias de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas;

XXVII. Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entretanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares.

Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República;

XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al presidente de la República en caso de falta absoluta de éste, así como para designar un presidente interino cuando la falta del presidente constitucional fuere temporal, o no se presentare a hacerse cargo de su puesto, o la elección no estuviere hecha el 1º de diciembre, en que debe tomar posesión de dicho cargo;

XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República;

XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas;

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades, antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la República;

II. Vigilar, por medio de una Comisión Inspectoría de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma;

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél;

V. Tomar conocimiento de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores, y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

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 estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras;

II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República;

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones, conforme a las leyes constitucionales del mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo federal, con aprobación del Senado, y en sus recesos, con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere;

VI. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución;

VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II. Comunicarse entre sí 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;

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

En la 35<sup>a</sup> sesión del lunes 8 de enero se dio lectura a la primera parte del dictamen de la segunda comisión, relativa a las cinco primeras fracciones del artículo 73 “que no contienen ninguna novedad y que ha estado, sin

objeción, en la práctica constitucional del País”; en la 38<sup>a</sup> sesión del 11 de enero se leyó completo el dictamen de los artículos 73 a 77; en la 42 sesión del 14 de enero se empezó a discutir el artículo 73, habiéndose aprobado, después de un largo debate, en ocasiones bastante necio, las fracciones I a V y de la VI, el inciso 1º y la primera parte del inciso 2º, habiéndose desecharla la segunda, que decía: “hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley”. A este respecto, el 13 de enero, el diputado Heriberto Jara había presentado un voto particular, en que se oponía a la excepción propuesta para la municipalidad de México, en el Distrito Federal, que como señalamos fue adoptada.

En la reunión del día siguiente se continuó con el debate, principiando con el inciso 3º de la mencionada fracción VI, en la que lógicamente se suprimió la referencia a los comisionados que fueron suprimidos de la fracción anterior. A continuación se presentó una discusión muy intensa respecto a los incisos 4º, que trataba lo relativo al Poder Judicial, y 5º, relativo al ministerio público, ambos del Distrito y territorios federales, que por su vinculación con los federales se tenían que debatir juntos; por ello se decidió postergar la misma.

Inmediatamente, se adelantó con el análisis de las fracciones VII, VIII y IX, sin que hayan sido cuestionadas; no sucedió lo mismo con la X, que hablaba de la facultad para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo.<sup>1237</sup> En efecto, el diputado veracruzano Eliseo L. Céspedes señaló, con buen tino, que como se estaba reflexionando sobre la legislación obrera, había que esperar lo que se resolviera al respecto, antes de incluir esta atribución al Legislativo federal, y planteó una moción suspensiva de dicha fracción, como lo fue acordada por el pleno.

Prosiguió la discusión del precepto en estudio, no habiéndose impugnado las fracciones XI, XII, XIII y XIV. Respecto a la XV, relativa a la guardia nacional, el diputado Albero M. González propuso una mayor regulación constitucional a la misma. Siguió la fracción XVI, que trataba sobre legislación relativa a la ciudadanía, la naturalización, la colonización, la emigración e inmigración y la salubridad general de la República, en donde el diputado doctor José María Rodríguez (quien fue el fundador y primer jefe del Departamento de Salubridad Pública) preguntó si se había incorporado el contenido de una iniciativa sobre el particular que había presentado directamente ante la segunda comisión. El presidente de la misma, Machorro

<sup>1237</sup> Recordemos el Decreto de Venustiano Carranza del 29 de enero de 1915, en que añadió a la fracción X del artículo 72 constitucional, la facultad del Congreso federal de legislar en materia de trabajo

y Narváez, respondió que sí (quién sabe a qué se refería don Paulino, pues el texto propuesto en el dictamen señalaba lo mismo que el Proyecto de Carranza).

Siguió la referencia a las casas de moneda y al sistema de pesas y medidas; el diputado Rafael Silva Herrera llamó la atención acerca de la propuesta del diputado Rafael Nieto, quien se encontraba con licencia desempeñando el papel de secretario de Hacienda, en el sentido de que se diera facultad al Congreso federal para legislar sobre el Banco Único de Emisión; Machorro y Narváez respondió que ya estaba comprendido en el artículo 28 y en la fracción X del propio artículo, que había sido retirado, por lo que no consideraba necesario incorporarlo en la fracción XVIII. Se consideró suficientemente discutida dicha fracción y se pasó a la XX (la XIX, que hablaba de los terrenos baldíos, fue retirada por la propia comisión) que junto con la XXI, la XXII, la XXIII y la XXIV prácticamente no fueron discutidas. Las fracciones XXV y XXVI, referentes a la aceptación de renuncias de los miembros del Poder Judicial, al igual que la X, se consideró reservada para mejor proveer. La XXVII también pasó sin discusión; la XXVIII, relativa a la sustitución del presidente de la República, hubo una propuesta de Truchuelo para discutirse con posterioridad, misma que fue rechazada, y se pasó a discutir, sin que nadie hiciera uso de la palabra. La fracción XXIX hablaba de la atribución de aceptar la renuncia del presidente de la República, pero como había una iniciativa de varios diputados en el sentido de considerar irrenunciable tal cargo, se aplazó su discusión. Por último, las fracciones XXX y XXXI, relativas a la revisión de la cuenta pública y a las facultades implícitas del Congreso, salvo una tontería de Múgica a esta última, pasaron sin discusión.

Para concluir la 43<sup>a</sup> sesión se procedió a votar las fracciones VII a IX, XI a XVI, XVIII a XXIV, XXVII, XXVIII,<sup>1238</sup> XXX y XXXI, mismas que fueron aprobadas; si a ello le agregamos las cinco primeras fracciones y los incisos 1<sup>o</sup> a 3<sup>o</sup> de la fracción VI, resultará que quedaron pendientes los incisos 4<sup>o</sup> y 5<sup>o</sup> de la fracción VI, la X, la XVII (que aunque el *Diario de los Debates* no lo señala expresamente, de la lectura de la tercera parte de la 43<sup>a</sup> sesión se colige ello), la XIX, la XXV, la XXVI y la XXIX quedaron pendientes.

<sup>1238</sup> Aquí sucedió una cosa curiosa: como apuntamos, Truchuelo había pedido posponer la discusión de esta fracción, dada su estrecha relación con el artículo 84, moción que fue rechazada, se discutió y según el *Diario de los Debates* de ese mismo día fue aprobada; sin embargo, en la 64<sup>a</sup> sesión, del 27 de enero, se presentó una nueva redacción de la fracción XXVIII del artículo 73, en virtud de que se modificó el texto propuesto de artículo 84, según se había acordado en la 61<sup>a</sup> sesión del 25 de enero, o sea que el queretano Truchuelo tenía razón.

En la 47<sup>a</sup> sesión del miércoles 17 de enero por la noche se leyó el dictamen de la segunda comisión, relativa al Poder Judicial, tanto de la Federación como del Distrito y territorios federales, en donde se abarcaban, lógicamente, las fracciones VI, incisos 4<sup>o</sup> y 5<sup>o</sup>, XXV y XXVI del artículo 73, en que se proponía:

VI.

4<sup>o</sup>) Los magistrados y los jueces de 1<sup>a</sup> Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.

Las faltas temporales y absolutas de los magistrados, se substituirá, por nombramientos del Congreso de la Unión y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

5<sup>o</sup>) El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.

XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios.

XXVI. Para aceptar la renuncia de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.

En la 52<sup>a</sup> reunión, de la tarde del sábado 20 de enero, se comenzaron a debatir tales fracciones e incisos junto con los demás relativos al Poder Judicial; se continuó en la 53<sup>a</sup> ese mismo día por la noche; se interrumpió por falta de quórum y se concluyó en la 54<sup>a</sup> del domingo 21 por la tarde, en donde se añadió un párrafo al inciso 4<sup>o</sup> de la fracción VI del citado artículo 73, relativa a la inamovilidad de los magistrados y jueces del Distrito y territorios, a partir de 1923, igual que como se había agregado respecto a los integrantes del Poder Judicial de la Federación, como veremos más adelante.

Como apuntamos antes, en la 43<sup>a</sup> sesión, del 15 de enero, en que se aprobaron la mayoría de las fracciones del artículo 73, el doctor y general José María Rodríguez preguntó acerca de una iniciativa sobre el Departa-

mento de Salubridad Pública que había presentado directamente ante la segunda comisión. El presidente de la misma, Machorro y Narváez, respondió que sí, aunque como lo señalamos, no había tal, pues en la fracción XVI se presentó como aparecía en el Proyecto del Primer Jefe; por tal motivo, en la 50<sup>a</sup> reunión, del 19 de enero, el mismo doctor Rodríguez volvió a presentar su iniciativa, ahora directamente ante el pleno y suscrita por varios diputados, para no ser nuevamente “chamaqueado”. Se proponía añadir estas bases relativas a la salubridad general de la República:

1<sup>a</sup> El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán de observancia obligatoria en el país.

2<sup>a</sup> En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión al país de enfermedades exóticas, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Ejecutivo.

3<sup>a</sup> La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4<sup>a</sup> Las medidas que el Departamento de Salubridad haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza y que sean del resorte del Congreso serán después revisadas por el Congreso de la Unión.

Después de la correspondiente discusión en la misma sesión, el Congreso Constituyente aprobó la iniciativa, y en el texto constitucional publicado se incorporaron algunas breves adecuaciones propuestas posteriormente por la comisión de estilo, quedando agregada así a la fracción XVI del artículo 73.

En la 64<sup>a</sup> sesión del sábado 27 de enero por la tarde se presentó la nueva redacción de las fracciones X, XVII y XIX del artículo 73, misma reunión en que se aprobó la fracción XXVIII, relativa a las facultades para nombrar presidente sustituto o provisional, ya que ello dependía de cómo quedara el artículo 84, que hablaba del tema; mientras que la fracción XXIX se presentó hasta la sesión permanente del 29 al 31 de enero, en la cual fueron aceptadas, sin discusión, dichas cuatro fracciones, y, en consecuencia, se aprobó todo este importante artículo constitucional.

En efecto, se consideró que no era conducente dar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia obrera, ya que se pensaba que ello era potestad del Constituyente; en cambio, sí procedía respecto del Banco Único de Emisión, ya que el mismo se establecía en el artículo 28 constitucional. Tocante a la fracción XVII, en lo relativo a la potestad para definir

cuáles aguas eran de jurisdicción federal, se había propuesto que se dejaran a salvo las lagunas y esteros que se encuentren exclusivamente dentro del territorio de un estado y no se alimenten de agua de jurisdicción federal, se prefirió dejar tal definición al Congreso de la Unión. La fracción XIX, que tocaba lo relativo a la facultad para legislar en materia de terrenos baldíos, en principio el dictamen había sido retirado por la propia segunda comisión, para que finalmente se siguiera el criterio del Proyecto de Carranza, de que dicha materia fuera competencia del Legislativo federal. La fracción XXIX correspondía a la atribución de aceptar la renuncia del cargo de presidente.

Como curiosidad histórica, el 15 de enero se leyó una iniciativa de varios diputados, suscrita el 20 de diciembre, para añadir una fracción al artículo 73: “XXXII. Para declarar nulo todo acto, contrato, privilegio o concesión verificado por los Gobiernos posteriores al del presidente don Sebastián Lerdo de Tejada, que sea contrario a los preceptos de la Constitución y en cualquier forma perjudicial a los intereses de la patria”. Se turnó para su estudio a la segunda comisión; nunca se dictaminó y menos aprobó.

El 11 de enero, en la 38<sup>a</sup> sesión se leyó el dictamen de la segunda comisión, en que, entre otros, se abordan los artículos 74 y 75, referentes a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, junto con el 77, relativo a las facultades comunes a ambas cámaras, apoyándose básicamente el texto propuesto por Venustiano Carranza, excepto la fracción IV del artículo 74, mejorando su redacción, para decir: “Aprobar el presupuesto anual de gastos y discutir primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél”. En la 44<sup>a</sup> sesión de la noche del 15 de enero se sometió a discusión, sin que nadie hiciera uso de la palabra, y evidentemente se aprobaron por unanimidad en la misma reunión.

El artículo 76 no corrió con la misma suerte de los tres anteriores, y no era para menos. Veamos por qué. Como se recordará, en el texto original de 1857 se establecía el Poder Legislativo Federal en una sola Cámara, cuyas facultades estaban comprendidas en el artículo 72 de esa ley fundamental; posteriormente, por reforma del 13 de noviembre de 1874, se creó el Senado de la República como cámara colegisladora de la de Diputados, y en consecuencia se tuvieron que modificar muchos artículos constitucionales, y de manera radical dicho artículo 72, para que junto con las facultades generales del Congreso de la Unión se establecieran las particulares de cada una de las cámaras y las comunes a ambas.

En el artículo 76 del Proyecto del Primer Jefe se recogía lo dispuesto en el apartado B del artículo 72 de la Constitución hasta entonces vigente, referente a las facultades exclusivas del Senado, omitiéndose la fracción VI de

dicho apartado, referida a la solución de las controversias políticas surgidas entre los poderes de un estado, en virtud de que se consideró que esa atribución debería corresponder a la Suprema Corte; la mayoría de los miembros de la segunda comisión, en su correspondiente dictamen, la volvieron a incluir como fracción VIII, aunque dos de sus integrantes —Machorro y Narváez y Arturo Méndez— en voto particular pidieron seguir el criterio del Proyecto carrancista; finalmente quedó como fracción VI del artículo 76.

Igualmente, la segunda comisión modificó la fracción V del Proyecto de Carranza, para volver a la redacción que se tenía desde la reforma de 1874, excepto en que tanto la redacción de 1874 como la de Carranza hablaban de desaparición de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ahora se apuntaba “cuando hayan desaparecido los poderes”.

En la 44<sup>a</sup> sesión celebrada la noche del lunes 15 de enero se discutió y se aprobó por unanimidad (sin tomar en cuenta el voto particular de Machorro y Méndez) la redacción propuesta de artículo 76, excepto la fracción VIII, cuyo estudio se dejó para el día siguiente, martes 16 de enero por la tarde, en que también se aprobó, aunque en la redacción final pasó, por lógica, como fracción VI.

Para concluir el capítulo II del título tercero de la ley fundamental de 1917, relativo al Poder Legislativo federal, nos encontramos con la sección IV, que regula la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a través de los artículos 78 y 79 constitucionales. En el Proyecto del Primer Jefe se postulaba:

Artículo 78. Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente, compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Artículo 79. 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 al presidente de la República, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los magistrados del Distrito Federal y a los de los Territorios, si éstos se encontraren en la ciudad de México;

III. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

Esta redacción variaba el texto constitucional hasta entonces vigente, sobre todo el artículo 79, que correspondía al 74, el cual no seguía al origi-

nal de 1857, ya que había sido modificado en la reforma del 13 de noviembre de 1874, además de que le cambiaba el nombre a la institución, ya que entonces se le denominaba “Diputación Permanente”, diciendo entonces:

Artículo 74. Las atribuciones de la Diputación Permanente son las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fracción XX.

II. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, 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 objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

III. Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 35, fracción III.

IV. Recibir el juramento del presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución.

V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de qué ocuparse.

El dictamen de la segunda comisión sobre dichos preceptos se leyó en la 38<sup>a</sup> sesión del 11 de enero por la mañana, suscrito en la misma fecha; se sometieron a discusión en la 44<sup>a</sup> sesión de la noche del 15 de enero, habiéndose aprobado sin discusión y por unanimidad el primero en la misma reunión, mientras que en el segundo se inició la discusión y se aprobó, excepto la fracción II, que había sido retirada por la propia dictaminadora por tratarse de una cuestión vinculada con el Poder Judicial y dejarla para cuando se discutiera tal materia.

Siguiendo el criterio constitucional del siglo XIX tanto en el Proyecto de Carranza como en el dictamen de la segunda comisión no se considerara la posibilidad de que la Comisión Permanente tuviera facultades de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión;<sup>1239</sup> sobre el particular, los diputados José Álvarez, Carlos L. Graciadas y Rafael Vega Sánchez propusieron en la misma sesión, añadir una fracción IV, que diría:

Convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en caso de que la autonomía nacional se halle comprometida, o para juzgar de los delitos de carácter grave cometidos por alguno o algunos de los funcionarios de la Federación.

<sup>1239</sup> En el artículo 67, tanto del Proyecto de Carranza como en el texto definitivo, se estableció la facultad del presidente de la República de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en general o de una sola cámara en particular.

La convocatoria deberá hacerse cuando menos por las dos terceras partes de los miembros que integren la Comisión Permanente.

Después de una tortuosa y más bien inútil discusión, los promovientes cambiaron el texto, y ni así fue aprobado, se rechazó por el pleno. No obstante ello, más adelante, en virtud de la consideración del título IV, referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos, en la 63<sup>a</sup> reunión del viernes 26 de enero por la tarde, los diputados Jara, Múgica, Recio y Gra-ciadas propusieron de nueva cuenta adicionar una fracción IV al artículo 79 en el tenor siguiente:

Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

La propuesta fue aceptada por el pleno sin discusión en la misma sesión.

En la 54<sup>a</sup> sesión del 21 de enero se sometió a la consideración de la asamblea la fracción II del artículo 79, habiéndose aprobado por el pleno tal cual venía postulado por el dictamen.

### *3. El Poder Ejecutivo Federal*

Como sabemos, el capítulo III del título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, integrado por los artículos 80 a 93, regula al Poder Ejecutivo de la Federación. El Proyecto del Primer Jefe recogía la mayoría de las características señaladas en el texto de 1857, excepto dos aspectos importantes, producto del movimiento armado de 1910, como lo eran el principio de la no reelección y la supresión de la Vicepresidencia de la República y el correspondiente sistema de suplencia del titular del Ejecutivo.

El martes 16 de enero fue leído el dictamen de la segunda comisión, suscrito ese mismo día, junto con el voto particular de don Paulino Machorro y Narváez, tocante al artículo 90. Quizá lo más notable del parecer de la citada segunda comisión fue la creación de los “departamentos administrativos”; en cuanto al voto particular de Machorro, consistía en que la segunda comisión había estimado oportuno la enumeración de las secretarías de despacho y departamentos administrativos en el texto constitucional, y él

estaba en contra, siguiendo la tradición de 1857 y el Proyecto carrancista, en el sentido de que esa fuera facultad del Congreso a través de una ley; en la 49<sup>a</sup> sesión del 18 de enero, el pleno aprobó por unanimidad tal cual la propuesta de don Venustiano.

Dichos artículos fueron sometidos a discusión en la 48<sup>a</sup> sesión, del jueves 18 de enero, por la tarde; la mayoría de ellos, concretamente 80, 81, 85,<sup>1240</sup> 86, 87 y 88, 91 y 92 fueron aprobados prácticamente sin discusión. El artículo 83 después de una discusión gerundiana, también fue aprobado.

El artículo 82 se retiró por un problema de interpretación de la fracción V (no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, noventa días antes de la elección) respecto a Venustiano Carranza, por lo cual se volvió a presentar el 25 de noviembre, que veremos con detalle más adelante, añadiendo un segundo párrafo al artículo primero transitorio, haciendo una excepción respecto a las elecciones que se celebrarían inmediatamente después de promulgada la Constitución; por último, se presentó a discusión el 27 de enero y finalmente fue votada en la sesión maratónica del 29 al 31 de enero. Por su parte, el diputado Flavio A. Bórquez propuso una fracción VII al mismo precepto, en este tenor “No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo”, iniciativa que ni siquiera fue tomada en cuenta, para beneficio de algunos personajes que posteriormente ocuparon la “primera magistratura de la Nación”.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 nunca se resolvió en forma definitiva la cuestión de la suplencia del presidente de la República en caso de su ausencia absoluta, desde el modelo que tal función recaería en el presidente de la Suprema Corte, hasta el establecimiento de la vicepresidencia, pasando por una variopinta legislación al respecto.<sup>1241</sup>

El Proyecto de Carranza era muy refractario al sistema hasta entonces vigente (recordemos que en la legislación preconstitucional, don Venustiano suprimió la vicepresidencia de la República), por las experiencias históricas habidas; por ello propuso, en el artículo 84, que cuando se diera tal eventualidad, el Poder Legislativo federal (se entiende en sesión de Congreso General, con la asistencia de por lo menos dos terceras partes de sus integrantes) nombraría por mayoría absoluta a quien lo tuviera que sustituir para concluir su periodo. En caso de que no estuviera en sesiones el Congreso de

<sup>1240</sup> El artículo 85 habla que si el presidente electo no se presentaba, o la elección no estuviera hecha, el primero de diciembre, el Congreso o la Permanente nombraría un presidente provisional y convocaría a elecciones, que fue lo que sucedió cuando Álvaro Obregón fue muerto y se nombró a Emilio Portes Gil.

<sup>1241</sup> *Cfr.* este mismo libro: Capítulo décimo noveno “La estructura constitucional del Estado”.

la Unión, la Comisión Permanente nombraría un interino (el dictamen lo denominó provisional) y se convocaría al mencionado Congreso para que eligiera al interino. En la citada 48<sup>a</sup> reunión, el diputado veracruzano Eliseo L. Céspedes (parece que era hombre sensato, como lo vimos con anterioridad) destacó que tal designación podría llenar un gran espacio de tiempo, casi el cuatrienio, y que ello no era conveniente; Celestino Pérez y Alfonso Cabrera se sumaron a ello; Hilario Medina, después de una larga perorata, a las cuales era tan afecto, se opuso a ello; finalmente no se pudo votar en esa sesión y se dejó para la 49<sup>a</sup> sesión de ese mismo día por la noche. Ahí fue desechado el dictamen por 83 votos contra 59. En la 61<sup>a</sup> sesión, del 25 de enero, se presentó una nueva propuesta, consistente en que si la ausencia se presentaba en los dos primeros años del periodo, el Congreso General nombraría presidente (no le pusieron adjetivo calificativo, aunque deducimos que era “sustituto”) y convocaría a elecciones; en caso de que no estuviera reunido, la Comisión Permanente nombraría al presidente provisional, quien convocaría a sesiones extraordinarias para que llamara a elecciones y nombrara sustituto; si la ausencia ocurriera en los dos años finales del periodo, el Congreso nombraría presidente sustituto para concluir el lapso que faltara (fue lo que ocurrió con Abelardo L. Rodríguez cuando renunció Pascual Ortiz Rubio); igualmente, si no hubiera sesiones, la Comisión Permanente nombraría un provisional y convocaría a sesiones extraordinarias para que el Congreso designara presidente sustituto. Lógicamente, también se propuso cambiar la fracción XXVIII del artículo 73, estableciéndose que el Congreso tendría facultad para elegir presidente sustituto y al provisional. Se sometió a votación, no hubo discusión y se aprobaron por unanimidad, en la 64<sup>a</sup> sesión del 27 de enero.

El artículo 89 establecía y establece las facultades y obligaciones del presidente de la República. En el Proyecto del Primer Jefe se proponían:

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

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes;

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

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coronelos y demás oficiales superiores del Ejército, Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra 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. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso;

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal;

XI. Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estimare conveniente;

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 la competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y 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, provisionalmente, los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida;

XVII. y las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

El dictamen de la segunda comisión prácticamente hacía suya la propuesta carrancista, excepto en la fracción II, pues, como vimos con anterioridad, se había introducido la figura del departamento administrativo en el artículo 90, lo que no pasó. Se comenzó a discutir en la 48<sup>a</sup> sesión del 18 de enero por la tarde, y solamente transitó la fracción I, ya que la II, aunque se terminó de discutir, la declaración correspondiente no se hizo sino hasta la 49<sup>a</sup> sesión de ese mismo día por la noche; en esa misma reunión pasaron el resto de fracciones sin discusión, y ahí mismo fue aprobado todo el artículo 89 por unanimidad. Lo único digno de destacarse fue que en la 48<sup>a</sup>

sesión hubo un interesante debate, ya que algunos diputados propusieron que nuestro país adoptara la forma de gobierno parlamentario, sin que evidentemente progresara tal sugerencia.

El artículo 93, que trata lo relativo a los informes que rinden los secretarios del despacho al Congreso y la facultad de éste de citarlos, fue presentado días antes, concretamente el 11 de enero, precisamente porque se consideró su relación con el Legislativo, y se aprobó sin discusión y por unanimidad en la 44<sup>a</sup> del día 15 del mismo mes. Con ello terminamos el capítulo referente al Poder Ejecutivo Federal.

#### *4. Poder Judicial de la Federación*

El capítulo IV del título tercero de nuestra ley fundamental trata de la organización del Poder Judicial de la Federación, sus competencias y el juicio de amparo, correspondiendo a los artículos 94 al 107. En la 47<sup>a</sup> sesión llevada a cabo el miércoles 17 de enero por la noche, se leyeron los dictámenes de la segunda comisión, en lo que tocaba a las partes que correspondían a dicho Poder en los artículos 73 y 79, así como del 95 al 102; mientras que los referidos a los cinco restantes preceptos se leyeron en la 52<sup>a</sup> reunión del sábado 20 de enero por la tarde.

Los artículos 94 a 96 del Proyecto del Primer Jefe decían:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en tribunales de Circuito y de Distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de nueve ministros, y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, hecha excepción de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo verificar sus sesiones en los períodos y términos que determine la ley.

Para que haya sesión de la Corte se necesita que concurran, cuando menos, la mitad más uno de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cada uno de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, durará en su cargo cuatro años, a contar desde la fecha en que prestó la protesta, y no podrá ser removido durante ese tiempo, sin previo juicio de responsabilidad, en los términos que establece esta Constitución.

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 treinta y cinco años cumplidos en el momento de la elección;

III. Poseer título profesional de abogado, expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal de más de un año de prisión, a no ser que se trate de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público;

V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República, o por un tiempo menor de seis meses.

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán nombrados por las Cámaras de Diputados y Senadores reunidas, celebrando sesiones del Congreso de la Unión y en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran a aquéllas, las dos terceras partes, cuando menos, del número total de diputados y senadores. La elección será en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Si no se obtuviere ésta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos. La elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos. La elección deberá hacerse entre los candidatos admitidos.

En el dictamen correspondiente, la segunda comisión propuso algunos cambios: se respetaba el número de once ministros de la Suprema Corte, que ya se había hecho tradición en nuestra patria desde 1824, en vez de los nueve sugeridos por Carranza; se elevó el quórum legal de la mitad a los dos tercios del número total de sus miembros; se estableció —de manera mal redactada—<sup>1242</sup> la inamovilidad, no sólo de los ministros de la Corte, sino también de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, y se establecía que el sueldo de todos ellos no podía ser disminuido durante el tiempo de su encargo.

Se volvía al principio, suprimido en 1857,<sup>1243</sup> de que para ser ministro de la Corte había que ser abogado; se modificaba radicalmente el sistema de nombramiento de ministros, ya no sería por elección popular, sino por designación del Congreso de la Unión, a propuesta del presidente de la República (la redacción tanto del Proyecto de Carranza como del texto del dictamen estaban mal hechas, ya que la indicación de que sería el titular del Ejecutivo quien hiciera la propuesta, se dejaba al final de manera colateral).

<sup>1242</sup> En efecto, el segundo párrafo decía que los miembros de la Suprema Corte durarían cuatro años en su encargo, mientras que en el tercer párrafo se establecía que a partir de 1921 los ministros, magistrados y jueces “no podrán ser removidos”.

<sup>1243</sup> Que solamente pedía “estar instruido en la ciencia del derecho, á juicio de los electores”.

Dichos preceptos se empezaron a discutir en la 52<sup>a</sup> sesión del sábado 20 de enero. El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado queretano José María Truchuelo, quien señaló que las ideas que informaban el Proyecto eran producto de un libro reaccionario: *La Constitución y la dictadura*, de Emilio Rabasa, a quien descalificó ideológicamente, y propuso que los ministros de la Suprema Corte no fueran nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta del Ejecutivo, sino electos popularmente, uno por cada entidad federativa, en consecuencia compuesta por 31 ministros (28 estados, dos territorios y un Distrito Federal) y que no se estableciera la inamovilidad judicial, sino períodos de ocho años. Parece que la intervención de Truchuelo causó mucho entusiasmo entre un buen número de constituyentes, por las expresiones de regocijo que recoge el *Diario de los Debates*.

A continuación tomó la palabra Fernando Lizardi, para redargüir a Truchuelo, señalando que el sistema de elección propuesto politizaría al Poder Judicial, en donde se requiere un criterio claro y bastante serenidad para aplicar debidamente la ley; opinó que el número de once ministros era adecuado y que la inamovilidad está reconocida como la garantía para la independencia judicial.

Prosiguió en el uso de la palabra Alberto González, con una intervención deshilvanada, y poco precisa, señaló que más que grandes conocedores del derecho se requerían hombres honrados (incluso en no exigir el título de abogado); se pronunció a favor de la elección directa de ministros en vez de su designación por el Legislativo y en contra de la inamovilidad.

Vino después Rafael Martínez Escobar, con una larguísima intervención, como las que acostumbraba, para manifestarse en contra del dictamen: “¿Sois partidarios de que la Suprema Corte de Justicia sea esencialmente de justicia? pues votad en contra del dictamen. ¿Sois partidarios de que sea una monstruosa corte de abyección y servilismo? Pues votad a favor del dictamen”. Con ello se terminó la sesión a las 19:20 horas, y se continuó el mismo día, con la 53<sup>a</sup> reunión, a las 21:10 horas, habiéndose levantado a las 23:55 horas por falta de quórum.

Quizá lo más interesante de dicha sesión haya sido la intervención del presidente de la segunda comisión, licenciado Paulino Machorro y Narváez, por razones obvias; sin embargo, inició el debate el diputado Silvestre Aguilar, para sostener la elección popular de los ministros de la Corte. Pero vayamos a las palabras de Machorro: señaló que la elección popular tratándose de jueces tiene vicios fundamentales, ya que los mismos no son iguales a los legisladores, ya que no van a representar a la opinión [pública], no van a representar a nadie, no llevan el criterio del elector, sino que llevan el suyo propio, “él —el juez— tiene que obrar en su función precisa, obrar quizá

hasta contra la opinión de los electores” y colige “la esencia misma de la magistratura es muy distinta de la función social que ejerce el representante político”. Prosigió con un parecer positivista: “El honorable Congreso muchas veces se ha dejado llevar de principios metafísicos de la aplicación lógica, desatendiendo lo que es la práctica y el principio de la revolución”, y añadió: “alejar al Poder Judicial de la política y no arrojarlo al fondo de ella, para que resulte un juguete de las pasiones... las cualidades fundamentales de un buen magistrado tienen que ser... la ciencia y la honradez”. Agregó una cosa muy cierta: que el profesional destacado y maduro no se presenta como candidato a una campaña política. Finalizó que la comisión tuvo que aceptar la intervención del Poder Ejecutivo no solamente por el equilibrio entre poderes que de ello resulta, sino por razones prácticas (era más fácil para el Congreso trabajar con un nombre propuesto que con infinidad de ellos).

En la sesión de autos participaron otros constituyentes, incluyendo don Hilario Medina y sus peroratas llenas de diuturnidad; se propuso que se votara por separado, y en ese momento se rompió el quórum y se tuvo que esperar al día siguiente.

En efecto, en la 54<sup>a</sup> sesión de la tarde del domingo 21 de enero se continuó con el mismo tema, pero ahora con la novedad de que los diputados Esteban Baca Calderón, Reynaldo Garza, Amado Aguirre, Jorge Villaseñor, Carlos Villaseñor, R. C. Castañeda, J. Aguirre Escobar, J. D. Robledo y F. M. del Campo, presentaron una iniciativa para zanjar un diferendo que parecía irresoluble, propuesta que contenía tres puntos: a) los miembros de la Suprema Corte serían electos por el Congreso de la Unión dentro de los propuestos por las legislaturas locales, a razón de uno por estado; b) las vacantes se cubrirán por el propio Congreso entre aquellos candidatos que no hayan sido elegidos de la lista antes planteada, y c) no se procederá a la votación mientras no se hayan discutido y votado por separado las cuestiones de designación, organización e inamovilidad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación.

A continuación Machorro Narváez tomó la palabra, e indicó que los miembros de la segunda comisión y los firmantes de la anterior propuesta habían llegado a esta propuesta: once ministros en la Corte, las legislaturas de los estados postularía un candidato cada una y el Congreso elegiría entre ellos, no intervendría el Ejecutivo y el periodo de prueba para otorgar la inamovilidad sería de seis años; es decir, hasta 1923 (Múgica propuso que el periodo de prueba fuera dos periodos de tres años cada uno). Se autorizó a la segunda comisión a retirar el dictamen y a elaborar uno nuevo, en tanto

el pleno vio otros asuntos. Al cabo de un rato se presentó el nuevo dictamen, en que se proponía:

Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, hecha excepción de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los períodos y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurran cuando menos dos tercios del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría las absoluta de votos.

Cada uno de los Ministros de la Suprema Corte que fueren electos para integrar ese Poder la primera vez que esto suceda, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer período, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito no podrán ser removidos mientras observen buena conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior<sup>1244</sup>.

Art. 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 treinta y cinco años cumplidos en el momento de la elección.

III. Poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, no se tendrá aptitud para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

Art. 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán nombrados por las cámaras de Diputados y Senadores reunidas, celebrando cesiones el Congreso de la Unión y en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran a aquellas, cuando menos, los dos tercios del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio

<sup>1244</sup> En el dictamen, que finalmente fue aprobado por el pleno, tal cual, no se incluía este pequeño párrafo que se incluyó en el texto promulgado: “El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los períodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo”.

secreto y por mayoría absoluta de votos. Entre los candidatos que previamente hayan sido propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Después de un breve intercambio de ideas, el pleno aprobó el nuevo texto propuesto.

Continuemos con el capítulo IV en estudio, refiriendo los artículos 97 a 101. El Proyecto del Primer Jefe proponía:

Artículo 97. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su cargo y no podrán ser removidos de éste sin previo juicio de responsabilidad, o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un distrito a otro, o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de Circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito se distribuirán entre los ministros de la Suprema Corte, para que los visiten periódicamente, vigilén la conducta de los magistrados y jueces, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señale la ley.

La Suprema Corte nombrará y removerá libremente a su secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.

La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, el que podrá ser reelecto.

Cada ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Congreso de la Unión, y en sus recesos ante la Comisión Permanente. 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 dimanan, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?” Ministro: “Sí protesto”. Presidente: “Si no lo hicieren así, la nación os lo demande”.

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determine la ley.

Artículo 98. Las faltas temporales de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no excedieren de un mes, no se suplirán si aquella tuviere quórum para sus sesiones; pero si no lo hubiere, el Congreso de la Unión o en su receso la Comisión Permanente, nombrará un suplente por el tiempo que dure la falta.

Si faltare un ministro por muerte, renuncia o incapacidad, el Congreso de la Unión hará nueva elección.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente hará un nombramiento provisional mientras se reúne aquél y hace la elección correspondiente.

Artículo 99. El cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. En los recesos éste, la calificación se hará por la Diputación Permanente.

Artículo 100. Las licencias de los ministros que no excedan de un mes, las otorgará la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero las que excedieren de ese tiempo, las concederá la Cámara de Diputados, o, en su defecto, la Comisión Permanente.

Artículo 101. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y secretarios de aquélla y de éstos, no podrán, en ningún caso, aceptar ninguna comisión, encargo o empleo de la Federación o de los Estados, por la que se disfrute sueldo. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.

Igual que con los preceptos anteriores, el dictamen de la segunda comisión se leyó en la 47<sup>a</sup> sesión del miércoles 17 de enero por la noche; los artículos 97, 98 y 99 se comenzaron a discutir en la 52<sup>a</sup> sesión del 20 de enero; se continuó en la 53<sup>a</sup> de ese mismo día en la noche, cuando se rompió el quórum, y finalmente se aprobó en la 54<sup>a</sup> del día siguiente, como vimos antes.

Entre el texto propuesto por Carranza y el primer dictamen de la segunda comisión el 17 de enero sólo hubo un pequeño añadido, que fue una excepción al principio de que los integrantes del Poder Judicial no podían tener otra ocupación, al agregar: “salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia”. En cambio, en el segundo dictamen, el del 21 de enero, sí hubo cambios importantes al artículo 98, en

razón de lo anteriormente señalado en cuanto a la designación de los ministros de la Suprema Corte.

No queremos terminar este tema sin hacer una breve reflexión respecto a una extraña institución que se incluyó, a hurtadillas, en el artículo 97 constitucional, suprimida en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Nos referimos a la llamada “Facultad investigadora de la Suprema Corte”. En efecto, como apuntamos antes, ahí se señalaba:

nombrará [la Suprema Corte de Justicia] alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

La primera vez que se ejerció esta facultad fue en 1946, con motivo de una matanza en León, Guanajuato, después a finales del siglo XX y principios del XXI. Podemos decir que se puso de moda, con resultados más bien decepcionantes, ya que nuestro máximo tribunal no contaba con los elementos técnico-periciales para llevar a cabo investigaciones de esa naturaleza; las conclusiones a que arribaba no eran vinculantes, y privaron más los criterios políticos sobre los jurídicos. Por ello, la doctrina siempre se manifestó en contra de esta facultad,<sup>1245</sup> considerada como “garantía constitucional” en el sentido moderno.

Como se recordará, por reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se modificaron los artículos 91 y 96 de la ley suprema de 1857, suprimiendo de la Suprema Corte de Justicia las figuras de fiscal y procurador general, para que, siguiendo el modelo francés, se creara la institución del Ministerio Público, encabezada por el procurador general de la República, quien era designado por el titular del Poder Ejecutivo federal.

Si bien en reforma al Código de Procedimientos Federales, del 3 de octubre de 1900, se dio la acción penal al procurador general de la República (artículo 65), no fue sino hasta la Constitución de 1917, en su artículo 21, como vimos en capítulo precedente, cuando se perfiló la función y la misión del Ministerio Público: “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando

<sup>1245</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*

inmediato de aquél”, y además no se limitó únicamente al ámbito federal, como en 1900, sino a todo el sistema penal mexicano. Por lo tanto, también había que reforzar institucionalmente a la Procuraduría General de la República, lo que se condujo a través del artículo 102. Antes de pasar a su breve análisis, quisiéramos destacar que este precepto estaba mal localizado en el capítulo correspondiente al Poder Judicial de la federación, siendo parte del Poder Ejecutivo, pero, una vez más, la única explicación es histórica, ya que, como vimos antes, originalmente era parte de la Suprema Corte.

Sobre este particular, creemos que las palabras de don Venustiano Carranza en su discurso inaugural del Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, que viene a ser como la exposición de motivos de su Proyecto de Constitución, resultan orientadoras para entender la institución que nos ocupa, mismas que dicen:<sup>1246</sup>

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene el carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlo, a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos los procesos que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las, familia, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorio, y reprobado, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la po-

<sup>1246</sup> Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, 3a. ed., México, UNAM-INEHRM, 2014, t. I, pp. 151 y 152.

sibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosa, sin más méritos que su criterio particular.

Así pues, en el Proyecto del Primer Jefe se proponía como artículo 102 constitucional:

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El procurador general de la República será el consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

Sobre el particular, tanto en el dictamen de la segunda comisión como en la discusión, en las fechas antes descritas, no se tocó el texto del artículo 102 propuesto por Carranza, siendo el aprobado por el pleno y haber transitado a la Constitución de 1917.

En los siguientes artículos de este IV capítulo (103 a 107) se trata todo lo correspondiente a las competencias y procedimientos del Poder Judicial de la Federación. Ahora sólo nos ocuparemos de lo que llamaremos la “competencia ordinaria” del Poder Judicial de la Federación, contenida finalmente en los artículos 104 y 106, ya que lo demás, es decir, el juicio de amparo y las controversias constitucionales, lo analizaremos en el siguiente capítulo, junto con el juicio político de responsabilidad y el desafuero de los altos funcionarios de la Federación, correspondiendo todo ello a las garantías constitucionales.

En el Proyecto del Primer Jefe, dicha competencia ordinaria venía integrada en los artículos 103 y 105, que decían:

Artículo 103. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia podrá suscibirse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley:

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquellas en que la Federación fuere parte;

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación;

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más ciudadanos de otro;

VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y consular.

Artículo 105. Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.

En la 52<sup>a</sup> sesión llevada a cabo la tarde del sábado 20 de enero se presentó el dictamen de la segunda comisión, fechado el mismo día, respecto a los artículos 103 a 107, en el que se cambió el orden del Proyecto, ya que el 103 pasó a 104, y el 105 se transformó en 106. Podemos decir que en términos generales se respetó el texto carrancista. Dichos preceptos se presentaron a discusión en la 55<sup>a</sup> reunión del lunes 22 de enero por la tarde; no hubo debate y fueron aprobados en la siguiente sesión, en ese mismo día por la noche, el 104 con un voto en contra y 106 por unanimidad.

Evidentemente, los artículos 104 y 106 de la Constitución de 1917 vinieron a reproducir el 97, incluyendo la reforma del 29 de mayo de 1884, y el 98 de la ley fundamental de 1857. Sin embargo, hubo una pequeña variación, y es que cuando se federalizaron algunas materias en 1883, como la minera y la mercantil, el trabajo de los tribunales federales aumentó enormemente, entonces la reforma de 1884 estableció que “la aplicación (de las leyes federales) sólo afecte intereses de particulares” serían competentes los

tribunales locales; ahora, en 1917, permanecía dicha prórroga de competencial, pero pasaba a ser potestativa a elección del actor.<sup>1247</sup>

#### IV. ESTADOS Y MUNICIPIOS

Desde que México adoptó el federalismo como su forma primigenia de organización política en 1823, la regulación jurídica de los estados ocupó un papel preponderante en nuestro derecho constitucional, excepto, claro está, durante los periodos en que rigió el centralismo en nuestra patria. Como se recordará, el título VI de la Constitución de 1824 era más prolífico en esta materia que el correspondiente al título V de la carta fundamental de 1857, quizá por la falta de experiencia.

En efecto, hagamos memoria. Como el título V de la Constitución de 1857 se integraba con los artículos 109 a 116; el primero de ellos decía: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular”; sin embargo, en la reforma constitucional del 5 de mayo de 1878, que como se recordará permitía la reelección no inmediata del presidente de la República, también se reformó el artículo 109, añadiéndole un párrafo para permitir lo mismo tratándose de los gobernadores de los estados. Lo propio sucedió en la reforma del 21 de octubre de 1887, que permitió la reelección presidencial para el periodo inmediato, pero sólo por una vez; situación que se replicaba para los estados. En la reforma constitucional del 20 de diciembre de 1890 se quitó el último obstáculo, tratándose del titular del Ejecutivo Federal, volviendo al texto original de 1857, y por rebote también los gobernadores de los estados. Por último, ya lo dijimos, en reforma del 7 de noviembre de 1911 se volvió a prohibir la reelección del presidente y del vicepresidente junto con la de los gobernadores de los estados, al modificarse los artículos 78 y 109 de la ley fundamental del país.

El artículo 110 decía: “Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”.

Por su parte, el texto original del artículo 111 señalaba:

Los Estados no pueden en ningún caso:

<sup>1247</sup> En el texto de 1917 se hablaba de un viejo recurso de raíz colonial: el recurso de suplicación (que inclusive se utilizó como tercera instancia del juicio de amparo en la Ley reglamentaria de 1861), mismo que no tenía sentido después de la generosa ampliación que se estaba dando al amparo judicial. Tema sobre el cual volveremos más adelante.

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.

II. Expedir patentes de corso ni de represalias.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

En la reforma constitucional de 1 de mayo de 1896 se modificó esta tercera fracción para agregarle “estampillas”, después de papel moneda y antes de papel sellado. En esa misma reforma se añadieron tres fracciones:

IV. Gravar el tránsito de personas ó cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada á su territorio, ni la salida de él, á ninguna mercancía nacional ó extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales ó extranjeros, con impuestos ó derechos cuya exacción, se efectúe por aduanas locales, requiera inspección ó registro de bultos ó exija documentación que acompañe á la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos ó requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales ó extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto á la producción similar de la localidad, ó ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

En reforma del 18 de diciembre de 1902 se adicionó a este precepto una fracción VIII, que prohibía de manera tajante:

Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera ó fuera del Territorio Nacional; contratar directa ó indirectamente préstamos con Gobiernos extranjeros, ó contraer obligaciones á favor de Sociedades ó particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos ó bonos al portador transmisibles por endoso.

Los cuatro artículos finales del título decían:

Artículo 113. Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.

Artículo 114. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 115. En cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

Artículo 116. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o tras-

torno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Pasemos a 1916. Sobre este particular, es conveniente mencionar que tanto don Venustiano Carranza como el Congreso Constituyente de Querétaro tuvieron un enorme interés en reforzar institucionalmente a los estados y municipios, dándoles a estos últimos una vida constitucional. Respecto a Carranza, recordemos el Decreto del 25 de diciembre de 1914, por el cual se adicionaba el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, paraadirle “teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado”, lo que fue desarrollado en su Proyecto de Constitución a través de los artículos 115 a 122, integrantes del título V, en el tenor siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitariamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.

Artículo 116. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos, sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Artículo 117. Los Estados no pueden en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras;

II. Expedir patentes de corso ni de represalias;

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;

IV. Grabar el tránsito de personas o cosas que atravesen su Territorio;

V. Prohibir ni gravar directa o 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. Emitir título de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera, o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

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;

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.

Artículo 119. Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a la autoridad que los reclame.

En estos casos el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes si se tratare de extradición entre Estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

Artículo 120. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 121. En cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un Estado 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 un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado 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 un Estado, tendrán validez en los otros;

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Artículo 122. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados 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 del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Los artículos 116 a 122 no tuvieron problema alguno en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro y se aprobaron tal cual el Proyecto del Primer Jefe;<sup>1248</sup> en cambio, el artículo 115 fue objeto de un intenso debate y se reformó el texto carrancista. En efecto, en la 52<sup>a</sup> sesión del 20 de enero por la tarde se leyó el dictamen de la segunda comisión, relativo a los artículos referidos, fechado el día anterior, en donde señalaban:

Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión... ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica... Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado... sin perjuicio del amparo de garantías... Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.

Otra novedad de este título fue la del artículo 119, que en los casos de extradición, en que autoriza la detención hasta por un mes y dos, según que se trate de “criminales” pedidos por un Estado o por una potencia extranjera... La Comisión estima que en la palabra “criminales” se subentiende que ya han sido calificados por tales en sentencia judicial ...

<sup>1248</sup> Excepto en el artículo 117, al que se añadió un párrafo, que decía: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

El mencionado dictamen fue puesto a discusión en la 59<sup>a</sup> reunión del 24 de enero, consumiendo además la 60<sup>a</sup> de ese mismo día por la noche y votándose en la 61<sup>a</sup> del día siguiente, aunque se modificó el último párrafo de la fracción III, y la fracción II se tuvo que aprobar en la sesión permanente que se llevó a cabo los días 29 al 31 de enero. Como se verá, fue uno de los debates más largos del Constituyente.

La fracción primera pasó sin discusión alguna. El problema se suscitó con la II. Comenzó el diputado Josafat Márquez preguntando si los municipios cobrarían los impuestos que correspondían al estado o sólo al mismo municipio. Le contestó Hilario Medina que a los del estado. A continuación, José Rodríguez González propuso intercalar la frase “En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes de Estado”, dando lugar a una de esas discusiones absurdas que tanto abundaron; luego tomó la palabra el general Jara pidiendo que se aprobara el dictamen, Martínez de Escobar en contra, señalando que los impuestos que correspondieran al estado los recaudara la propia entidad federativa; José Álvarez a favor del dictamen; José J. Reynoso, en contra; Cayetano Andrade, a favor, por lo que representaría apoyar a la educación pública; Manuel Cepeda Medrano, en contra; y para acabar la jornada parlamentaria, tomó la palabra Hilario Medina, como miembro de la comisión dictaminadora, para, lógicamente, ahondar en la fundamentación del dictamen. Como señalamos antes, se continuó en la 60<sup>a</sup> de ese mismo día por la noche.

Comenzó don Fernando Lizardi con una larga peroración para defender el dictamen, con la excepción que postulaba que se deberían diferenciar los ingresos propios del estado de los ingresos propios de los municipios. Posteriormente, el general Baca Calderón, que con sentido común (“Yo no conozco Derecho porque no soy abogado, pero creo que tengo un buen sentido común en ese respecto”, señaló) se opuso a lo propuesto en el dictamen respecto a la fracción II, apuntando: “No hay en los Estados más Poder Legislativo que el Congreso del Estado... El campo económico pertenece a la soberanía del Estado”, y concluyó pidiendo “que la Legislatura le señale al municipio sus recursos y que se quede el Estado con sus recursos propios para que cada quien mande en sus oficinas de rentas, y establecido este sistema se evitaría que en los conflictos se recurriera a la Suprema Corte”, sosteniendo: “de otra manera nuestra República no será federal; será un conglomerado de municipios en el campo económico, que ocurrirán a resolver sus asuntos a México, ante la Suprema Corte de Justicia”. Volvió a subir a la tribuna don Hilario Medina para defender el dictamen. Baca Calderón porfió en su dicho, lo mismo Jara; prosiguieron otras intervenciones irrele-

vantes; Palavicini, quien no deja de sorprender, pidió que si se rechazaba el dictamen se votara el Proyecto de Carranza.

Como no se aceptó dividir el artículo para votar separadamente las fracciones, se continuó con la discusión de la fracción III; los cuatro primeros párrafos no fueron debatidos. Lo que sí llamó la atención fue que se exigiera que cada legislatura local tuviera al menos quince diputados: Terrones Benítez preguntó que cómo estados tales como Aguascalientes, Morelos o Colima pudieran sostener quince representantes, “sólo que no les paguen” dijo; el diputado colimense Francisco Ramírez Villarreal señaló que el número de representantes establecido por la segunda comisión era enorme, y pidió que se volviera al número propuesto en el Proyecto de Carranza; es decir, siete. Múgica pidió que fueran quince. La presidencia de la asamblea dispuso que se pospusiera el debate de este punto, y se pasó al sexto párrafo, que no fue discutido.

Quedaba por discutir el último párrafo del artículo 115, y en eso la asamblea se enfrascó en una de esas discusiones sin pies ni cabeza, y las 00:45 horas el secretario señaló: “El ciudadano presidente, en vista del desorden que reina en la Asamblea, levanta la sesión”. Al día siguiente, por la tarde, en la 61<sup>a</sup> sesión, la segunda comisión presentó una nueva redacción de ese último párrafo, para decir: “Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección”. Luego cambiaron la palabra “residencia” por “vecindad”, no se discutió más y se reservó para su votación. A continuación se sometió a discusión el artículo 116, el de los límites entre estados, y nadie tomó la palabra; lo mismo ocurrió con el 117, relativo a las prohibiciones absolutas a los estados; sin embargo, 71 diputados presentaron la iniciativa, fechada el 22 de enero, de añadir una fracción a este artículo, en que se prohibiría

1º La fabricación y venta del pulque, lo mismo que la fabricación del alcohol de maguey y de caña de azúcar para la preparación de bebidas embriagantes, y la del de cereales con cualquier objeto que sea. La federación impedirá la importación de alcohol para la preparación de bebidas embriagantes.

2º Los juegos de azar, los toros, peleas de gallos y toda clase de juegos o diversiones en que pueda haber ineludible derramamiento de sangre.

3º La venta de drogas cuyo uso sea perjudicial a la salud o causen degeneración de la especie, las que sólo podrán expenderse con prescripción de facultativos.

En la citada 61<sup>a</sup> sesión, del jueves 25 de enero por la tarde, se discutió dicha propuesta; curiosamente, fue el diputado doctor José María Rodríguez, aquel que propuso la creación al Consejo de Salubridad General y fundador del Departamento de Salubridad, quien al hacer uso de la voz se manifestó en contra de esa adición, por razones económicas, ya que al suprimir la venta de bebidas alcohólicas el fisco dejaría de ganar fuertes cantidades de dinero producto de los impuestos que la misma venta producía, recursos fundamentales para reconstruir al país después de la guerra civil que se estaba concluyendo; había que acabar con el alcoholismo, señaló, pero de manera paulatina a través de disposiciones generales del Consejo de Salubridad, higienizando los procesos de fabricación de tales bebidas, como por ejemplo prohibiendo la fabricación del pulque con fermento pútrido. También se opuso a la prohibición de celebrar corridas de toros diciendo:

Empezad, señores diputados, por convertiros cada uno de vosotros en vegetarianos para evitar el sacrificio de los animales de abasto; ingresad también a una sociedad protectora de animales y hacer cuanto queráis para acabar con la fiesta de los toros, pero no pongáis una prohibición por medio de la Constitución, porque este no cabe en ella.

Le respondió Cayetano Andrade; a éste le repicó Rubén Martí, señalando que la historia calificaría de ridícula tal iniciativa, e indicando que los aficionados al consumo del alcohol incuestionablemente verían la forma de esquivar el cumplimiento de la disposición, y concluía la idea preguntando: “¿De dónde va a sacar el Gobierno los miles de inspectores que se necesitan para impedir que la gente se emborrache?” Múgica, con una larga intervención, apoyó la iniciativa, y se dieron otras intervenciones más, sin mayor relevancia. Es importante destacar que entre las diversas prohibiciones se excluía al vino de uva y su derivado, el coñac, no sabemos por qué.<sup>1249</sup>

Vino la votación de estos tres importantes artículos constitucionales, 115, 116 y 117, con la propuesta de añadido; como era lógico, en el artículo 115 se pidió votar por separado la fracción II, así como la iniciativa de adición al 117; estas dos últimas se dejaron para la 62<sup>a</sup> sesión de ese mismo día por la noche, en que fueron rechazadas, mientras que, previamente, en la 61<sup>a</sup> sesión, se aprobaron los citados tres artículos. Se dejó para los congresos de los estados el mínimo de quince diputados locales.

<sup>1249</sup> Cfr. nuestro trabajo “A manera de introducción. Cuando los constituyentes querían que los mexicanos solo bebiesen vino y cognac”, *100 años de vigencia de la Constitución mexicana*, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp.17-35.

En esa misma oportunidad, Bojórquez señaló que él percibía una buena disposición de la asamblea para prohibir la venta del pulque y la fabricación de alcoholes, que no había que echar en saco roto; Baca Calderón expresó lo mismo, pero de mejor manera, más cuerda y más razonada. Dicho lo cual, se leyeron los proyectos de los artículos 118, 119, 120, 121 y 122, se sometieron a discusión y nadie hizo uso de la palabra; por lo tanto, se reservaron para votación, lo que se realizó a final de misma sesión, habiéndose aprobado por unanimidad. Con ello, quedaba concluida la mayor parte del título V, relativo a los estados y municipios.

En la 66<sup>a</sup> sesión del lunes 29 de enero se presentó un nuevo dictamen de la segunda comisión —firmado por dos miembros, Machorro y Méndez— postulando una nueva redacción de la fracción II del artículo 115, redacción muy complicada y revuelta, que hasta parecían nuestros actuales legisladores del siglo XXI.

No fue sino hasta la multicitada sesión permanente del 29 al 31 de enero en que se resolvió el tema de la fracción II del artículo 115; para esto, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina propusieron la siguiente redacción:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva.

Después de una absurda discusión, más de cuestiones procedimentales que de fondo, a las que eran tan afectos los constituyentes, el diputado Gerzayn Ugarte propuso esta redacción: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades”; la asamblea aceptó que se tomara en consideración esta propuesta. Jara y Medina retiraron su propuesta; sin mayor debate se sometió a votación la propuesta de Ugarte, habiendo sido aprobada por 88 votos contra 62, pasando a ser la fracción II del artículo 115 constitucional.

En la misma sesión permanente, para salvar el espíritu de la iniciativa de adición de una fracción al artículo 117, la de los 71 diputados, se propuso este añadido al mencionado artículo 117: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”, sin haber realmente discusión (sólo Baca Calderón propuso cambiar una palabra, sin que fuera tomada en consideración), se votó y se aprobó.