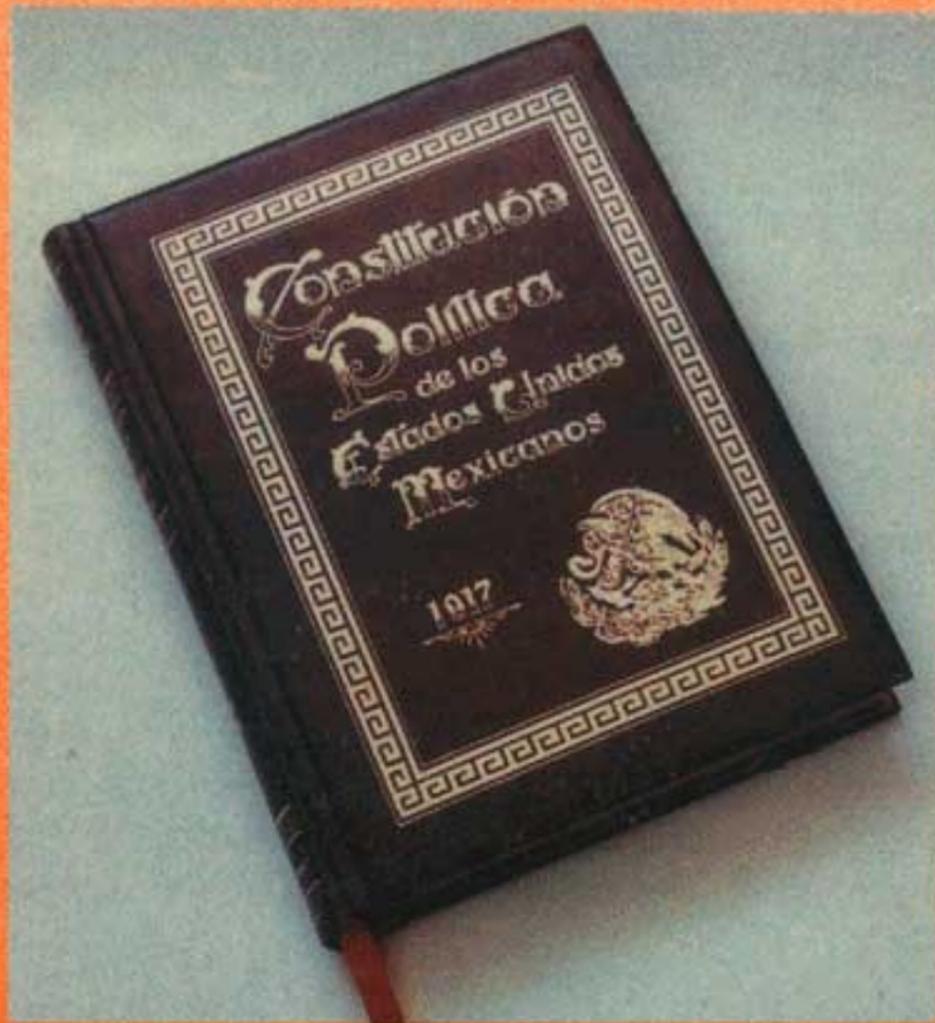


25

# Nuestra Constitución

Historia de la libertad  
y soberanía del pueblo  
**MEXICANO**

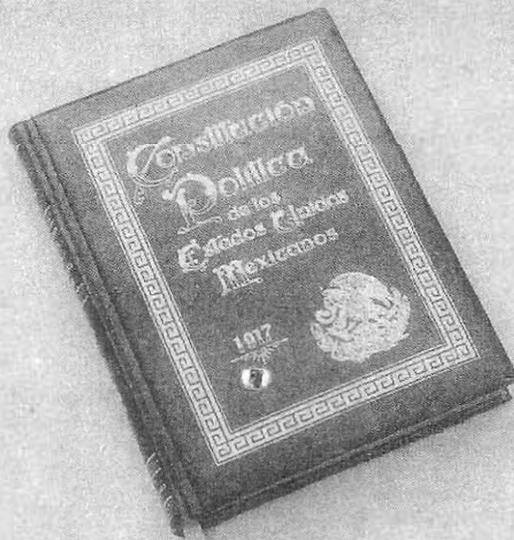


**PREVENCIONES GENERALES,  
REFORMAS E INVIOLABILIDAD  
DE LA CONSTITUCIÓN  
ARTÍCULOS 124 AL 136  
Y TRANSITORIOS**

25

# Nuestra Constitución

Historia de la libertad  
y soberanía del pueblo  
**MEXICANO**



**PREVENCIONES GENERALES,  
REFORMAS E INVIOLABILIDAD  
DE LA CONSTITUCIÓN  
ARTÍCULOS 124 AL 136  
Y TRANSITORIOS**



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS  
DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



OBRA PUBLICADA CON MOTIVO DEL LXXX ANIVERSARIO  
DEL INICIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Esta publicación fue realizada por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

**Vocal Ejecutivo**

Dra. Guadalupe Rivera Marín

**Dirección de Difusión**

Lic. Jorge S. Gutiérrez Vázquez

**Dirección de Investigación y Documentación**

Mtro. Ángel González Morales

**CONSEJO TÉCNICO**

Gastón García Cantú, Mtra. Ma. del Refugio González, Dr. Álvaro Matute Aguirre, Dr. Santiago Portilla Gil de Partearroyo, Mtra. Berta Ulloa Ortiz y Dr. Fausto Zerón-Medina. Secretaria técnica: Mtra. Teresa Franco González Salas

**Coordinador General de la Obra**

Dr. Emilio O. Rabasa

**Asesoría**

Mtra. Ma. del Refugio González y Lic. Juan Ramírez Marín

**Investigadores**

Lic. Begoña C. Hernández Lazo (coordinadora), Lic. Martha Ordaz Schroeder, Lic. Teresita del Niño Jesús Martínez Tufiño, Ricardo Rincón Huarota, Rafael Ruiz Hernández, Norma Flores Altamirano y Ma. Elizabeth Jaime Espinosa

**Cuidado de la edición**

Benigno Casas de la Torre

**Diseño**

José Luis Tello Contreras

Fotografías del Archivo General de la Nación

Derechos Reservados © 1991 por  
Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de la Revolución Mexicana  
Louisiana 113, Col. Nápoles  
C.P. 03810  
Delegación Benito Juárez  
México, D.F.  
ISBN 968-805-561-1

CUADERNO No. 25

**PREVENCIONES GENERALES,  
REFORMAS E INVIOLABILIDAD  
DE LA CONSTITUCIÓN  
ARTÍCULOS 124 AL 136  
Y TRANSITORIOS**

## ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>ARTÍCULOS 124-129</b>	<b>15</b>
<b>MARCO HISTÓRICO</b>	<b>17</b>
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglo XIX	
Siglo XX	
<b>MARCO JURÍDICO</b>	<b>25</b>
<b>ARTÍCULO 124. Facultades reservadas a los estados</b>	<b>25</b>
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 125. Incompatibilidad para desempeñar dos cargos de elección popular</b>	<b>27</b>
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 126. Principio de legalidad del gasto público</b>	<b>29</b>
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 127. Remuneración de los altos funcionarios</b>	<b>31</b>
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	

	Pág.
<b>ARTÍCULO 128. Protesta constitucional</b>	<b>35</b>
<b>Texto original de la Constitución de 1917</b>	
<b>Reformas o adiciones al artículo</b>	
<b>Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</b>	
<b>Comentario jurídico</b>	
<b>ARTÍCULO 129. Límites al ejercicio de la autoridad militar</b>	<b>36</b>
<b>Texto original de la Constitución de 1917</b>	
<b>Reformas o adiciones al artículo</b>	
<b>Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</b>	
<b>Comentario jurídico</b>	
<b>ARTÍCULO 130. Supremacía del Estado sobre las iglesias</b>	<b>41</b>
<b>MARCO HISTÓRICO</b>	<b>43</b>
<b>Época Prehispánica</b>	
<b>Época Colonial</b>	
<b>Siglos XIX y XX</b>	
<b>MARCO JURÍDICO</b>	<b>59</b>
<b>Texto original de la Constitución de 1917</b>	
<b>Reformas o adiciones al artículo</b>	
<b>Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</b>	
<b>Comentario jurídico</b>	
<b>ARTÍCULOS 131-136</b>	<b>77</b>
<b>MARCO HISTÓRICO</b>	<b>79</b>
<b>Época Prehispánica</b>	
<b>Época Colonial</b>	
<b>Siglo XIX</b>	
<b>Siglo XX</b>	
<b>MARCO JURÍDICO</b>	<b>87</b>
<b>ARTÍCULO 131. De las Alcabalas</b>	<b>87</b>
<b>Texto original de la Constitución de 1917</b>	
<b>Reformas o adiciones al artículo</b>	
<b>Texto vigente</b>	

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 132. Bienes inmuebles de la Federación</b>	<b>90</b>
Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 133. Supremacía de la Constitución</b>	<b>93</b>
Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 134. Bases a que deberán sujetarse los recursos económicos federales para las obras y servicios públicos</b>	<b>98</b>
Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 135. Reformas a la Constitución</b>	<b>101</b>
Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 136. Inviolabilidad de la Constitución</b>	<b>103</b>
Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULOS TRANSITORIOS</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>117</b>

## PRESENTACIÓN

Con el Cuaderno 25 de *Nuestra Constitución* se concluye la publicación de la serie que el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana preparó sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco del octogésimo aniversario de la Revolución Mexicana.

El objetivo de esta obra, presentada en 25 fascículos, consiste en difundir en los más amplios sectores sociales los antecedentes históricos y jurídicos de nuestra Ley Suprema, con el propósito de contribuir al mayor conocimiento y reafirmación de nuestra identidad nacional.

Para una mejor comprensión del trabajo realizado, la investigación se dividió en dos partes. La primera de ellas abarca los cuatro números iniciales, en donde el número uno de la serie ofrece un estudio de las partes esenciales que integran nuestra Ley Fundamental y sus principales disposiciones, en tanto los tres siguientes abordan el proceso histórico y jurídico de las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

La segunda parte, formada por los cuadernos subsecuentes, contiene un análisis del contenido de nuestra actual Constitución, en sus aspectos jurídicos, políticos e históricos. Se señalan también las modificaciones y adiciones que han tenido algunos preceptos. Asimismo, cada cuaderno cuenta con un comentario jurídico sobre los artículos tratados, presentado por un especialista en la materia.

## INTRODUCCIÓN

Este último Cuaderno (número 25) ofrece un estudio histórico y jurídico de los títulos séptimo, octavo y noveno constitucionales, los cuales abarcan los artículos 124 al 136; se incluyen además los 19 artículos transitorios de nuestra Carta Magna.

En virtud de la cantidad de material de referencia, se realizó un marco histórico único que comprende los artículos 124 al 129; el artículo 130, debido a su contenido tan especial, se consideró en otro apartado y, finalmente, se agruparon los artículos 131 al 136.

El título séptimo contiene las prevenciones generales a las cuales está sujeto nuestro orden constitucional y abarca los artículos 124 al 134. El primero de ellos es de fundamental importancia, ya que establece los límites de las funciones federales en relación con las locales. El gobierno federal sólo puede actuar de conformidad con norma expresa de la Constitución. Todo lo que no esté declarado nítidamente a favor de la Federación, debe entenderse que puede ser materia de las atribuciones de los estados, establecida en sus constituciones y leyes reglamentarias.

El artículo 125 señala que ningún ciudadano podrá desempeñar simultáneamente dos cargos de elección popular. El 126 consigna la imposibilidad de hacer gastos fuera del presupuesto federal de egresos. El precepto 127 dispone que los servidores públicos recibirán una remuneración económica adecuada e irrenunciable. El 128 obliga a todo funcionario a realizar una protesta antes de tomar posesión de su cargo y de guardar la Constitución y las leyes derivadas de ésta. Por otro lado, el

artículo 129 señala límites al ejercicio de la autoridad militar, la cual está sometida al poder civil.

El artículo 130 es un precepto de gran raíz histórica y resulta esencial en la vida política de la nación porque establece la supremacía del Estado sobre las iglesias. Éstas son corporaciones o entidades que actúan en diversos planos y persiguen objetivos distintos que los de aquél. La actividad del Estado es fundamentalmente política y administrativa, mientras que la de las iglesias es principalmente espiritual. Por ello los ministros religiosos no pueden tener en nuestro país injerencia en asuntos de orden civil ni político, ni tienen personalidad jurídica.

El siguiente artículo, es decir el 131, es de carácter eminentemente económico. Faculta al gobierno federal a gravar las mercancías de importación o exportación y las de tránsito por nuestro territorio; asimismo, regula, y aun prohíbe, por motivos de seguridad, la circulación de toda clase de productos en el interior del país. El segundo párrafo otorga al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior.

El artículo 132 dispone que los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno al uso común, estarán bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El artículo 133 contiene dos principios de gran importancia: el primero señala que la Constitución federal es la ley primaria y fundamental; el segundo afirma que todas las demás disposiciones jurídicas, tales como leyes federales o locales y tratados internacionales deberán encontrar su fundamento legal en la Carta Magna.

El último artículo del título séptimo, el 134, obliga al gobierno federal, al del Distrito Federal y al de las entidades paraestatales, a manejar con probidad, eficiencia y a la luz pública, los recursos económicos provenientes de los ingresos recaudados.

El título octavo constitucional se ocupa de las reformas a la Constitución y está integrado por un solo artículo: el 135. En él se establece que la Ley Suprema es susceptible de ser adicionada o reformada.

Por último, el título noveno, correspondiente a la inviolabilidad de la Constitución, está constituido por el precepto 136. Su texto reafirma la fuerza y vigor de la Carta Magna, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia.

# **ARTÍCULOS**

**124-129**

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

Durante la época prehispánica, la autoridad del *huey tlatoani* o supremo dirigente mexica preveleceía sobre los señores de origen noble, quienes conducían el gobierno de ciudades-Estado, dependientes de México-Tenochtitlan, tales como Tlatelolco, Culhuacán y múltiples señoríos dispersos en el territorio mesoamericano.

En virtud de que estaban al servicio del *huey tlatoani*, dichos señores quedaban sometidos políticamente a éste, es decir, las atribuciones y facultades de las autoridades provinciales eran determinadas a través de una decisión política hecha por el máximo jefe del señorío tenochca.

Asimismo, al interior de la gran Tenochtitlan existió una amplia gama de servidores públicos: jueces, recaudadores, embajadores, militares, sacerdotes y administradores, entre otros. Pero más que ejercer una función específica, estos dignatarios podían realizar diferentes tareas de gobierno.

Dichos funcionarios eran recompensados económicamente por el *huey tlatoani* a través de la donación de tierras de cultivo y de la asignación de tributarios que brindaban a aquéllos servicios personales. Sin embargo, también recibían pagos en especie por medio de productos agrícolas, mantas finas y artículos suntuarios.

Los almacenes reales acumulaban todos estos productos que, aparte de cubrir las necesidades de los funcionarios y trabajadores al servicio

del *huey tlatoani*, sufragaban las distintas actividades de gobierno previstas por las autoridades, tales como campañas de guerra y construcción de obras públicas.

El supremo dirigente conducía estas actividades por ser el principal funcionario; su importancia se ponía de manifiesto en la ceremonia de investidura a través de la cual tomaba posesión de su cargo. Durante dicha ceremonia, una serie de funcionarios de alto rango enumeraban las obligaciones básicas del *huey tlatoani*, a saber: hacer la guerra, dirigir el culto, cuidar de la agricultura e impartir justicia.

De igual manera, el nuevo gobernante dirigía un discurso a todos los ciudadanos, en el que los exhortaba a cumplir con el servicio a los dioses, a la agricultura y a la guerra. Esta última tuvo un papel determinante, pues el "Pueblo del Sol" fue eminentemente guerrero.

No obstante, en tiempos de paz los militares guardaban sus armas y se dedicaban a labores de subsistencia, tales como la agricultura y la fabricación de artesanías y utensilios domésticos. La ciudad no quedaba desguarnecida, ya que en cada *calpulli* o barrio existía un *telpochcalli*, centro educativo donde se impartían conocimientos militares a la juventud mexicana, donde había agrupamientos de guerreros y depósitos de armas.

## Época Colonial

El territorio novohispano tuvo una división administrativa compuesta por reinos, gobernaciones y provincias en las que existía una autoridad local, la cual podía ser un gobernador, un alcalde mayor o un corregidor. Estas autoridades locales debían obedecer ordenanzas y determinaciones dictadas en la metrópoli, acatar disposiciones especiales de su distrito y cumplir órdenes del virrey de la Nueva España.

Otros cargos, como el del regidor y miembro del cabildo, fueron designados por los vecinos de manera popular en los primeros años del virreinato. Sin embargo, este sistema duró poco, ya que durante el reinado de Felipe II (1556-1598) se dispuso que dichos cargos, así como el de alcalde mayor y corregidor, fueran vendidos al mejor postor.

Toda autoridad novohispana, al tomar posesión de su cargo, debía prestar un juramento que quedó plasmado en la Recopilación de Indias, en el que se comprometía a cumplir con las leyes, hacer buen uso de su cargo y ser fiel al rey.

Al crecer el Real y Supremo Consejo de Indias (1524), los directores de la Real Hacienda, que eran contadores del propio consejo, determinaban el monto de los salarios y pagos a las autoridades y funcionarios novohispanos; sin embargo, al crearse el Consejo de Haciendas, en 1593, éste se hizo cargo de tal función.

El erario de la Nueva España debía atenerse al presupuesto elaborado por el Consejo de Hacienda y posteriormente por los Tribunales de Contaduría (1605). En casos graves las autoridades podían librar gastos extraordinarios sobre las Cajas Reales, tras haber remitido a la metrópoli sus razones y haber recibido su aprobación. Si el asunto necesitaba resolución urgente, los virreyes tenían autoridad suficiente para tomar la iniciativa, e inmediatamente comunicaban su acción a la Corona.

En el aspecto militar, el ejército de la Nueva España era poco numeroso y su actuación fue de pacificación, control y defensa al extremo que, al surgir rebeliones indígenas o ataques de enemigos europeos, se llamaba a los vecinos y se otorgaba el perdón a los vagos o delincuentes que alistaran en la milicia con objeto de defender fortalezas y fuertes o atacar embarcaciones piratas. La mayoría de sus integrantes no eran profesionales militares, sólo unas cuantas unidades como la Escolta de Alabarderos del Virrey lo eran.

En 1761, el entonces virrey Joaquín de Monserrat, marqués de Cruillas, comenzó a organizar un ejército profesional y bien estructurado, capaz de conservar la paz, sofocar cualquier rebelión y defender el territorio novohispano de cualquier ataque extranjero. Para lograrlo se crearon presidios castrenses, se estableció el servicio militar obligatorio y se incorporó a militares españoles con el fin de que transmitieran sus experiencias y conocimientos en la organización y tácticas de un ejército europeo. En 1812 la Constitución de Cádiz replanteó la importancia de mantener una fuerza militar permanente que proporcionara paz y seguridad a la Nueva España.

Entre otros de sus ordenamientos, dicha Carta también estipuló que algunos puestos municipales, como el de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, pasaran a ser de elección popular; en tal virtud, no podían ser ocupados por ningún individuo que desempeñara otro puesto público de nombramiento real. Asimismo, la Constitución de Cádiz mandaba que toda persona designada para cubrir un cargo público, civil, militar o eclesiástico, debía prestar juramento al tomar posesión.

## **Siglo XIX**

Una vez declarada la lucha por la independencia nacional, en 1810, se dieron varios intentos por organizar legalmente la vida política del nuevo país. Con este objetivo se reunió una asamblea denominada Junta de Zitácuaro, instaurada en 1811 por Ignacio López Rayón, que tuvo como finalidad unificar el mando militar y político de la insurgencia después de la muerte de Miguel Hidalgo.

Rayón se preocupó por elaborar una constitución, para lo cual redactó los "Elementos constitucionales". Este documento constaba de 38 puntos y el número 13 hizo referencia al pago de funcionarios, en el sentido de dejar reservadas "las circunstancias, rentas y demás condiciones" de éstos para cuando se formalizara la constitución.

De igual manera, José María Morelos, en el año de 1813, elaboró otro documento muy importante denominado "Los Sentimientos de la Nación". En el punto noveno, Morelos afirmó que "la dotación" de funcionarios sería una renta suficiente, fijándola para aquellos años en ocho mil pesos.

Poco después, en 1814, se convocó a un congreso, el cual elaboró el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán. En relación al actual artículo 128, el Decreto dispuso que los miembros del Supremo Gobierno, en donde se depositaban las funciones del Poder Ejecutivo, debían realizar el juramento de obediencia y fidelidad a las instituciones públicas nacionales (arts. 221, 235, 236 y 240). Aun cuando la Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia, sirvió como base de legislaciones posteriores.

El siguiente antecedente del artículo mencionado se dio en 1822, durante el imperio de Agustín de Iturbide. El sustento legal del régimen fue el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. En el artículo 70 señaló que todos los jueces y magistrados jurarían “ser fieles al Emperador, observar las leyes y administrar recta y pronta justicia”. Asimismo, en el precepto 85 quedó especificado que los intendentes recibirían un sueldo fijo por sus funciones.

De igual manera, al establecerse por vez primera el sistema federal en México, mediante la promulgación de la Constitución de 1824, se señaló en el artículo 45 que los diputados y senadores recibirían una paga por sus servicios a través de la Tesorería General de la Federación. Además afirmó que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo debía prestar juramento de guardar la Constitución (art. 163).

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando se promulgaron las Siete Leyes. Esta carta de carácter centralista dedicó varios artículos a la reglamentación de los sueldos de los empleados de gobierno, por ejemplo: el artículo 10 de la Segunda Ley designó que los miembros del Supremo Poder Conservador —Consejo integrado por cinco miembros cuya finalidad era, entre otras, limitar las facultades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial— recibirían \$6,000.00 como sueldo anual; los artículos 20, 27 y 34 de la Cuarta Ley establecieron que una ley secundaria fijaría los sueldos del Presidente, del Consejo de Gobierno y de los ministros, entre otros. En cuanto al juramento de fidelidad, el artículo 6o. de la Séptima Ley lo mantuvo vigente.

A partir de 1843 otro estatuto rigió nuestro país: las Bases Orgánicas. Esta legislación también fue de tendencia centralista y determinó, en su artículo 199, que la Hacienda Pública sería la responsable de distribuir todos los gastos de la nación, incluyendo el pago de los funcionarios. Asimismo, planteó en su artículo 201 que éstos, antes de tomar posesión de su cargo, deberían comprometerse a cumplir lo dispuesto por las Bases.

En 1847 se volvió a poner en vigor la Constitución Federal de 1824 y se le adicionó un Acta Constitutiva y de Reformas. Sin embargo, su

vigencia fue breve debido, entre otras cosas, a las pugnas entre liberales y conservadores. Estos últimos apoyaron la presidencia de Antonio López de Santa Anna, quien muy pronto convirtió su régimen en una dictadura. Tal situación ocasionó un gran descontento que redundaría en un movimiento armado. En 1855 la Revolución de Ayutla logró destituir a Santa Anna y convocar a un congreso. El fruto de éste fue la Constitución Política de la República Mexicana, promulgada en 1857.

Respecto a los cargos de elección popular, el artículo 118 del Proyecto de Constitución decretó que ningún individuo podía desempeñar dos empleos de elección popular a la vez, debiendo elegir uno de ellos.

En los debates del 11 de noviembre de 1856 se discutió y aprobó el artículo 119, el cual establecía que ningún pago podía efectuarse por parte de la Federación, si éste no estaba previsto en el presupuesto o en una ley posterior.

Dentro del artículo 120 se consignó que el Presidente de la República, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de elección popular, recibirán una "compensación por sus servicios", determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal.

En los debates del Congreso de 1856-1857 se encuentran los primeros antecedentes del precepto referentes a las restricciones de las autoridades militares en tiempo de paz. Éste no había sido considerado dentro del Proyecto de Constitución, pero nació de la proposición de un grupo numeroso de diputados que pidieron la supresión de las comandancias generales del ejército en toda la República y solicitaron que esto fuera un ordenamiento constitucional. El objetivo era prohibir toda injerencia del ejército en la vida civil, ya que según algunos de los constituyentes, los organismos castrenses habían llegado a ser "adversarios terribles de los gobiernos de los estados y una rémora para el progreso".

De esta forma, se propuso el artículo 122 de la siguiente manera:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina

militar. La ley ordenará el orden económico del ejército, teniendo por base la supresión de las comandancias generales.

Uno de los constituyentes, Ponciano Arriaga, formuló un voto particular, y en él argumentó que las comandancias generales eran necesarias para guardar el orden y la seguridad personal, entre otras cosas. Así, propuso que el precepto añadiera que habría comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes dependientes del gobierno de la Unión, y en los campamentos, cuarteles o depósitos, que se establecieran fuera de las poblaciones para albergar a las tropas permanentes. La propuesta fue aprobada y quedó así durante el resto del siglo XIX.

El precepto 131, referente al juramento de la Constitución, se aprobó sin discusión y estableció que todo funcionario público debía comprometerse a respetar y guardar la Constitución y las leyes de ella emanadas. Debido a la tendencia liberal de esta Constitución, se suscitaron graves enfrentamientos entre liberales y conservadores que provocaron una guerra civil llamada Guerra de Tres Años (1857-1861).

Las fuerzas liberales triunfaron y restablecieron la Constitución. Sin embargo, en 1864 los conservadores, ayudados por Napoleón III, emperador de Francia, invitaron a Maximiliano de Habsburgo a establecer una monarquía en México. La legislación en que se sustentó este régimen fue el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, cuyo artículo 79 señaló el juramento de fidelidad y responsabilidad que debían de realizar todos los funcionarios públicos.

Aun cuando el régimen monárquico gobernó a México de forma paralela a la Constitución de 1857, sostenida por Juárez, los liberales lograron rechazar la invasión francesa en 1867 e implantar el gobierno constitucional. A partir de entonces la única modificación hecha al artículo citado fue en 1873. El juramento que se hacía al tomar posesión de un cargo fue sustituido por una promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones contraídas.

A partir de 1876 y hasta 1911, con un intervalo de cuatro años, México estuvo gobernado por Porfirio Díaz. Las inconformidades acumu-

ladas durante este periodo provocaron el estallido de un movimiento armado que transformó la vida nacional: la Revolución Mexicana.

## **Siglo xx**

Como consecuencia del triunfo constitucionalista, después de las luchas revolucionarias iniciadas en 1910 por Francisco I. Madero, Venustiano Carranza convocó en 1916 a la reunión de un Congreso Constituyente. Éste se llevó a cabo a partir del 1o. de diciembre de 1916, con el objetivo inicial de adecuar la Ley Suprema de 1857 a la realidad imperante en ese momento.

En su Mensaje y Proyecto de Constitución, Carranza planteó lo ya estipulado en la Constitución de 1857, con respecto a la remuneración económica de los funcionarios públicos. El artículo fue aprobado sin discusión por los constituyentes y en la Carta Magna de 1917 pasó a ser el 127. Hasta la fecha el artículo ha sido reformado en dos ocasiones: en diciembre de 1982 y en agosto de 1987.

Referente al artículo de los cargos de elección popular, el Constituyente de 1917 hizo suyo el precepto de la Carta de 1857 y sólo se modificó la redacción del texto correspondiente. En cuanto al presupuesto de la Federación, mantuvo lo estipulado en el artículo 119 de la Ley Fundamental de 1857, sin hacer corrección alguna. Esta disposición fue aprobada por los constituyentes sin discusión y por unanimidad, el 25 de enero de 1917. Dicho artículo pasó a ser el 126 vigente, y hasta la fecha no ha sufrido ninguna modificación. Al abordar el tema de la fidelidad a la Carta Magna, se estableció que todo funcionario público tenía la obligación de prestar juramento y guardar la Constitución y las leyes correspondientes. Este artículo, con el número 128, fue aceptado sin debate alguno por el Congreso el 25 de enero de 1917.

El Constituyente, al ocuparse del artículo 128, relativo a los límites del ejercicio de la autoridad militar, tomó literalmente lo establecido en la Carta Magna de 1857, planteando la limitación de la actividad de las autoridades militares, a actuaciones relacionadas única y exclusivamente con la disciplina militar, cuando la nación se encontrara en tiempos de paz.

## MARCO JURÍDICO

### **ARTÍCULO 124. Facultades reservadas a los estados**

#### **Texto original de la Constitución de 1917**

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

#### **Reformas o adiciones al artículo**

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

#### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Este artículo no tiene ninguna ley que lo reglamente.

#### **Comentario jurídico**

Lic. Manlio Fabio Beltrones\*

La distribución de competencias es tema fundamental del Federalismo. En efecto, un Estado Federal se integra con diferentes entidades autóno-

---

\* Licenciado en Economía por la UNAM. Ha sido diputado federal del PRI por Sonora y Subsecretario de la Secretaría de Gobernación. Actual candidato de ese partido a la gubernatura de Sonora. Sus comentarios jurídicos de este cuaderno abarcan los artículos 124 al 129.

mas denominadas "Estados Federados". En cada Estado miembro de la Unión existe un sistema de poder público ejercitado a través de los tres poderes fundamentales: *legislativo, ejecutivo y judicial*. Ahora bien, como estructura propia del poder federal, también existen y funcionan los órganos de la Federación. Entre éstos y los órganos de los estados debe haber una clara delimitación de competencias.

De no precisarse el campo de actuación de los sistemas federales y estatales, se propiciarían conflictos frecuentes, interferencias de acción y choques inevitables entre las autoridades federales y las de los estados miembros de la Unión. Tales peligros eventuales se evitan con la determinación competencial entre la Federación y los estados.

De los dos sistemas que al respecto se conocen y que han adoptado las constituciones de estados federales, México se ha inclinado, desde el primer proyecto de la Constitución de la República del 25 de agosto de 1842, por el sistema que determina y precisa en la Constitución Federal, las facultades y competencias de la Federación, dejando para los estados el ejercicio de las facultades no explícitamente conferidas a aquélla.

Mediante este método de distribución de competencias, se precisa y limita el campo de actuación del Estado Federal, en beneficio de los estados federados quienes, de tal suerte, con autonomía y con autoridades y leyes propias, pueden abocarse a la debida atención de su problemática regional para consolidar sus avances y propósitos de desarrollo y modernidad.

Esta delimitación de competencias favorables a los estados y, por tanto, decisiva para la eficacia del Federalismo, se robustece con lo dispuesto por el artículo 103 de la propia Constitución, conforme a cuyas fracciones II y III se puede interponer el Juicio de Amparo si alguna ley o acto de autoridad federal vulnera o restringe la soberanía de los estados, o si éstos invaden el ámbito competencial de la Federación. Por lo que cualquier controversia que se suscite por tal motivo será resuelta por el pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Este precepto legal está vinculado con otros preceptos constitucionales relativos al funcionamiento del propio poder federal, como son los artículos 40, 41, 73, 74, 76, 79, 89, 94 al 107, 115 al 122, 131 y 132.

Su antecedente constitucional inmediato es el artículo 123 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que es la reproducción íntegra del artículo 117 de la Ley Fundamental de 1857.

### **Artículo 125. Incompatibilidad para desempeñar dos cargos de elección popular**

#### **Texto original de la Constitución de 1917**

Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

#### **Reformas o adiciones al artículo**

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

#### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

#### **Comentario jurídico**

La democracia es un régimen político que se sustenta en la elección popular para la designación de los individuos responsables de los órganos del Estado, fundamentalmente del Legislativo y del Ejecutivo. El ejercicio de las funciones públicas derivadas de la elección es uno de los derechos inherentes a la ciudadanía, y por cuanto que la persona favorecida fue electa en virtud de sus cualidades y de su ideología, constituye también un deber desempeñarse como autoridad del Estado. Así, clara y respectivamente lo establecen los artículos 35 y 36 de la Constitución.

Ahora bien, si el derecho de voto pasivo es un privilegio de los ciudadanos, el cargo para el cual fue electo debe desempeñarlo con eficiencia y esmero. Por tal motivo, nuestros constituyentes, con certeza, prohibie-

ron la acumulación de cargos, aunque sean conferidos por determinación electoral. En consecuencia, quien es electo para un cargo no puede ejercitar otro, ni de la Federación ni de los estados, incluyendo a los municipios, pese a que esta precisión no se contiene en el artículo que se comenta, pero la lógica y la congruencia democrática así lo exigen.

La prohibición contenida en el cuerpo de este precepto es congruente con nuestro régimen democrático y federal que instituye la propia ley en su artículo 40, y su inobservancia sería contraria a la propia democracia.

Asimismo, este artículo debe interpretarse en relación con otros preceptos de la Constitución, específicamente con los artículos 55, 58 y 82, por cuyo contenido se deduce que tampoco se pueden acumular con responsabilidades de elección popular los cargos judiciales, toda vez que para ser candidato a un puesto de elección popular se debe renunciar al encargo que se tenga, por los menos noventa días antes de que se verifiquen los comicios.

En tal virtud, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de tribunales colegiados o unitarios de circuito, los jueces de distrito y en general toda persona cuyo encargo consista en impartir justicia, no puede realizar estas importantes tareas y al propio tiempo desempeñar otro encargo de elección popular.

La acumulación de funciones implica el deterioro de las mismas; la no atención, con idéntica profundidad, de funciones distintas y la prevalencia del interés personal del involucrado.

Los cargos de elección popular son necesarios para la democracia y la resolución ciudadana debe ser respetada. Ahora bien, puede acontecer que un ciudadano, dada su vocación de servicio público y su entrega total a las tareas que se le encomiendan, sea electo para dos diferentes cargos. En tal eventualidad, ante la tajante prohibición de acumularlos, el ciudadano favorecido por los electores podrá escoger el puesto que habrá de desempeñar.

También si una persona concurre a un cargo federal y a otro estatal por vía de elección popular, lesionaría la autonomía que el Pacto Federal reconoce a los estados.

Este pronunciamiento individual no lastima, sino que fortalece la democracia, por cuanto que el interesado, ante la imposibilidad de cumplir los encargos que el pueblo le confiere, decide cuál realizará para servir efectivamente a la comunidad.

Semejante posibilidad de opción favorece a los partidos políticos minoritarios quienes, precisamente por esta calidad, postulan para diferentes cargos a una misma persona. Al conferir dicha posibilidad a los partidos políticos, es incuestionable el fortalecimiento de la democracia.

Sus antecedentes inmediatos son el artículo 118 de la Constitución de 1857 y el artículo 124 del proyecto de Constitución de 1916.

## **ARTÍCULO 126. Principio de legalidad del gasto público**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

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

### **Reformas o adiciones al artículo**

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Ley General de Deuda Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1990.

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1990.

### Comentario jurídico

El Estado no puede cumplimentar sus tareas y finalidades sin un respaldo económico, sin una hacienda a cuya formación contribuyan de manera proporcional y equitativa, según las leyes fiscales y en su caso los reglamentos, los causantes o usuarios de servicios. Las cantidades pecuniarias recabadas por el Estado deben destinarse íntegramente a cubrir sus gastos. Tal es el objetivo primordial de las finanzas públicas, cuyo control compete en exclusiva a la Cámara de Diputados, según lo determina el artículo 74 constitucional.

Dada la citada teleología, ningún órgano o autoridad del Estado puede realizar pago alguno que no esté previsto en el Presupuesto de Egresos, sea de la Federación o del Distrito Federal, cuya aprobación es facultad exclusiva de la citada Cámara de Diputados.

Dicho precepto legal queda íntimamente vinculado con los artículos 72, inciso H); 73, fracciones VIII, IX, XXVIII; 74, fracciones II, III, IV, y 75 de nuestra Constitución.

La democracia exige transparencia y rectitud en los gastos; incluso los subsidios que perciben los partidos políticos para la realización de sus fines se conceden porque así lo especifican la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tal virtud, el régimen republicano exige que ninguna erogación provenga de decisiones caprichosas o dispendiosas, de forma que la austeridad garantice a los causantes el buen uso de sus aportaciones al erario nacional.

Ahora bien, puede acontecer que una ley posterior a la adopción del presupuesto determine una erogación, misma que puede verificarse precisamente por así acordarlo una determinación legal. Tal posibilidad de gasto también está prevista por el artículo que se comenta, cuyo espíritu y esencia tienden a evitar gastos que, por no estar en el presupuesto o acordados en la ley, son injustos y, por tanto, no son procedentes ni

legales. Mediante la determinación presupuestaria o legal de pagos, se salvaguardan y sanean las finanzas públicas.

Su primer antecedente es el artículo 347 de la Constitución Política de la monarquía española de 1812; siendo su antecedente constitucional inmediato el artículo 119 de la Ley Fundamental de 1857.

## **ARTÍCULO 127. Remuneración de los altos funcionarios**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

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

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982, se señaló que la remuneración de los servidores públicos enumerados en este artículo será adecuada e irrenunciable, determinada anualmente conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

La segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, y en ella se incluye dentro de los servicios públicos a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, cuya remuneración será conforme al Presupuesto del Distrito Federal.

### **Texto vigente**

El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servi-

dores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1990.
- Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1990.

### **Comentario jurídico**

Los servidores públicos, las personas que por elección popular o por nombramiento, en diferentes niveles, desempeñan las funciones propias del Estado, deben ser debidamente remuneradas, con el objeto de que no se desentiendan de sus funciones y de que no malversen los fondos del erario. Ciertamente es que la realización de las tareas públicas significa y representa un honor para quien es designado en el cargo; pero por equidad, por elemental principio de justicia y por requerimientos materiales ineludibles, el servidor debe percibir un pago compensatorio de sus esfuerzos; es por ello que este artículo decreta la percepción de emolumentos para los servidores públicos como un derecho irrenunciable.

Este precepto legal se vincula con los artículos 5; 36, fracción IV; 75, y 126 de la propia Constitución.

El mismo se refiere específicamente a los servidores públicos, enunciando algunos de los cargos más importantes: Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diputados

y senadores al Congreso de la Unión, representantes a la Asamblea del Distrito Federal y “los demás servidores públicos”.

Esta última frase se relaciona íntimamente con el artículo 108, conforme al cual se consideran servidores públicos todos los funcionarios y empleados y “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal”, o en dependencias del Distrito Federal.

Conforme a esta enunciación, en sentido amplio, es servidor público cualquier persona que preste sus servicios al Estado, por lo cual también quedan incluidos los trabajadores, a quienes se refiere el Apartado “B” del artículo 123 de esta Constitución.

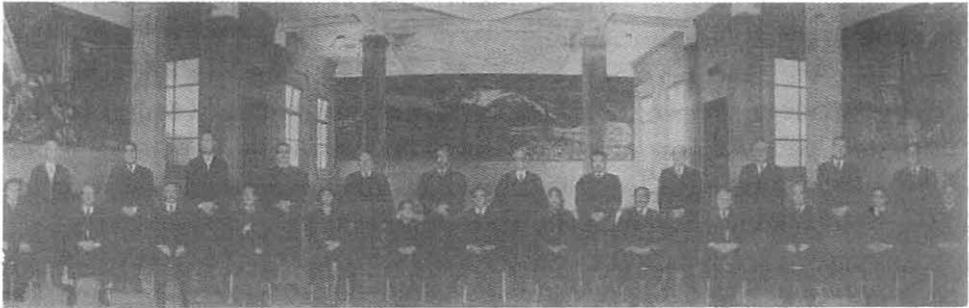
Desde luego que la remuneración percibida por el servidor público es variable, pues se determina de conformidad con su rango, jerarquía y responsabilidades. Por ello se establece que la remuneración que perciben los servidores públicos debe ser la adecuada para el correcto desempeño de su función, empleo, cargo o comisión. La remuneración correspondiente es anual, en coincidencia con el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación, del Distrito Federal, o de las entidades que integran la administración pública paraestatal a que se refiere el artículo 90 de esta Ley Fundamental.

Aspecto digno de ser puesto de relieve es el carácter irrenunciable que tiene la remuneración propia de los servidores públicos. Mediante esta característica se asegura el pago correcto de los servidores y se evita la gratuidad de los mismos, la cual podría contribuir a que no fuesen realizados y cumplidos los principios superiores del servicio público a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La época actual, inmersa en un proceso permanente de modernización, requiere el uso adecuado de los fondos públicos, para que los encargados de las tareas públicas se conduzcan con honradez republicana y para fincar responsabilidades en caso de desviaciones.

Su antecedente histórico es el punto 13 de los elementos constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón en 1811, y su antecedente

constitucional inmediato es el artículo 120 de la propia Ley Fundamental de 1857.



*Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1985*



*Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*

## **ARTÍCULO 128. Protesta constitucional**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

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

### **Reformas o adiciones al artículo**

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Este artículo no tiene ninguna ley que lo reglamente.

### **Comentario jurídico**

Este precepto establece el formal compromiso que tiene todo servidor público de conducirse con legalidad y con total apego a la Constitución. Sólo salvaguardando y acatando la ley es eficaz e incuestionable la democracia. La norma constitucional, por otra parte, organiza, legitima y limita al poder y a los gobernantes que lo ejercen. Toda función pública es, además, una forma de cumplir el acuerdo fundamental de los miembros del Estado, pacto que está incorporado en el texto de la Constitución. Por esta razón incontestable, todo funcionario debe protestar su debido cumplimiento, guardarla y hacerla guardar, así como a las leyes que de ella emanen. De conducirse así todos los funcionarios, estaría en plena vigencia cotidiana el Estado de Derecho.

Cualquier persona que preste sus servicios al Estado debe comprometerse y dar su palabra de honor de conducirse con apego a la Constitución y a las leyes que de ella emanen. Semejante aclaración es pertinente, por cuanto que existe una creencia generalizada de que sólo rinden la protesta los servidores públicos directamente encargados de los órganos del Estado: Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y senadores al Congreso de la Unión, de

conformidad con lo dispuesto en los artículos 87, 97 y 79, fracción II de la propia Constitución.

Se conoce de esta protesta por cuanto que es solemne y por cuanto que se externa públicamente. En efecto, el presidente rinde su protesta ante la Cámara de Diputados; éstos y los senadores ante el presidente de su Asamblea, electo para el mes de noviembre de su primer año de ejercicio, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ante el pleno de la Cámara de Senadores o, en su defecto, ante los integrantes de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. Sin embargo, de conducirse con legalidad, la protesta debe rendirla cualquier servidor público ante quien lo designó, o ante sus superiores jerárquicos; también puede cumplirse en el acto de firmar su nombramiento.

La palabra "protesta" no sólo significa oposición o rechazo, sino que cuando antecede a la preposición "de", significa aseverar con firmeza un sentimiento, una actitud o un compromiso. En tal virtud, debemos entender la protesta como un acto de compromiso republicano, y por ello democrático, de conducirse con apego a las leyes para servir a la comunidad.

El origen de esta protesta denota su carácter republicano y el espíritu laico del liberalismo que la estableció, pues sustituye al juramento de fuertes resabios religiosos con el que eran investidos los funcionarios y sancionadas públicamente algunas instituciones.

Su antecedente histórico son los artículos 279, 337 y 374 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en 1812, y su antecedente constitucional inmediato es la Ley Fundamental de 1857, en su artículo 121.

## **ARTÍCULO 129. Límites al ejercicio de la autoridad militar**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos,



1. *Todo servidor público, al tomar posesión de su cargo, debe protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*



2. *Toma de Protesta de los diputados de la LIV Legislatura*

fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Ley del Servicio Militar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1940.
- Ley Orgánica de la Armada de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985.
- Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1986.

### **Comentario jurídico**

El Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y, en general, todas las corporaciones militares del país tienen raigambre popular y vocación de servicio para la sociedad. Si bien es cierto que contamos con fuerzas armadas capacitadas y profesionales, no menos cierto es que somos un país con vocación pacifista y que, obrando en congruencia, pugnamos por un ambiente internacional de concordia, fincado en los criterios que decreta el artículo 89, fracción X de esta Constitución: autodeterminación; no intervención; solución pacífica de controversias; prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los estados; cooperación internacional para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Dados los apuntados criterios de política internacional, la formación de nuestras fuerzas armadas tiene eminente carácter preventivo y se integran, exclusivamente, por ciudadanos mexicanos, según lo dispone el

artículo 35, fracción IV de esta Constitución, que determina con claridad su finalidad de defensa de la República y sus instituciones. El artículo 31, fracción III, de esta misma Ley Fundamental, complementa los objetivos de las fuerzas armadas del país: asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

Este precepto legal se vincula con el artículo 73, fracción XIV, y el 89, fracción VI, en relación a la creación, sostenimiento y reglamentación de las instituciones armadas.

Por cuanto que, nuestras fuerzas militares, para fortuna y prestigio de México, no incursionan ni participan en encuentros bélicos, gozamos de los "tiempos de paz" a que se refiere el precepto que se comenta.

En tal virtud, las funciones que deben desempeñar las autoridades militares son las que se refieren a la disciplina militar, esto es, a su constante preparación y a la práctica de las tareas que le asignan las respectivas leyes orgánicas.

Este artículo se relaciona íntimamente con el 16 constitucional. En efecto, sólo se establecerán comandancias militares fijas y continuas en edificios que dependan directamente del gobierno federal; en campamentos, cuarteles o depósitos situados fuera de las poblaciones, pero, en ningún caso, mientras subsista la paz, podrán alojarse los militares en casa de particulares en contra de la voluntad de sus propietarios o residentes.

Orientados por una mística de servicio, los militares de México, siempre de conformidad con las leyes, se preparan constantemente para salvaguardar, en nuestra República, soberanía y libertad.

Su antecedente histórico es la proposición de la mayoría de diputados y el voto particular de Ponciano Arriaga, relativos a la supresión de las comandancias generales de la República, presentado ante el Congreso Constituyente el 24 de enero de 1857, año en el que quedó aprobado el artículo 122 de la referida Constitución.



*Prácticas de tiro de un batallón del Ejército Mexicano*



*En tiempos de paz la Armada de México vigila las costas de nuestros litorales*

## **ARTÍCULO 130**

**Supremacía del Estado  
sobre las iglesias**

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

En las ciudades-Estado mesoamericanas existieron estrechas relaciones entre la organización política y la esfera religiosa. De hecho, el *huey tlatoani* o gran gobernante mexica ostentaba los cargos de máximo jefe político y militar, pero también desempeñaba, como representante de la divinidad, múltiples funciones religiosas.

Al mismo tiempo, los señoríos dependientes o independientes del llamado Imperio Azteca, así como cada uno de los segmentos sociales, tenían sus propios dioses patronos. De esa manera, por ejemplo, Huitzilopochtli era deidad protectora de la gran Tenochtitlan, en tanto que Quetzalcóatl era la divinidad suprema del reino de Cholula.

La clase sacerdotal mexica, parte fundamental del grupo dirigente, permitía a todas las agrupaciones socioeconómicas la celebración de sus ceremonias oficiadas por sacerdotes particulares y en templos específicos.

Los aztecas constituyeron su sociedad sobre la base de su cosmovisión, por ello, todas las actividades sociales como el matrimonio, el nacimiento o la muerte, e incluso las políticas, se veían dominadas por creencias de orden religioso. Es decir, los sacerdotes presidían y consagraban dichas actividades.

En cuanto a la educación, el *calmécac* o residencia sacerdotal daba educación a los hijos de los nobles o *pilli*, aunque en algunos casos

podían asistir niños y jóvenes plebeyos, siempre y cuando tuvieran capacidad intelectual reconocida.

En el *calmécac* se formaban las élites religiosa, política y militar. Los estudiantes de este centro recibían conocimientos del más alto nivel en materia religiosa y adicionalmente eran preparados en aspectos tales como administración de gobierno, de justicia o en el adiestramiento para la guerra o la medicina.

Del *calmécac* egresaban los principales sacerdotes, los *tlatoque* y *huey tlatoani*, los más importantes funcionarios públicos y parte de los miembros de la organización militar de México-Tenochtitlan. La importancia del grupo sacerdotal era tal, que constituía una jerarquía paralela al poder político y militar representado por el *huey tlatoani*. Sin embargo, a decir del investigador Jacques Soustelle: “. . . el emperador, llegado el caso, tenía influencia sobre los jefes religiosos, y estos últimos podían aconsejar al soberano, tanto más cuanto que éste siempre era creyente y practicante”.

De lo anterior se desprende que en la época prehispánica existieron nexos institucionales entre los jefes políticos y los religiosos; de hecho, los sacerdotes de alta jerarquía formaban parte del *Tlatocan*, consejo supremo presidido por el *huey tlatoani* y en el cual se tomaban las decisiones más importantes, relativas al funcionamiento y desarrollo de la gran Tenochtitlan.

## Época Colonial

La conquista del “nuevo mundo” marca el inicio de la historia de la Iglesia católica en América, institución que no se puede separar del desarrollo histórico de las colonias españolas, ya que la Iglesia y religión estuvieron presentes en todos los aspectos de la vida colonial.

Desde el reinado de los reyes católicos, Fernando e Isabel (1474-1517), la Iglesia y el Estado actuaron en conjunto, puesto que el monarca español, gracias al Regio Patronato, tuvo injerencia en todo lo relacionado con la Iglesia española y, posteriormente, indiana. El Regio Patronato estuvo constituido por una serie de privilegios que el Papa

otorgó a la monarquía española para que actuara como "patrono" sobre la Iglesia de las Indias. De modo que el Papa, en muchos aspectos, fue suplido por el rey en los dominios hispanoamericanos.

Desde el año de 1493, el papa Alejandro VI concedió a los reyes católicos, por medio de la bula *Eximiae Devotionis*, el dominio sobre bienes muebles e inmuebles que se encontraran en territorios paganos descubiertos, y le concedió el diezmo eclesiástico de las regiones recién fundadas, a cambio de que el rey se comprometiera a sostener la Iglesia y a instruir y convertir a los naturales.

En junio de 1508, el papa Julio II dio a Fernando el Católico el control de la fundación y edificación de templos y monasterios, la disposición de los beneficios eclesiásticos y el derecho de presentar obispos al pontífice. Otra concesión papal hecha a favor de Carlos V (1517-1556), fue la del *Placet Regio*, con la cual el monarca adquirió la facultad de otorgar autorización a toda bula, breve o cualquier disposición de la Santa Sede para que fueran observadas en los demás dominios hispanos.

A partir del nombramiento del primer virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza (1535), los monarcas españoles delegaron en él y sus sucesores algunas de sus funciones, nombrándolos vicepatronos de la Iglesia, por lo cual tuvieron importantes funciones en la organización religiosa, educación y obras de beneficencia. Cooperaban con los misioneros; vigilaban la edificación de iglesias y conventos; revisaban que los eclesiásticos llegados al virreinato tuvieran licencia; ratificaban que se cumplieran las reglas monásticas; inspeccionaban que el impuesto de la Iglesia se entregara al Estado; asistían a los concilios provinciales y aprobaban o rechazaban sus decisiones; debían de recoger toda bula que llegara a las Indias sin el *Pase Regio*; buscaban la solución a cuestiones que se suscitaban entre el Tribunal de la Inquisición y otros tribunales civiles o eclesiásticos, e intervinieron en disputas entre religiosos de las distintas órdenes.

Por su parte, la Iglesia novohispana tuvo una enorme influencia en todos los aspectos de la vida social e individual. Por medio de la Santa Inquisición vigilaban y castigaban delitos cometidos contra la fe; los religiosos manejaban el registro civil, de los nacimientos, matrimonios y

defunciones. En la educación, evangelización y en el trato de los naturales, regulaba todas las acciones; en el ramo de hospitales y centros píos tenía la autoridad suprema; incluso los religiosos tuvieron una gran fuerza política, como lo demuestra el hecho de que algunos arzobispos fueron al mismo tiempo virreyes, o el que se suscitaron importantes pugnas entre autoridades civiles y autoridades eclesiásticas.

Los primeros religiosos que llegaron a la Nueva España fueron los franciscanos en 1521, iniciándose la labor evangelizadora; posteriormente llegaron los dominicos, los agustinos y jesuitas, entre otros. Los órdenes monásticos gozaron de cierta autonomía, ya que no dependían ni del obispo ni de la Corona, sino que recibían órdenes directamente de Roma.

El clero secular llegó posteriormente, quedando sujetos directamente al obispo y al monarca. El alto clero tuvo acceso a parte del diezmo, mientras que el bajo clero vivía de los derechos cobrados por los servicios parroquiales, además de usar la mano de obra indígena para la construcción de templos, monasterios y para la labranza de sus tierras.

La Iglesia novohispana llegó a poseer gran riqueza en bienes inmuebles. Gran parte de estos bienes fueron adquiridos por vía de compra, hipotecas o donaciones, ya que en esas épocas un testamento que no incluyera un legado a favor de los monasterios, podía interpretarse como un acto en contra de la religión y la consecuente condenación del testador en el otro mundo. Según el doctor José María Luis Mora:

A fines de la fase virreinal, un 90% de las fincas urbanas pertenecían al clero, por su valor y por su título; las fincas rústicas casi todas pertenecían por su título a particulares, pero por su valor —a causa de los gravámenes— en gran parte del clero.

Por su parte, el viajero alemán Alejandro de Humboldt nos dice que el valor de los bienes por título del clero, apenas era de 2 o 3 millones, pero el capital que los conventos, cofradías, hospicios y hospitales habían puesto sobre hipoteca de tierra, ascendía a 44 millones y medio de pesos, mientras el político centralista Lucas Alamán consideró que para principios del siglo XVIII la Iglesia poseía la mitad de la riqueza del país.

## Siglos XIX y XX

Una serie de acontecimientos dentro y fuera de la Nueva España provocaron en 1810 el estallido de una revolución, cuyo principal dirigente fue Miguel Hidalgo y Costilla. Aun cuando el Padre de la Patria era clérigo, reconocía que en nombre de la religión los españoles habían ejercido una fuerte dominación en el pueblo novohispano.

Hidalgo fue excomulgado y fusilado en 1811, y la dirección del ejército insurgente recayó en otro sacerdote: José María Morelos. La participación de este caudillo fue muy importante, entre otras cosas, porque redactó un documento llamado "Sentimientos de la Nación", en el que reconoció a la religión católica como única y señaló que el pueblo no estaría obligado a pagar a la Iglesia "más obvenções que las de su devoción y ofrenda". Además planteó cierta separación entre el poder político y el eclesiástico, afirmando que el dogma sería sostenido por la jerarquía de la Iglesia, es decir, no especificaba su injerencia en la política.

Otros documentos jurídicos, nacidos en la lucha por la independencia, como la Constitución de Apatzingán y los Tratados de Córdoba, afirmaron que la religión católica sería la única. El Plan de Iguala reconoció además los fueros eclesiásticos y militares.

La Iglesia simpatizó con la declaración de la independencia en 1821. Sin embargo, se opuso al mantenimiento del Regio Patronato heredado del gobierno virreinal en favor del Primer Imperio, encabezado por Agustín de Iturbide. El problema era grave, ya que se trataba de dilucidar si aquel privilegio concedido por la Santa Sede a los Reyes de Castilla pasaría a manos del Imperio. Finalmente, después de algunas discusiones, el 4 de marzo del mismo año se llevó a cabo la extinción del Real Patronato sobre la Iglesia mexicana.

Al establecerse la primera República, el Congreso expidió el 19 de abril de 1823 un decreto que ordenaba el envío inmediato de un representante del gobierno mexicano a Roma, para negociar la renovación del patronato en favor de la nación.

La Constitución Federal sancionada el 4 de octubre de 1824 declaró la intolerancia religiosa y la protección a la religión por medio de "leyes sabias y justas" (art. 3º), mientras reiteraba los fueros eclesiásticos y militar.

El primer intento de reformar las relaciones de la Iglesia y el Estado mexicanos se dio en 1833, por iniciativa del vicepresidente Valentín Gómez Farías, durante el tiempo que el presidente Antonio López de Santa Anna se encontraba fuera de la capital gozando de una licencia. Gómez Farías intentó quitarle al clero el monopolio de la educación; se secularizaron las misiones de la Alta y la Baja California, los hospicios, las fincas rústicas y urbanas y todo el capital que poseían las misiones de Filipinas; suspendió la Real y Pontificia Universidad; suprimió la obligación civil de pagar diezmos y derogó las leyes civiles que presionaban a los civiles a cumplir los votos monásticos, entre otras.

Es muy importante señalar que las medidas tomadas por Gómez Farías estuvieron influidas por el pensamiento del doctor José Ma. Luis Mora, quien a pesar de ser clerigo tenía clara cuál era la función eclesiástica en la sociedad. Mora pugnó por la tolerancia religiosa y afirmaba que las creencias de este tipo competían exclusivamente al ámbito espiritual, no político.

La reacción a las reformas fue tal, que hubo una rebelión llamada de "religión y fueros". Santa Anna tuvo que regresar de su licencia para destituir a Gómez Farías, derogar las reformas e implantar el orden.

Durante esta época se realizaron diversos intentos por establecer relaciones diplomáticas con la Santa Sede. Aun cuando en 1831 ésta aceptó tenerlas, fue hasta 1836 cuando reconoció la independencia nacional. A partir de este año la política mexicana se modificó, ya que fueron adoptadas, hasta 1846, constituciones de carácter centralista. Durante este periodo la facción conservadora favoreció los intereses de la Iglesia.

Con la Constitución conservadora de las Siete Leyes de 1836, el patronato continuó pendiente y se insistió en la intolerancia religiosa. Lo mismo sucedió con las Bases Orgánicas promulgadas en 1843.

Durante la cuarta década del siglo XIX estalló la guerra con los Estados Unidos. En 1847 se dio un segundo intento de reformas, también a cargo de Valentín Gómez Farías. El objetivo fue la obtención de fondos para continuar la guerra y para ello era necesario hipotecar o vender en subasta pública bienes de manos muertas. La idea no fue aceptada por el clero y, dada su injerencia en la política, la reforma fue rechazada.

En 1853 Antonio López de Santa Anna ocupaba de nueva cuenta la presidencia, auspiciado por los conservadores. Su régimen estaba sustentado en las "Bases para la administración de la República", pero muy pronto cayó en una dictadura. En 1855 fue derrocado por la Revolución de Ayutla, que constituyó el triunfo de los liberales y condujo posteriormente a la elaboración de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

El 23 de noviembre de 1855 se expidió la Ley de Administración de Justicia, conocida como Ley Juárez. Este ordenamiento declaró la supresión de los Tribunales Especiales que se encargaban exclusivamente de los asuntos del clero y la milicia, y abolió los fueros de que disfrutaban ambos organismos.

Para ejercer un mayor control de la situación política, se decretó el Estatuto Orgánico Provisional, que regiría a la nación mientras se daba término a la Carta de 1857. Dentro de este periodo se expidieron diferentes ordenamientos de carácter reformista, a saber: se decretó la desamortización y nacionalización de los bienes del clero de la diócesis de Puebla; se confirmó la Ley Juárez; entró en vigor la ley que declaraba libres de toda presión por parte del Estado, para exigir su cumplimiento, a quienes hubieran realizado votos monásticos; se declaró extinguida la Compañía de Jesús y se ordenó la expulsión de los jesuitas; se disolvió la comunidad religiosa de los franciscanos en la ciudad de México y sus bienes fueron nacionalizados; se abolió el cobro obligatorio de diezmos; se ordenó el establecimiento del Registro Civil; se secularizaron los cementerios; se expidió la Ley Lerdo, que decretaba la desamortización de los bienes del clero en toda la República, y se prohibió a las corporaciones eclesiásticas adquirir bienes raíces.

Mientras tanto, los constituyentes continuaban con la tarea de redactar la Carta de 1857. Ésta señaló en su artículo 123 que correspondía

exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia religiosa "la intervención que designen las leyes". Además se acordó la supresión de fueros y la desamortización de los bienes eclesiásticos, confirmando la prohibición de adquirir bienes raíces a las corporaciones religiosas.

La Constitución afectaba gravemente los intereses y privilegios del clero y la milicia, por lo que hubo protestas enérgicas contra ella. Por su parte, el episcopado mexicano promulgó excomuniones y exigió la retracción de todos los que hubieran jurado obediencia a dicho estatuto. En consecuencia, se desató la guerra civil.

El gobierno juarista tuvo un largo peregrinaje por la república hasta que se asentó en Veracruz. Allí, en 1859 lanzó un "Manifiesto constitucional a la Nación", en el que anunciaba varias leyes reformistas. Dentro de la serie de ordenamientos decretados por Juárez se encontraban las Leyes de Reforma, las cuales comprendían a la Ley Nacional de los Bienes Eclesiásticos, fechada el 12 de julio en 1859. Esta ley estableció una perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos; nacionalizó todas las propiedades muebles e inmuebles de la Iglesia católica; suprimió las órdenes de religiosas, archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades anexas a las comunidades religiosas y prohibió su fundación. La Ley del Matrimonio Civil fue promulgada el 23 de julio de 1859 y estableció el matrimonio como un contrato civil, no como sacramento. También la Ley Orgánica del Registro Civil, del 28 de junio de 1859; la Ley sobre secularización de cementerios, del 31 de julio de 1859, y la Ley sobre libertad de cultos, fechada el 4 de diciembre de 1860.

La reacción de los sectores afectados por esta legislación exacerbó la lucha civil. Sin embargo, los liberales lograron triunfar en 1861 y restablecer la vigencia de la Carta de 1857.

Al poco tiempo el gobierno de Juárez, recién restablecido, volvió a enfrentarse a un serio problema. Los conservadores, apoyados por Napoleón III, emperador de Francia, lograron implantar un imperio en México. La investidura recayó en Maximiliano de Habsburgo, quien arribó a México en 1864. Dentro de su régimen, que gobernaba paralelamente al de Juárez, decretó la libertad de cultos, con lo cual se constituyó en un

inesperado, pero poderoso aliado de los liberales en el proceso de secularización. Es decir, el proceso reformista de los liberales se vio ratificado por el gobierno imperial. El proyecto de concordato, redactado por Maximiliano, contenía los siguientes puntos: habría tolerancia de cultos, pero concedía su especial protección a la religión católica por ser la religión del Estado; el tesoro público se encargaría de los gastos del culto; los misioneros ejercerían su ministerio y administración de los sacramentos gratuitamente; el emperador y sus sucesores en el trono gozarían de los derechos similares que los concedidos a los reyes de España en sus iglesias de América; la Iglesia cedería todas sus rentas provenientes de bienes eclesiásticos que hubieran sido declarados nacionales durante la República; los cementerios serían secularizados; asimismo, existiría un registro civil, cuyos encargados serían los sacerdotes, pero trabajarían como funcionarios civiles.

La Santa Sede, por medio de su representante en Francia, se mostró en desacuerdo con esas pautas y decidió esperar la decisión del Papa. Por su parte, la Iglesia mexicana también se mostró contraria a las disposiciones. Sin embargo, Juárez logró recuperar la soberanía nacional y restablecer la Constitución de 1857.

En 1872, al fallecimiento del presidente Juárez, el gobierno quedó en manos de Sebastián Lerdo de Tejada. Durante su gobierno, en 1873, las Leyes de Reforma fueron elevadas al rango de normas constitucionales en calidad de adiciones y reformas. De tal forma, se ratificó la separación entre Iglesia y Estado; se negó al Congreso la facultad de dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna; el matrimonio quedó establecido como contrato civil; se prohibió a las instituciones religiosas adquirir bienes raíces y capitales impuestos sobre éstos, salvo "los edificios dedicados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"; se sustituyó el juramento religioso por la simple protesta de decir verdad; se vetó la pérdida de las libertades por causa de trabajo, religión, o por la realización de votos religiosos. Además la legislación desconoció la existencia de órdenes monásticas.

Esta normatividad provocó muchas protestas, sobre todo en Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Zacatecas y México. El movimiento recibió el nombre de cristero y fue aplacado por el gobierno lerdistas.

En 1876 se convocó a elecciones y Lerdo vio la posibilidad de reelegirse. Sin embargo, había perdido popularidad y con el triunfo del Plan de Tuxtepec llegó a la presidencia el general oaxaqueño Porfirio Díaz.

Díaz gobernó por más de 30 años y durante su dictadura la Iglesia cobró poder de nueva cuenta. Aunque no llegó a tener una injerencia directa en el gobierno, el trato suave presidencial logró convertirla en una institución aliada.

No obstante, las tendencias anticlericales de los grupos antiporfiristas o renovadores se manifestaron desde 1900 con la formación de clubes liberales antirreeleccionistas, cuyos principios se centraron en las Leyes de Reforma y especialmente en contra de la participación de la Iglesia en el gobierno. En 1906, el programa del Partido Liberal, redactado por Juan Sarabia y los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, estableció que los templos serían considerados como negocios mercantiles y tratados como tales; se planteó que las penas por la infracción a las Leyes de Reforma fueran más fuertes y que se suprimieran las escuelas "regenteadas por el clero".

En el año de 1909 se llevaron a cabo campañas electorales para los comicios presidenciales de 1910, en los que habrían de participar diversas corrientes ideológicas. El general Porfirio Díaz fue postulado nuevamente por el Partido Democrático y el Partido Reeleccionista, mientras que Francisco I. Madero fue apoyado por grupos antirreeleccionistas.

Por su parte, la facción católica permaneció a la expectativa de las elecciones, ya que le preocupaba la participación de los grupos liberales y anarquistas en la política, temiendo que pudiera desarrollarse una nueva persecución a la Iglesia. En junio del mismo año, los católicos, a través de su periódico *El País*, hicieron una atenta invitación a sus afiliados a participar en la política nacional, con la finalidad de crear un partido. Así, el 18 de agosto en la ciudad de México, Gabriel Fernández Somellera fundó el *Círculo Católico de México*. No contaban con candidato propio para las elecciones presidenciales, situación que los inclinó a apoyar a Díaz y a Corral para ocupar la Presidencia y Vicepresidencia, respectivamente.

Para principios de 1911, el movimiento armado contra la imposición de Díaz en la elección de 1910 ya se encontraba fortalecido en la zona norte del país. El 3 de mayo de ese mismo año se fundó el Partido Católico Nacional (PCN), cuyo antecesor fue el Círculo Católico Nacional.

El partido surgió como una necesidad de defensa a la Iglesia, en tanto se consideraba la posibilidad de que las nuevas corrientes ideológicas, formadas por la actividad política, podían volver a exigir que se limitara la participación de la Iglesia en la vida nacional. El programa del Partido Católico exigía: “la reforma de la legalidad por medio de la legalidad, sobre la base constitucional de la libertad religiosa”. Entre sus objetivos se encontraban el de solucionar los problemas sociales; el fomento y desarrollo de instituciones de crédito para la industria y la agricultura de menor escala; apelaba porque existiera libertad de enseñanza; la efectividad del sufragio, y la inamovilidad del Poder Judicial.

En las elecciones extraordinarias de 1911, el PCN apoyó la candidatura de Madero a la presidencia y de León de la Barra a la vicepresidencia. El 6 de noviembre de ese año Madero y Pino Suárez tomaron posesión de sus cargos. Durante su mandato se trató de reorganizar el sistema federativo, lo cual permitió la entrada a grupos de diversas corrientes ideológicas.

Del 18 al 20 de diciembre de 1911, en la ciudad de México, se realizó la primera asamblea de los Círculos Católicos Obreros del país, la que tuvo como resultado la creación de la Confederación Nacional de Círculos Católicos de Obreros.

En el ámbito político, el 22 de mayo de 1912 se convocó a elecciones de diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia para realizarse el 30 de junio del mismo año. De los candidatos propuestos por el PCN sólo se incorporaron cuatro senadores y 29 diputados; en las elecciones estatales obtuvieron cuatro gubernaturas y algunas municipalidades. Los triunfos obtenidos dieron la oportunidad a los católicos organizados de participar abiertamente en la política.

Los católicos protestaron ante el cuartelazo que derrocó a Madero en 1913. En Morelia, el arzobispo Mons. Ruiz y Flores publicó una condena

a la actitud de Huerta. Durante toda la dictadura la Iglesia se mantuvo a la defensiva. Sin embargo, Huerta trató de incorporar a prominentes católicos en su gabinete; lo mismo quiso hacer con el Poder Legislativo, cuando éste fue disuelto en octubre. Huerta convocó a nuevas elecciones y ofreció al PCN cien curules a cambio de su apoyo al sistema. Finalmente el partido no aceptó y sólo fueron reconocidos cinco diputados católicos, de los cuales sólo tres tomaron posesión de su cargo. Al no tener el apoyo del PCN, Huerta comenzó a reprimirlos y en enero de 1914 fue cerrado el periódico católico *La Nación*; tanto el dirigente del PCN como el director del periódico fueron encarcelados.

La última intervención del PCN fue en abril de 1914, cuando fuerzas norteamericanas tomaron el puerto de Veracruz. El PCN exhortó a todos los católicos a formar brigadas para defender a México del invasor, además pidió ayuda a la población en general para unirse a la causa.

Al caer Huerta, frente a la revolución constitucionalista, Carranza convocó a una convención en la ciudad de México; posteriormente la convención se trasladó a Aguascalientes, lugar al que asistieron las fuerzas zapatistas, villistas y carrancistas. Ahí se desconoció a Carranza y empezó la llamada lucha de facciones, entre los convencionistas y los constitucionalistas.

Bajo el dominio constitucionalista se atacó duramente al clero y éste fue perseguido por los revolucionarios; se cerraron iglesias, seminarios, escuelas y conventos; algunos templos fueron convertidos en cuarteles y en puestos de policía; se arrestaron y expulsaron sacerdotes, sobre todo los de origen extranjero; se les confiscaron bienes y algunos de sus recintos fueron arrasados brutalmente. Todas estas acciones se realizaron en diversos estados de la República durante los años de 1914 a 1916.

Por otra parte, Carranza trató de legitimar su poder a través de una serie de reformas y decretos que satisficieran las necesidades políticas, sociales y económicas de la población. Dentro de sus aportaciones en materia civil legalizó el divorcio con la ley del 29 de diciembre de 1914.

En 1916, al triunfo de los constitucionalistas, Carranza creyó conveniente realizar algunas reformas a la Constitución de 1857, y en septiem-



*Al ser elevadas al rango de normas constitucionales, en 1873, las Leyes de Reforma ratificaron la separación de la Iglesia y el Estado*

bre de ese año convocó a elecciones para un Congreso Constituyente, el cual iniciaría sus actividades el 1º de diciembre.

En cuanto a la cuestión religiosa, Carranza en su Mensaje y Proyecto de Constitución la analizó en los artículos 3, 24 y 129. Al referirse al último artículo, señaló la competencia exclusiva de la Federación para legislar en materia de culto religioso, así como la independencia del Estado con respecto a la Iglesia. Su antecedente fue el artículo 123 de la Ley Fundamental de 1857.

El viernes 26 de enero de 1917, durante las sesiones del Congreso, se leyó el dictamen de la comisión respectiva sobre el artículo 129 (el cual pasó a ser el 130 vigente), en donde se estableció la necesidad de “. . . no ya de proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma. . ., sino a establecer marcadamente la supremacía del Poder Civil sobre los elementos religiosos. . .”.

Los antagonismos entre la Iglesia y el Estado continuaron, y en 1926 el Ejecutivo de la Nación reformó el Código Penal para incluir como delitos de orden común, diversos aspectos del culto religioso y de la educación católica. Esto y otras restricciones políticas contra el clero culminaron con la expedición de la Ley Calles, que reglamentaba el artículo 130 constitucional, situación que dio inicio, según el propio Plutarco Elías Calles, a “una lucha sin cuartel entre la idea religiosa y la idea laica, entre la reacción y el progreso, entre la luz y las tinieblas”.

Como consecuencia, en enero de 1927 comenzó el movimiento armado de católicos, conocido como la Cristiada o Revolución Cristera que cundió por toda la República, integrándose a él asociaciones y grupos de sacerdotes, campesinos y obreros católicos. Como respuesta, el gobierno puso al ejército en pie de guerra, reclutó a agraristas y desarmó a particulares; desató persecuciones y detenciones que avivaron una lucha civil, la cual prosiguió hasta junio de 1929, cuando el presidente Emilio Portes Gil entabló pláticas con los representantes del movimiento cristero.

En las entrevistas entre los obispos y el presidente, el Estado mantuvo su posición de defender los principios estipulados en la Constitu-

ción, respetando la integridad de la Iglesia católica, sin intervenir en sus funciones espirituales. Se enfatizó la autoridad del Estado sobre cualquier otra institución y se garantizó así la supremacía del poder político.

Con el paso del tiempo, algunas organizaciones políticas han representado electoralmente los intereses católicos, entre ellas la Unión Nacional Sinarquista y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), registrado este último en 1976. El Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939, se ha identificado con la doctrina social de la Iglesia, pero ha mantenido su independencia del clero.

## MARCO JURÍDICO

### **Texto original de la Constitución de 1917**

Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.

El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

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

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento.

Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable, ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.

El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez, en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de

las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

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

No podrá heredar por sí ni por interpósita persona, ni recibir, por ningún título, un ministro de cualquier culto, un "inmueble" ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se registrarán, para su adquisición, por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.

Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Este precepto no ha sido reformado desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Ley sobre Delitos contra la Federación en Materia de Culto Religioso y Disciplina Externa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 1926.
- Ley Reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1927.

- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1928.
- Ley Reglamentaria del Séptimo Párrafo del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1931.
- Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982.

## Comentario jurídico

### **La supremacía del Estado sobre las iglesias. Orígenes y desarrollo en la tradición jurídica mexicana\***

Mtra. Ma. del Refugio González\*\*

#### *Introducción*

Los estudiosos de nuestro derecho constitucional consideran que la supremacía del Estado sobre las iglesias, plasmada en el artículo 130 de nuestra Carta Magna, constituye una decisión jurídico-política fundamental. Esto quiere decir que al lado de la división de poderes, el sistema representativo, el juicio de amparo, los derechos humanos, la soberanía y el sistema federal, la supremacía del Estado sobre las iglesias es uno de los principios nucleares sobre los que se constituye nuestro sistema jurídico. Este principio ha sido desde 1917 motivo de encendidas polémicas; interesa, pues, conocer sus orígenes y desarrollo.

\* Resumen del ensayo titulado: "El Real Patronato, la separación del Estado y la Iglesia y la supremacía del Estado sobre las iglesias".

\*\* Licenciada en Derecho y Maestra en Historia por la UNAM; especialista en Historia del Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora de tiempo completo desde 1975 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora nacional desde 1985.

Para explicar la naturaleza del negocio jurídico que se establecía entre el rey y los mineros en la explotación de las minas en la Nueva España, un jurista criollo del siglo XVIII dijo que se trataba de una relación jurídica “de su propia y singular naturaleza” que no se parecía a ninguna otra. Esto puede aplicarse —creo— al tratar de explicar la forma en que se han desarrollado desde 1521 las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado español, primero, y mexicano, después, en lo que hoy es nuestro país. “De su propia y singular naturaleza” fueron las relaciones entre el Rey, el Papa, el clero secular y las órdenes religiosas a lo largo de la época colonial; “de su propia y singular naturaleza” fueron los conflictos decimonónicos por separar las potestades civil y eclesiástica; “de su propia y singular naturaleza” es el contenido del artículo 130 de nuestra Constitución.

Desde muchos puntos de vista, la Constitución de 1917 representa una síntesis de las corrientes históricas que en lo social, lo económico y lo político, se enfrentaron desde 1521: una moderna, o mejor dicho que apuntaba a la modernidad, que venía de la península y otra arcaica que era la aborígen. El enfrentamiento constante entre ambas y la forma en que se ha ido resolviendo y plasmando en las instituciones marcan las líneas fundamentales de nuestro desarrollo como país. Algunos de los artículos de la Carta Magna muestran de manera clara los resultados de la relación permanente de dos sociedades: la de la antigua república de indios y la de los españoles. Todo ello en el seno de una entidad histórica que, tanto en lo espiritual como en lo temporal, fue conformando patrones “de su propia y singular naturaleza”.

En muchos de los artículos de la Constitución, pero especialmente en el 27 y el 130, el constituyente recogió la experiencia secular que se fue acumulando respecto de dos asuntos capitales: la tenencia de la tierra y las relaciones entre el poder temporal y el espiritual. Ambos textos se hallan notablemente vinculados a los principios rectores de la estructura del virreinato de la Nueva España y a la peculiar forma en que se fueron desarrollando, tanto el señorío del rey sobre todo el territorio y el reconocimiento de la capacidad jurídica del indio y de sus formas seculares de tenencia de la tierra, como el mandato apostólico de la evangelización y su contrapartida, el Real Patronato. Las instituciones de ellos derivadas pudieron sobrevivir a los intentos modernizadores de los liberales

decimonónicos y quedaron plasmadas en la Constitución de 1917, pero ya sin aludir a sus orígenes. En este cuerpo jurídico, el lugar privilegiado que había tenido el rey de España fue ocupado por la nación y por su representante más conspicuo, la federación.

El artículo 27 de la Constitución ha sufrido entre 1917 y 1991 múltiples reformas, las cuales —según los teóricos del derecho constitucional— no han alterado el espíritu del constituyente. Por su parte, el artículo 130 no ha sido objeto de ninguna modificación, aunque las relaciones entre las iglesias y el Estado se han transformado de manera sustancial en este periodo. Tanto las múltiples reformas como la no reforma quizá signifiquen lo mismo: la permanencia de la sociedad dual y el deseo de los órganos del Estado mexicano de no modificar los principios capitales de la Carta Magna, en tanto no desaparezcan del todo las peculiaridades que le vienen dadas desde sus orígenes.

El momento de la transformación definitiva del México dual parece cada vez más cercano. Hoy, buena parte de las decisiones políticas fundamentales plasmadas en la Constitución y en las instituciones derivadas de ella se encuentran en revisión por haberse agotado los modelos político y económico que generaron. Conviene, pues, ahora, recordar las líneas fundamentales de su evolución para ver en qué medida pueden servir para encontrar soluciones afines a nuestra tradición jurídica.

### *El Real Patronato*

Como muchas otras instituciones implantadas en las Indias, la del patronato es de origen medieval. Desde muy antiguo, en la Europa cristiana quien fundaba una iglesia con su propio peculio, adquiría el derecho de presentar al obispo ministros idóneos para ejercer el culto en ella. Si el fundador era el rey, el patronato se consideraba o designaba, real.

El patronato real sobre la Iglesia de las Indias procede, según algunos autores, de la bula de donación otorgada por Alejandro VI en beneficio de los reyes católicos. Otros, encuentran su origen en la bula *Universalis Ecclesiae*, llamada también de Patronato, de 1508. Aunque en esta última ya se encontraban más claramente especificados los derechos del pa-

trono, que era el rey, es cierto que ya en la bula *Intercetera* de 5 de mayo de 1493 quedaba claro que el rey recibía un mandato apostólico que le permitió ocuparse de diversos asuntos de la Iglesia indiana.

Los derechos establecidos en la bula *Universalis Ecclesiae* al patrono eran: *a)* dar su consentimiento para la construcción de alguna iglesia grande; *b)* presentar personas aptas para todos los beneficios, mayores y menores, religiosos y seculares; *c)* presentar los beneficios consistoriales de un año de vacancia; *d)* designar ordinario si antes de diez días de realizada la presentación no se hacía la institución canónica.

En 1519 León X le concedió a Carlos V la facultad de señalar los límites de la diócesis de Puebla; este mismo año se estableció que la legislación canónica necesitaba del pase regio para ser aplicada en las Indias, el cual era otorgado por el Consejo de Castilla y desde 1524 por el de las Indias. Esta facultad daba un amplio poder de decisión al rey para permitir o impedir la circulación de esa legislación.

A lo largo de la época colonial, aunque el gobierno estaba dividido en temporal y espiritual para su ejercicio, no había separación o enfrentamiento entre el Rey y el Papa. Las diferencias eran políticas, pero ambos luchaban por extender la fe. La separación del gobierno temporal y el gobierno espiritual se halla establecida en el Nuevo Testamento y se condensa en la frase de Cristo: "Al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios". Ahí también se postula que el hombre debe obedecer a Dios y no a los hombres.

Los conflictos para delimitar el alcance de ambas potestades se han visto influidos por el grado de identificación entre los objetivos del poder público y los de la Iglesia, en cada sociedad dada. La cristianización del imperio romano después de Constantino fue llevando a una identidad de miras entre ambas instituciones y a la aceptación paulatina de la superioridad del poder del Papa sobre el de los gobernantes. La restauración del mundo occidental se hizo bajo este principio. En el siglo XVI, que es el de la conquista y colonización de los territorios americanos, el Papa había visto disminuir su influencia por la reforma protestante y la anglicana. Para entonces quedaban pocos príncipes cristianos que obedecieran fielmente al jefe de la cristiandad: los de España y los de Portugal, entre ellos.

El cambio de dinastía en el trono español llevó a que se produjeran importantes modificaciones en el terreno de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. De hecho, el origen remoto de la reforma liberal se encuentra en la política de los reyes Borbones frente a la Iglesia católica. Aunque en España, y por ende en sus colonias, esta política no llevaba implícita ni la separación tajante de competencias entre la Iglesia y el Estado, ni la libertad de cultos. La política del regalismo, incluso proyectada hasta sus últimas consecuencias, no fue atea ni buscaba inmiscuirse en los dogmas de la Iglesia, simplemente hacía derivar las facultades del Estado, o más concretamente las del rey, frente a la Iglesia, de la naturaleza del mandato regio. De modo tal que el patronato recibido por el Rey de parte del Papa —vicario de Cristo— se convertía en una delegación vicarial considerada como una regalía mayestática. En pocas palabras, era el Rey y no el Papa quien tenía la delegación apostólica que le permitía actuar como vicario de Cristo. Esto era admitido por el clero indiano.

Al postular que la Iglesia y el Estado son sociedades perfectas, distintas, pero estrechamente vinculadas, se admitía que debían colaborar juntas en todos aquellos asuntos en los que una y otra vez se mezclaban o interrelacionaban. Esto no obligaba a la separación de los negocios temporales o espirituales, sino al reconocimiento de hallarse de tal manera imbricados, que debían caminar juntos, pero bajo el impulso y decisión del Rey, salvo en las cuestiones derivadas del dogma religioso. En la primera parte de este enunciado se halla precisamente el asunto contencioso. La Iglesia, en general, admitió o toleró esta actitud aunque no estuviera del todo de acuerdo con ella ya que era lo suficientemente heterogénea como para contemplar frente a muchas situaciones varias posibilidades. Lo que no se admitía cabalmente en Roma parecía bastante tolerable o incluso conveniente en la Nueva España, en cuyo territorio era el Rey quien repartía los beneficios eclesiásticos, ampliaba o reducía el número de conventos, admitía o expulsaba órdenes religiosas, etcétera. La Iglesia novohispana no era monolítica ni uniforme, en su seno se albergaban distintas posiciones, desde las más regalistas hasta algunas contrarias a esta tendencia. El clero regalista comenzó a replantearse su posición al tiempo que desde la metrópoli empezaron a llegar reales cédulas en contra del privilegio de la inmunidad personal eclesiástica. Al comenzar a aplicarse las primeras disposiciones que obligaban a la desamortización de bienes secundarios de la Iglesia novohispana e indiana

en general, ya no parecía tan pertinente la estrecha colaboración. Estos hechos marcan el inicio de la ruptura, la cual en el México del siglo XIX culminó en los procesos de nacionalización y desamortización de los bienes eclesiásticos.

### *La separación del Estado y la Iglesia*

Antes se dijo que la separación del gobierno temporal y el espiritual está consagrada en el Evangelio. Sin embargo, la separación de ambas potestades entendida a la luz de los principios liberales fue expresamente condenada por Pío IX en la alocución *Acerbissimum*, de 27 de septiembre de 1852. En los largos años de su pontificado, este Papa fue condenando uno a uno los principios del racionalismo, primero, y los del liberalismo, después. En 1864 condenó todos los "errores modernos" en el *Syllabus*, publicado con la bula *Quanta cura*. Sobra decir que condenó también el materialismo, el comunismo y el socialismo. Su sucesor, León XIII, condenó por su parte la doctrina del pacto social arguyendo que el origen del poder público debía "buscarse en Dios mismo y no en la muchedumbre". En términos generales puede afirmarse que la modernización de las instituciones en el seno de los estados nacionales decimonónicos se llevó al cabo no sólo sin el concurso de la Iglesia sino incluso con su condena expresa.

Cuando en 1808 el cabildo de la ciudad de México reivindicó la soberanía para "el Reyno, y las clases que lo forman", mientras durara el cautiverio de Fernando VII, abrió la puerta para que llegara a negarse a los reyes castellanos el derecho a gobernar América que habían obtenido del Papa Alejandro VI. Por ello fueron condenados los insurgentes y todos los que reivindicaron la soberanía para la nación, el reino o el pueblo. Poco a poco los conflictos entre las potestades civil y eclesiástica se fueron sucediendo cada vez con mayor frecuencia y encono.

La independencia política de España implicaba la desarticulación de una forma de gobierno y la constitución de una nueva. Pero esto sólo podía lograrse encontrando un espacio frente a la única institución que había sobrevivido a la independencia con fuerza política y económica: la Iglesia. El clero se había unido a la lucha independentista en el entendido, compartido por muchos, de que el nuevo Estado respetaría sus

privilegios y sería católico. Durante trescientos años las cosas habían ido así, y no se veía la razón para modificarlas.

No fue ese el camino que se siguió y, por el contrario, a la larga, triunfaron los que, amparados en las ideas de la ilustración y el racionalismo y después del liberalismo, postulaban las ideas del pacto social, la tolerancia religiosa, la educación laica e incluso la supremacía del poder civil sobre el eclesiástico. El Estado mexicano que habría de conformarse a partir de 1821 necesitó, para constituirse, separar la esfera de las competencias civil y eclesiástica, asumiendo de hecho la supremacía de la primera sobre la segunda. Con ello rompía de cuajo con una parte de la tradición heredada, conservando la también tradicional injerencia del poder público en los asuntos temporales de la Iglesia.

*La reivindicación del Patronato.* Entre 1812 y 1865 sólo un texto constitucional —el de 1857— no consigna entre las facultades del Ejecutivo o del Congreso las de ejercer el patronato y celebrar concordatos con la Santa Sede. En alguna forma, esto significaba la continuación de la política regalista, ya que tanto los liberales como los conservadores en su mayoría eran católicos, y unos y otros se sentían con derecho a ejercer las facultades que había tenido el rey de España para inmiscuirse en la organización de la Iglesia del otrora virreinato de la Nueva España. Al pretender sustituir al rey de España en el ejercicio del patronato, los gobernantes mexicanos querían intervenir en los asuntos de la Iglesia mexicana, buscando mantener una relación que en el caso concreto mexicano resultó históricamente irrepetible. El patronato se había otorgado a ciertos reyes para la expansión del cristianismo. Las tierras descubiertas, y poco después conquistadas, fueron consideradas tierras de misión, como fue considerado con este mismo carácter, el territorio asiático que se fue incorporando a la Corona de Castilla. Tres siglos después, todo el panorama político y religioso había cambiado.

Ya no había tierras por descubrir, la Iglesia católica había asumido una actitud defensiva frente a las naciones que al independizarse rompían la hegemonía española de América. España era uno de los baluartes del catolicismo, por su territorio no habían pasado ni el anglicanismo, ni el protestantismo, ni la Revolución Francesa, ni su derivado: el clero de Estado. La Santa Sede no podía ver con buenos ojos la independencia

de México. Tampoco podía admitir que unos insurrectos ejercieran el patronato. A partir de 1836, con el reconocimiento de la independencia y un gobierno conservador en funciones, empezó a cambiar el panorama, pero no por mucho tiempo. Para 1856 las relaciones entre la Santa Sede y la República Mexicana comenzaron a enfriarse y poco después, el 15 de marzo de 1857, el arzobispo de México, Lázaro de la Garza, declaró que los católicos no podían jurar la Constitución que había sido decretada en el "nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano".

Cabe señalar que no a todos los gobernantes americanos les fue negado el ejercicio del patronato. El propio Pío IX concedió el año de 1874 el goce de este derecho al Presidente de la República del Perú, en virtud de que los peruanos habían "sabido conservar esmeradamente" el don de la "verdad católica", desde que les había sido anunciada por los predicadores del Evangelio. El pontífice decía que

[ . . . ] Nos hemos resuelto, después de haber tomado el consejo de algunos Cardenales de la Iglesia Romana, conceder, como de hecho nos concedemos, por nuestra autoridad Apostólica, al Presidente de la República del Perú y a sus sucesores *pro tempore*, el goce, en el territorio de la República, el derecho de patronato de que gozaban, por gracia de la Sede Apostólica, los Reyes Católicos de España, antes que el Perú estuviese separado de su dominación.

Como dato curioso podría agregarse que esto sucedió al año siguiente de que en la Constitución mexicana de 1857 fueron incorporados los principios fundamentales de las Leyes de Reforma, entre ellos, el de la separación de la Iglesia y el Estado.

*Separación de la Iglesia y el Estado.* El regalismo borbónico aplicado al territorio novohispano había preparado el terreno para la acción de los liberales en México, sobre todo en la cuestión relativa a las relaciones de la Iglesia y el Estado. Los mexicanos de la "última Nueva España" estaban acostumbrados a que el poder público se inmiscuyera en los asuntos del clero, sin que esto afectara sus creencias religiosas. Poco antes de la independencia, en 1812, el experimento político de la elaboración de la Constitución de Cádiz, en el que participaron numerosos religiosos,

parecía mostrar que se podían conciliar los principios liberales y los de la Iglesia.

No fue así, ni en España ni en América y la consumación de la independencia sería el punto de partida de una larga lucha en la que habría de debatirse la naturaleza del Estado surgido en el año de 1821 y su relación con la Iglesia. Poco a poco quedaría claro que sobre la base de las doctrinas regalistas el nuevo Estado no podía funcionar, y se tuvo que transitar hacia la separación de la Iglesia y el Estado. Muchas de las medidas regalistas eran "liberales", pero en el caso de la reforma emprendida por los liberales, lo que se modificaba sustancialmente eran los términos de la relación entre el Estado y la Iglesia. De la tolerancia religiosa se pasó a la libertad de culto y de la secularización de bienes de temporalidades a la nacionalización de los bienes eclesiásticos.

Ya se había dicho que la única institución que se vio fortalecida con la independencia fue la Iglesia, esto es fácil de explicar porque la emancipación política implicaba la desaparición de una forma de organización estatal. De esta manera, el Estado mexicano que comenzó a constituirse en 1821 para su supervivencia, hubo de doblegar política y económicamente a la única gran fuerza que se le oponía. En su territorio no podía haber dos "soberanías" y no podía ser compartido el ejercicio legítimo de la violencia.

Los cambios operados a lo largo del siglo XIX en la doctrina católica, sobre las relaciones entre la Iglesia universal y los nacientes estados nacionales, llevaron a que la cuestión de sus respectivas competencias se planteara como una lucha entre dos soberanías. Los estados reclamaban para sí la unidad del poder y con esto lo que querían decir era que no podían existir facultades "autoritativas" independientes que ejercieran competencias soberanas autónomas sobre las que ningún órgano estatal pudiera disponer. La Iglesia, por su parte, en el pontificado de Pío IX condenó en 1864 en el Sílabo la supremacía del poder civil y la de la ley civil sobre la eclesiástica. El Concilio Vaticano I (1869-1870), convocado en tiempos del mismo pontífice, reivindicó para la Santa Sede la libertad de comunicarse con todos los fieles sin necesidad de *placet* o *exequatur* de los órganos del gobierno nacional. León XIII, por su parte, recordó a los cristianos a través de la encíclica *Diuturnum illud*, de 29 de junio de

1881, que en caso de contradicción entre el derecho divino y el natural y el positivo de cada país, el cristiano estaba obligado a obedecer los primeros.

En este orden de ideas, la reforma liberal en México se hizo de manera unilateral partiendo de la base de la supremacía del poder civil sobre el eclesiástico, pero reconociéndole personalidad jurídica a la Iglesia. El vehículo para lograrlo fueron las llamadas Leyes de Reforma, expedidas entre 1855 y 1862, esto es, poco antes de que fueran publicados la encíclica *Quanta Cura* y el *Syllabus*. Cabe insistir en que la injerencia del poder civil sobre el eclesiástico; la desamortización de bienes de la Iglesia; el *placet* para aplicar la legislación pontificia en América; la enseñanza por parte del Estado y muchas otras medidas que se llevaron a sus últimas consecuencias en la legislación de la Reforma, tienen su origen en el patronato y el vicariato indiano y el regalismo borbónico. La constante del siglo XIX fue la secularización y tanto los liberales como los conservadores trataron de mantener la injerencia de la autoridad civil en asuntos eclesiásticos. A ello coadyuvó el no reconocimiento de la independencia ni por el rey ni por el papado, hasta 1836. Entre ese año y la expedición de las Leyes de Reforma sólo se interrumpió la tendencia secularizadora entre 1836 y 1847, y entre 1853 y 1854.

Dentro de la multitud de leyes, decretos y disposiciones de diverso tipo, que fueron dictadas después del triunfo de la Revolución de Ayutla para lograr la reforma de las estructuras coloniales, sobresalen algunas que se centran en la cuestión relativa a las características de la Iglesia en el seno de la sociedad planeada. Entre ellas merece destacarse la Constitución de 1857, la cual condensaba los afanes liberales, pero en su manifestación moderada.

En el año de 1873, durante la presidencia de Lerdo de Tejada, se elevaron a rango constitucional los principios reformistas sostenidos por los liberales puros: la separación de la Iglesia y el Estado; el reconocimiento de que el matrimonio era un contrato civil regulado, al igual que los demás actos del estado civil de las personas, por el Estado, y la prohibición de que las corporaciones civiles y eclesiásticas tuvieran más bienes que los que señalaba la propia Constitución de 1857, en su artículo 27.

Las Leyes de Reforma son de dos tipos: *a)* políticas, para afirmar la supremacía que haría posible la constitución del nuevo Estado y *b)* de separación, propiamente dicha, en las que se deslindaron las competencias civil y eclesiástica. En el primer rubro se encuentran la Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas de 1856, y la de nacionalización de bienes eclesiásticos de 1859. En el segundo estarían la Ley Juárez de 1855, que suprimía los tribunales especiales de diversas corporaciones y los fueros eclesiástico y militar; las leyes del Matrimonio Civil, del Registro Civil y de Secularización de Cementerios, todas de 1859 y la Ley sobre Libertad de Cultos de 1860.

Tras la Guerra de Reforma, al regresar el gobierno a la capital de la República, fueron dictados los decretos que redondeaban la obra reformista en su aspecto de las relaciones Iglesia-Estado: secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia, en 1861, y extinción de las comunidades religiosas, salvo la de las llamadas Hermanas de la Caridad, en 1863.

Asentado en la capital de la República, el gobierno tuvo que hacer frente a la intervención francesa y a la victoria conservadora que hizo posible el establecimiento del Segundo Imperio. Tras el fusilamiento de Maximiliano, los gobiernos republicanos que habían logrado derrotar políticamente a la Iglesia centraron su interés en consolidar la modificación de las estructuras económicas, lo cual no hubiera sido posible sin la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas.

*La separación durante el porfirismo.* El hecho de haber elevado a nivel constitucional los postulados básicos de las Leyes de Reforma de 1873, no significó que a partir de entonces se hubieran aplicado con mayor rigor. Sin embargo, su presencia en la Constitución de la República las hacía más eficaces políticamente, en caso de hacerse necesaria su aplicación drástica.

El régimen porfirista no fue excesivamente escrupuloso en el cumplimiento de las Leyes de Reforma en contra del clero. Muchos factores influyeron en esta actitud. El más importante, quizá, fue la necesidad de paz social.

La reforma liberal había hecho posible un cambio drástico en la correlación de fuerzas entre la Iglesia y el Estado. El hecho de que Maximiliano hubiera resultado liberal y continuara con la política de desamortización, significó que existiera cierta continuidad en relación a los gobiernos que le precedieron. Juárez y Lerdo, después de la restauración de la República, también continuaron la tarea de desamortizar los bienes de la Iglesia, e incluso el propio Díaz en sus primeros gobiernos. Pero en un país que seguía siendo mayoritariamente católico y que se encontraba frente a una gran necesidad de estabilidad política para llevar a cabo el desarrollo económico propuesto en el ideario liberal, mantener una posición de lucha contra quienes influían tan poderosamente en las conciencias resultaba poco menos que imposible. Hacia la octava década del siglo, el Estado comenzó a centrar sus esfuerzos desamortizadores contra las comunidades indígenas, buscando de paso que los indígenas salieran de su "obsecación" por mantener sus costumbres milenarias, entre ellas la relativa a la propiedad o posesión comunal de la tierra.

Los miembros de la Iglesia en México poco a poco fueron recuperando terreno en la enseñanza, la propiedad de fincas rústicas y urbanas, la fundación de conventos, etcétera. Cada día era más evidente la no aplicación de las Leyes de Reforma. El régimen porfirista había logrado sostener la estructura política con relativa estabilidad y eficiencia. Por lo que toca a la Iglesia, el precio que se pagaba era no ser demasiado quisquilloso en el cumplimiento del marco legal sobre sus facultades en el nuevo Estado. Pero la cuestión no parecía ya causar tanto encono porque el inmenso poder político que había tenido la Iglesia en la época colonial parecía cosa del pasado.

Nuevos movimientos se avizoraban en el seno de la Iglesia en torno a muchas cuestiones sociales en las que se había visto desfasada por algunas doctrinas condenadas en el *Syllabus* de 1864. Entre esta fecha y 1891, año en que se publicó la encíclica *Rerum Novarum*, la Iglesia fue reconociendo las consecuencias del desarrollo capitalista y ofreciendo alternativas espirituales a las clases trabajadoras. Al renovar su ideario abandonó la posición defensiva, y a través de la doctrina social católica tuvo una vez más un programa de acción frente a los individuos y los estados.

En el seno de los estados modernos también hubo cambios, comenzaron a abandonarse las doctrinas ferozmente individualistas que habían

favorecido el desarrollo del capitalismo. Poco a poco empezaba a darse preferencia al bien del conjunto de individuos; el bien del individuo, el ciudadano intocable que nació con la Revolución Francesa comenzó a ser relegado. El Estado de Derecho habría de dejar su lugar al Estado social del Derecho.

En México las cosas seguían su propio ritmo. El país conservaba, en buena medida, su naturaleza dual. Cuantitativamente los grupos de la sociedad que se beneficiaban del desarrollo económico logrado durante el porfirismo eran poco numerosos y la inmensa mayoría de la población se hallaba al margen de los beneficios logrados por el régimen. Para fines de la época porfirista las contradicciones de la estructura social y económica no pudieron seguirse conciliando y afloraron en un nuevo movimiento revolucionario.

¿Qué papel jugaba la Iglesia en todo esto? Desde finales del siglo contaba nuevamente con un proyecto alternativo al del Estado. Apoyada en la *Rerum Novarum*, ofrecía opciones de solución a los problemas que condujeron al estallamiento de la lucha política en el país, que no eran las que proponían los que estaban haciendo la Revolución. Nuevamente el enfrentamiento no pudo evitarse y aunque la inmensa mayoría del pueblo mexicano seguía siendo católica, se buscó y se logró dejar fuera de las decisiones políticas a los miembros de la Iglesia. En la historia de México había precedentes jurídicos para justificar esta actitud.

### *La supremacía del Estado sobre las iglesias*

Entre el proyecto de Carranza sobre la materia religiosa y la redacción final de lo que hoy es el artículo 130 de nuestra Carta Magna, hay una diferencia enorme. De la independencia entre el Estado y la Iglesia propuesta por el Primer Jefe se pasó a la supremacía del Estado sobre las iglesias. Desde muchos puntos de vista, era inevitable este paso. El Estado surgido de la Revolución fue el producto de una serie de alianzas entre los diversos grupos que habían participado en ella. En alguna forma Carranza representó la posibilidad de hacer a un lado las opciones más radicales, gracias a lo cual pudieron encontrarse los denominadores comunes que permitieron elaborar la Constitución de 1917 y echar a andar al país. Entre las alianzas había una que no podía realizarse, la del

Estado y la Iglesia. Para entonces, esta última tenía su propia propuesta sobre el modo en que debían hacerse las cosas, basada en la nueva legislación pontificia, la cual asumía cada vez más las contradicciones de la sociedad capitalista. En la redacción final del artículo 130 se optó por la recapitulación histórica, para que sirviera de base al desarrollo futuro de las relaciones entre el Estado y las iglesias.

La Comisión de Constitución fue muy clara en su contrapropuesta al proyecto de Carranza y expuso que no se trataba “de proclamar la simple independencia del Estado, como lo hicieron las Leyes de Reforma. . . sino [de] establecer marcadamente la supremacía del Poder civil sobre los elementos religiosos” y agregaba:

. . . Por tal motivo desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, porque esto fue reconocer, por las Leyes de Reforma la personalidad de la Iglesia, lo cual no tiene razón de ser, y se le sustituye por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas con el fin de que, ante el Estado no tengan carácter colectivo [. . .] De este modo, sin lesionar la libertad de conciencia, se evita el peligro de esa personalidad moral, que sintiéndose fuerte por la unión que la misma ley reconocería, pudiera seguir siendo otro peligro para las instituciones.

El dictamen se presentó el 25 de enero de 1917 por la noche y el *Diario de los Debates del Constituyente* sólo informa que fue aplaudido y se oyeron voces de que debía ser votado, pero su discusión se pospuso para el día 28 del mismo mes. El sábado 27, también por la noche, se volvió a tocar el asunto del artículo 129 y sólo se hicieron algunas observaciones sobre la necesidad de que los sacerdotes fueran mexicanos. En la madrugada ante unos pocos ciudadanos se dejó para el día siguiente dar el resultado de la votación. Nunca se dio y el artículo pasó a ser el 130 de la Constitución y por su promulgación en el texto de la Carta Magna pasó a ser no sólo derecho positivo sino una de las decisiones políticas fundamentales en que se basa nuestro sistema jurídico.

Hoy, este precepto es duramente cuestionado por algunos sectores de la población, especialmente por la jerarquía eclesiástica. Quizá en corto

tiempo será modificado. El interés que tuve al redactar estos comentarios fue ofrecer la información que muestra la larga tradición de los órganos de gobierno asentados en nuestro territorio de intervenir en los asuntos administrativos y temporales de la Iglesia. Salvando dos décadas del siglo XIX, el resto del periodo que va de 1521 a 1990 es de intervención: al amparo del Patronato y el vicariato en la época colonial; de la legislación reformista en el siglo XIX, y del principio de supremacía en lo que va del XX. No veo necesario dar marcha atrás en esta tradición sino más bien encontrar una vía que establezca preceptos más acordes con los tiempos que corren en la que se respete la larga práctica estatal para decidir en los asuntos temporales de la Iglesia.

La separación no ha sido del agrado de la Iglesia universal nunca; sobre la francesa, Pío X, en la encíclica *Vehementer Nos* de 11 de febrero de 1906, expresó su condena en los más enérgicos términos:

Porque con la mayor injuria ultraja a Dios, de quien solemnemente reniega [ . . . ]; porque viola el derecho natural y de gentes y la fe pública debida a los pactos; porque se opone a la constitución divina, a la íntima esencia y a la libertad de la Iglesia, porque destruye la justicia, conculcando el derecho de propiedad legítimamente adquirido por muchos títulos y hasta por mutuo acuerdo, porque ofende gravemente a la dignidad de la Sede Apostólica, a nuestra persona, al orden de los obispos, al clero y a los católicos franceses.

Menos lo es la supremacía y el desconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia. Pero nuestra legislación, la cual efectivamente es "de su propia y singular naturaleza", ha sido dictada para responder a las necesidades de construir al Estado en unas condiciones muy diversas de aquéllas de los países cuyos modelos políticos y económicos hemos tratado de imitar. La solución habrá de buscarse atendiendo a las peculiaridades que ha tenido la relación entre ambas potestades en nuestro territorio, y a ella tendrá que ajustarse la Iglesia univesal, para la cual somos una más de las sociedades en proceso de reforma y transición hacia nuevos modelos políticos y económicos en el convulsionado final de siglo.

# **ARTÍCULOS**

**131-136**

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

Durante el siglo XIV, Tecotlatzin, señor de Texcoco, creó el sistema jurídico acolhua. Posteriormente, el derecho texcocano fue adoptado por diversos señoríos de filiación nahua, entre los que se cuentan el de Tlacopan y el de México-Tenochtitlan.

El quinto *huey tlatoani* o gran gobernante mexica, Moctezuma I (1400-1409), diseñó un régimen jurídico propio, aunque basado en el sistema legal acolhua, pues creó distintas leyes sobre todo en materia militar, religiosa y de impuestos.

Los gobernantes de México-Tenochtitlan fueron los legisladores de más alta jerarquía, ya que gozaron de una amplia facultad para dictar leyes en distintas materias, tales como la penal, militar, civil y comercial. Así, por ejemplo, las actividades comerciales a larga distancia, realizadas por la privilegiada casta de los *pochteca* o comerciantes profesionales, eran controladas por el máximo dirigente mexicano. Esta actividad tenía una gran importancia política, pues a través de ella el imperio azteca estableció relaciones de dominio sobre diversos pueblos mesoamericanos, al imponerles condiciones comerciales.

También el pueblo azteca ejerció su poder político a través de la conquista militar; la expresión fundamental de ese dominio era la imposición de determinada carga tributaria a los señoríos sometidos. Aunque lograron centralizar su hegemonía en el valle de México, ello no ocurrió en las regiones conquistadas más alejadas. Por tal motivo, era frecuente

que muchas provincias se independizaran y recobraran su funcionamiento autónomo. Sin embargo, los aztecas emprendían nuevas campañas de conquista sobre los pueblos rebeldes a los que, una vez reconquistados militar y políticamente, aumentaban al doble el pago del tributo.

En los almacenes reales se acumulaban todos los tributos recaudados, para de ahí orientarse a las diversas empresas iniciadas por los gobernantes, como podrían ser las campañas militares, las obras públicas y el pago a funcionarios de gobierno.

Los almacenes de la ciudad, así como los templos del recinto sagrado de México-Tenochtitlan, las casas reales, las fortalezas militares y los centros educativos, entre otros, estaban bajo el control y cuidado directo del grupo dirigente mexicana.

Por su parte, los diferentes barrios de la ciudad se encargaban del cuidado de sus propios inmuebles, destinados al culto y a otros servicios de uso comunitario.

## **Época Colonial**

Los tres siglos de dominación española sobre el territorio novohispano (1521-1821) estuvieron caracterizados por un régimen monárquico, en el que los reyes de España fueron la máxima autoridad en todos los ámbitos. Eran ellos, en acuerdo con el Real y Supremo Consejo de Indias, quienes dictaban leyes, ordenanzas y toda reglamentación para sus colonias.

El Consejo de Indias, como cuerpo consultivo del monarca, podía redactar y proponer al rey cualquier tipo de disposición legal así como su modificación y anulación. La resolución que tuvieran los consejeros era enviada al rey, en forma de consulta, pidiendo su aprobación. Devuelta la disposición al Consejo, podía promulgarse con la confirmación real.

Por su parte, las autoridades novohispanas gozaron de facultades legislativas cuando sus disposiciones jurídicas contaban con la confirmación del soberano; asimismo, pudieron reformar ordenamientos reales o

simplemente no ejecutarlos, cuando los consideraban perjudiciales para las circunstancias locales.

La actividad comercial entre España y sus posesiones americanas también estuvo reglamentada por la Corona española. Para tal efecto se creó en 1503 la Casa de Contratación de Sevilla, que fue la principal institución de este tipo en el ámbito comercial.

Los reyes españoles aplicaron un estricto sistema económico regulado a través de monopolios. De esa manera restringieron la circulación y producción de ciertas mercancías en las colonias, y les prohibió el comercio con otros países y entre ellas mismas.

La Casa de la Contratación de Sevilla también desempeñó otras funciones, tales como recibir los informes de las autoridades coloniales acerca del manejo del tesoro real. Para lograr un manejo honrado de las cajas reales, la Corona obligó a todos los funcionarios novohispanos a entregar un inventario de sus bienes antes de tomar posesión de sus cargos; de igual manera, la mayoría de funcionarios tuvo prohibido dedicarse al comercio, operar minas, manejar ingenios azucareros o intervenir en empresas navieras. En 1605 se estableció en la ciudad de México una institución capaz de realizar auditorías a todas las cuentas públicas: El Tribunal de la Contaduría Mayor o Tribunal de Cuentas.

Muchas y muy diversas fueron las instituciones españolas implantadas en la Nueva España. Desde los primeros años de la Colonia comenzaron a introducirse formas de gobierno castellano y a construirse edificios públicos y privados de influencia peninsular. A partir de entonces se dio inicio a la construcción de inmuebles públicos como: casas de cabildos, alhóndigas, fuertes, presidios, hospitales, el palacio virreinal, acueductos, plazas, fuentes, caminos, instituciones educativas, de beneficencia, cuarteles, etc., los cuales estuvieron sujetos a la legislación real o a la municipal.

A lo largo de trescientos años de coloniaje, las leyes y provisiones dictadas para las Indias fueron variadas y dispersas (en 1680 se dictó la Recopilación de las Leyes de Indias y en 1786 la Ordenanza de Intendentes), hasta el año de 1812 en que fue promulgada la Constitución Polí-

tica de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz. Tanto esta última como las anteriores, hubieron de ser juradas y guardadas por toda autoridad o funcionario público novohispano.

A través de la Constitución de Cádiz se crearon siete secretarías de despacho que debían establecer el presupuesto anual de los gastos de la administración pública para su ramo respectivo y presentar cuentas de los egresos. Asimismo, determinó que serían las cortes españolas las encargadas de disponer lo más conveniente sobre administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales. Las mismas cortes adquirieron el derecho de reformar leyes y deliberar sobre las propuestas del rey.

La Constitución de Cádiz, sin dejar de reconocer a la monarquía, fue creada por unas cortes más liberales que intervinieron en las decisiones de gobierno. Por tal motivo, al terminar el dominio de Napoleón en España y dejar en libertad al rey Fernando VII, en marzo de 1814, el monarca publicó un manifiesto en Valencia en el que anulaba la Constitución de Cádiz.

## Siglo XIX

Durante la Guerra de Independencia se redactaron varios documentos, cuya finalidad fue la organización política del naciente país. Uno de ellos fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en 1814.

En cuanto al principio de la supremacía constitucional, estableció en su artículo 237 que mientras no se sancionara una constitución permanente, el Decreto sería inviolable. Lo mismo sucedió con el reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, legislación que sustentó el régimen de Agustín de Iturbide. En su artículo 1o. abolió la Constitución española de 1812, conocida como Constitución de Cádiz, en "toda la extensión del imperio"; el 2o. respetó las órdenes y decretos promulgados hasta el 24 de febrero de 1821, es decir, casi un año antes del establecimiento del Imperio.

El primer estatuto de carácter federal que tuvo México, la Constitución de 1824, señaló en su artículo 161, fracción III, como obligación de

los estados guardar y hacer guardar la Carta Magna, las leyes generales y los tratados hechos o que se hicieren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera.

En cuanto a la posibilidad de reformar la Constitución, señaló en su artículo 166 que sólo las legislaturas locales estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados preceptos. Las legislaturas deberían de promover su iniciativa de reformas ante el Congreso, el cual tendría la facultad de decidir las que considerara oportunas y presentarlas a discusión. Sin embargo, las iniciativas de esos organismos no serían tomadas en cuenta sino hasta 1830. Además, afirmó que nunca podrían ser reformados los artículos referentes a la libertad e independencia de México, la religión, la forma de gobierno, la libertad de imprenta y la de los supremos poderes de la Federación y los estados.

La Carta de 1824 fue sustituida por las Siete Leyes, legislación de carácter centralista que encomendó al Congreso recibir las iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Poder Ejecutivo y los diputados; sobre las materias específicas se encargarían las juntas departamentales. El Congreso debería aprobar las reformas, pero era indispensable su aceptación por el Supremo Poder Conservador. Asimismo, en su artículo 12, fracción VII, consignó entre sus atribuciones la de restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, a saber, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, o bien a los tres “cuando hayan sido disueltos revolucionariamente”.

De igual manera las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), ordenamiento también centralista, estableció que en cualquier tiempo podría reformarse la Constitución (art. 202).

Hacia 1847 se restableció la Carta de 1824 y se adicionó un documento que contenía algunas modificaciones, llamado Acta Constitutiva y de Reformas. Su artículo 27 estableció que las leyes constitucionales no podían derogarse ni alterarse, “sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de origen”. Por su parte, el artículo 28 reglamentó el procedimiento para aprobar una reforma y el 130 afirmó la supremacía de la Constitución.

El Acta de Reformas estuvo vigente hasta 1853, cuando los conservadores retomaron el poder político. La primera magistratura recayó en Antonio López de Santa Anna, y aunque su gobierno estaba sustentado legalmente en las “Bases para la administración de la República. . .”, muy pronto su régimen se convirtió en una dictadura. Tal situación provocó en 1854 el estallido de la Revolución de Ayutla. Al triunfo de ésta, se convocó a un Congreso Constituyente encargado de elaborar una nueva Carta.

El congreso comenzó sus debates en 1856, y dispuso en su artículo 125 que los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás edificios necesarios al gobierno de la Unión estarían bajo inmediata inspección de los poderes federales. Cabe señalar que tal disposición se modificó hasta 1901, en los términos que actualmente aparece.

El artículo 126 señaló la absoluta supremacía de la Constitución, las leyes del Congreso y los tratados hechos por el Presidente de la República. Asimismo, estableció que las constituciones de los estados no podrían contravenir las disposiciones de la Carta Magna.

Por su parte, el artículo 127 estableció que dicho estatuto podría ser reformado y señaló el procedimiento para la aceptación de modificaciones.

Referente a la inviolabilidad constitucional, el artículo 128 afirmó que la Constitución no perdería, en ninguna circunstancia, su fuerza ni su vigor; en caso de que cualquier trastorno público estableciera un gobierno contrario a los principios sancionados por ella, tan luego como el pueblo recobrara su libertad, también se recobraría la observancia de la Ley Suprema. Finalmente ordenó que, de acuerdo con la Constitución y leyes promulgadas, deberían ser juzgados los integrantes del gobierno rebelde y sus colaboradores.

La promulgación de la Ley Fundamental de 1857 acarreó grandes conflictos políticos. En diciembre de ese año se desató una cruel guerra civil entre liberales y conservadores. En 1861 los liberales lograron implantar el orden, pero tres años más tarde los conservadores, auspiciados por el emperador de Francia, implantaron una monarquía en México y

para tal fin ofrecieron la corona a Maximiliano de Habsburgo. Durante el Segundo Imperio rigió paralelamente a la Constitución de 1857 otro ordenamiento: el Estatuto Provisional, el cual afirmó en el artículo 80 su supremacía. Sin embargo, en 1867 la invasión fue repelida y el orden constitucional de la Ley de 1857 volvió a imperar.

Al poco tiempo de reinstalado el gobierno nacional, el entonces presidente Benito Juárez expidió la "Convocatoria para la elección de los poderes superiores federales". Ahí se hizo una "especial apelación" al pueblo para que en el acto de elegir a sus representantes expresara su voluntad de autorizar al próximo Congreso de la Unión para adicionar y reformar la Constitución en los cinco puntos que señalaba la convocatoria, sin necesidad de realizar el procedimiento indicado en el artículo 127. Los cambios propuestos tenían como fin equilibrar la fuerza política del Poder Ejecutivo y Legislativo. No obstante, las reformas no fueron aceptadas. A partir de esa fecha el artículo no fue reformado.

El antecedente inmediato del artículo relativo al gravamen de mercancías y comercio (el 131 actual), se encuentra en 1886, como una modificación del artículo 124 de la Constitución de 1857. Éste establecía que a partir del 1o. de julio de 1858 quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores de todo el país. Además, la reforma facultó al gobierno de la Unión para ser el único que pudiera expedir aranceles; se prohibió a los estados gravar directa o indirectamente el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio; prohibió gravar la entrada y salida de mercancía nacional o extranjera; suspendió la creación de aduanas locales, y facultó exclusivamente a la Federación para gravar las mercancías extranjeras.

Diez años más tarde el artículo volvió a modificarse. Otorgó como facultad privativa de la Federación gravar las mercancías exportadas e importadas que pasaran "de tránsito" por el territorio nacional, así como prohibir la circulación en el interior de la República a "toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia".

## **Siglo XX**

El general Porfirio Díaz permaneció al frente del gobierno desde 1876, con un breve intervalo de cuatro años. Esta permanencia tan prolongada

desembocó en el estallamiento de una lucha armada en 1910 que originó una grave crisis en todo el país, afectando a los sectores de producción minero, industrial y agropecuario.

Para mediados de 1916 Venustiano Carranza, consolidado ideológica y militarmente sobre las demás fuerzas revolucionarias, legitimó su poder mediante la expedición de leyes y decretos que satisficieran las necesidades inmediatas de la población. Al abordar el problema económico, en materia de aranceles, publicó el 5 de julio de ese año una nueva tarifa, en la cual se declaraba libre de todo impuesto a las embarcaciones; a los carros y coches para vías férreas; a los artículos necesarios para la industria, y la agricultura, entre otras. El 29 de agosto decretó una reforma a los artículos 325 y 326 de las ordenanzas de aduanas marítimas y fronterizas. Esta modificación contribuyó a agilizar las operaciones aduanales.

Por otro lado, Carranza creyó necesario reformar la Ley Fundamental de 1857 para poder adaptarla a las necesidades de la época. Así, en septiembre convocó a un Congreso Constituyente que realizaría su primera sesión ordinaria el 1o. de diciembre. Los debates en torno a los artículos que conforman este marco fueron pocos, ya que sólo un precepto no fue retomado de la Constitución de 1857: el referente a los recursos económicos del gobierno federal. Así, se planteó la necesidad de incluir un artículo sobre provisiones generales. Dentro de éste se abordó el tema de los contratos que realizaría el gobierno con particulares. El precepto suscitó una breve discusión y finalmente fue aprobado por unanimidad.

## **MARCO JURÍDICO**

### **ARTÍCULO 131. De las Alcabalas**

#### **Texto original de la Constitución de 1917**

Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

#### **Reformas o adiciones al artículo**

En el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de marzo de 1951 apareció publicada la adición del segundo párrafo.

El 8 de octubre de 1974 apareció publicada, en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma efectuada al primer párrafo por la que se suprimió de su texto a los territorios federales.

#### **Texto vigente**

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguri-

dad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Ley Aduanera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1981.
- Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1986.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1990.

### **Comentario jurídico**

El párrafo primero del artículo 131 de nuestra Carta Magna establece diversas disposiciones en los siguientes tres rubros:

1. Es facultad exclusiva de la Federación gravar el comercio exterior, es decir, la importación, exportación y el tránsito de mercancías. La Federación regula estas actividades a través de las diversas leyes fiscales

vigentes, las cuales deben tender a estimular la producción interna y promover la exportación de diversos productos.

2. La Federación tiene también la facultad de regular, a través de una reglamentación específica, la circulación en la República de determinados productos comerciales y podrá prohibir que circulen estos mismos, con el objeto de proteger la seguridad interna del país.

3. La Federación, al actuar como Gobierno del Distrito Federal y por lo que hace a éste (artículo 73, fracción VI, base 1a. de la Constitución), tiene prohibido imponer gravámenes al tráfico de mercancías según se desprende de las fracciones VI y VII del artículo 117 de la propia Carta Magna.

Por lo que respecta al segundo párrafo del artículo que comentamos —adicionado el 28 de marzo de 1951—, establece que el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo Federal para que legisle autónomamente en materia de comercio exterior, con el propósito de regular la economía nacional, dejando a su cargo, en buena medida, el equilibrio de las balanzas comercial y de pagos.\*

Sin embargo, el Presidente deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Buscar la estabilidad de la producción nacional;
- b) Regular la economía del país;
- c) Que haya clara urgencia de su intervención para regular favorablemente el comercio exterior, y
- d) Que exista el propósito de buscar el beneficio económico del país.

---

\* La balanza comercial es la relación entre las exportaciones e importaciones de un país en un periodo determinado de tiempo. Por balanza de pagos se entiende el resumen de la situación financiera interna de un país en un periodo determinado.

Al final de cada año fiscal, el Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal correspondiente, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida un año antes. El Congreso de la Unión, en la Ley de Ingresos de la Federación, calificará dicho uso y, en su caso, volverá a otorgarla para el año siguiente.

## **ARTÍCULO 132. Bienes inmuebles de la Federación**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

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

### **Reformas o adiciones al artículo**

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982.

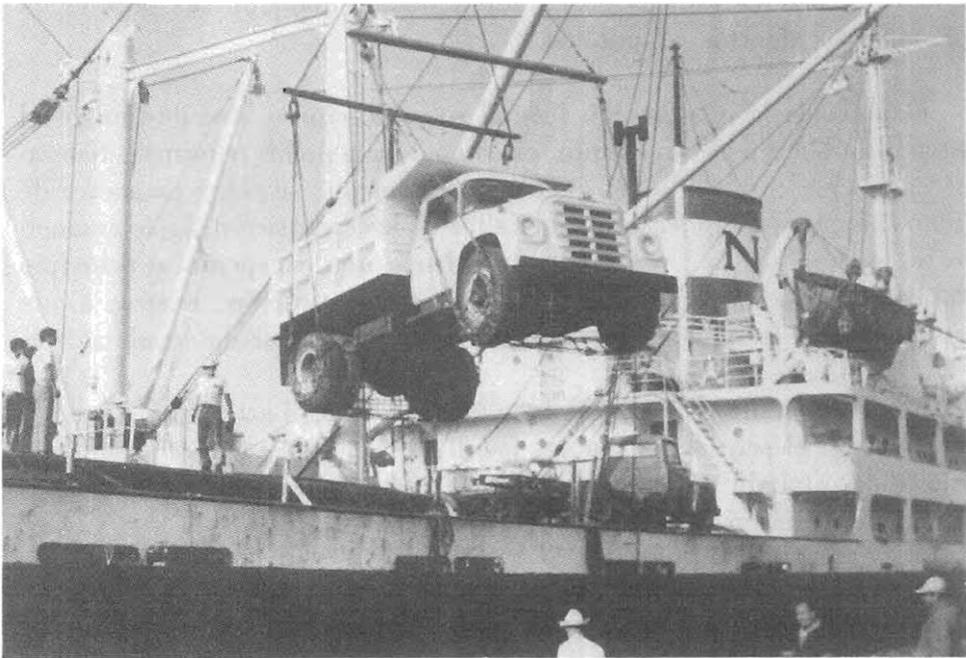
### **Comentario jurídico**

El antecedente de esta disposición, como ya se comentó, está en el artículo 125 de la Constitución de 1857, que establecía la jurisdicción federal sobre las instalaciones militares.

Con la reforma que sufrió dicho artículo, en 1901, se consolidaron dos importantes principios que trascendieron a la Constitución de 1917: los bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común quedaron sujetos a la jurisdicción federal, mientras que los demás inmuebles



*En la época prehispánica los mercados constituyeron un punto importante para la distribución de mercancías*



*El comercio exterior es de carácter dinámico y para evitar una deflación se faculta al Ejecutivo a legislar en esta materia*

públicos, ubicados en el territorio de los estados, quedaron sujetos a la jurisdicción estatal.

La Constitución, respetuosa de las entidades federativas, obliga al Gobierno Federal a solicitar permiso a las legislaturas estatales para adquirir —dentro de sus respectivos territorios—, bienes inmuebles, con el fin de dedicarlos a un servicio público o al uso común. Una vez adquiridos y afectados, se convierten en bienes del dominio público y quedan sometidos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales.

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes del uso común aquéllos de los que pueden disfrutar todos los habitantes de la República, sin más limitaciones que las establecidas por leyes o reglamentos administrativos; como por ejemplo, el espacio aéreo, el mar territorial, las playas, plazas, parques públicos, etcétera.

Los bienes destinados a un servicio público son, entre otros, los inmuebles destinados a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los de uso de las secretarías de Estado y otras dependencias públicas y los templos abiertos al público.

Establecida la jurisdicción federal sobre los inmuebles destinados al servicio público o al uso común, es competencia de los tribunales federales conocer y resolver sobre las controversias que se planteen acerca de dichos bienes, y la aplicación sobre ellos de las disposiciones que emanen de los poderes de la Unión. Ello constituye una excepción al principio planteado por el artículo 121 de la misma Constitución, relativo a que los muebles e inmuebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación.

Adicionalmente y en virtud de lo que establece el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades que no estén expresamente concedidas al ámbito federal se entienden reservadas a los estados, éstos no pueden legislar sobre los bienes federales.

Así pues, los inmuebles destinados al servicio público o al uso común, antes de la entrada en vigor de la Carta Magna, el 1º de mayo de 1917, quedaron incorporados a la jurisdicción federal. A partir de esa fecha, sólo están los ubicados en el Distrito Federal y aquéllos en los

estados, cuando las legislaturas respectivas hayan otorgado su consentimiento. En tal caso, los estados no pueden imponer gravamen alguno sobre esos bienes, ni dar eficacia a las leyes o disposiciones locales en dichos inmuebles (art. 5 de la ley reglamentaria mencionada).

## **ARTÍCULO 133. Supremacía de la Constitución**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de enero de 1934, se otorgó al Senado de la República la facultad de aprobar los tratados celebrados y que se celebren, por el Presidente de la República.

### **Texto vigente**

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

### **Comentario jurídico**

Este artículo establece la llamada “Cláusula de Supremacía Federal” que contiene dos principios:

1. La Constitución Federal es la Ley Fundamental del país.

2. Todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados internacionales, leyes locales, etc.) deben ajustarse a la Ley Fundamental, es decir, deben ser "constitucionales". Para que cualquiera ley, reglamento o acuerdo administrativo, acto o resolución judicial sean legales, vigentes y efectivos, deberán observar y tener su fundamento en la Constitución. Así, el principio fundamental sobre el que descansa todo nuestro orden jurídico es el de la preeminencia de la Constitución.

Consecuentemente, el gobierno federal, las entidades federativas y cualquier órgano que desempeñe funciones gubernativas, sean de nivel federal, estatal o municipal, deben limitar y basar sus actos en lo establecido por la Constitución.

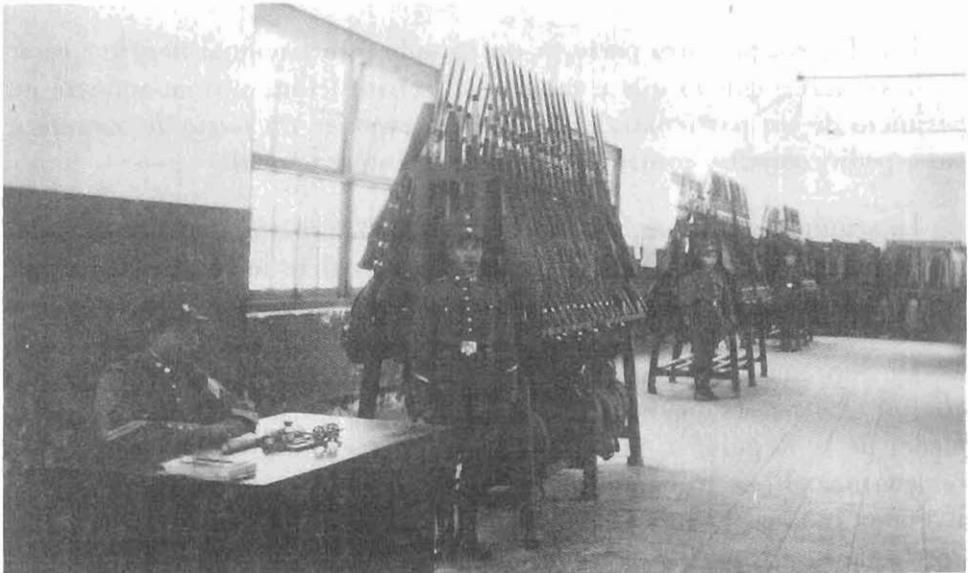
La fórmula ". . . las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella. . .", es congruente, por una parte, con toda la obra legislativa, porque los legisladores tienen el compromiso de legislar dentro de la órbita de atribuciones que la propia Constitución le señala (artículo 124) y, por la otra, se ajusta a nuestra estructura política, ya que en el Congreso de la Unión se reúnen los representantes del pueblo (Cámara de Diputados) y de los estados federados (Cámara de Senadores). La frase: ". . . Los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado. . ." significa que la validez de un tratado en nuestro Derecho Público interno requiere de la concurrencia de dos voluntades: la del titular del Poder Ejecutivo Federal y la de la Cámara de Senadores (determinada por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión).

En el caso de los tratados, deben además cumplirse dos requisitos establecidos por el Derecho Internacional Público, denominados reserva y ratificación. El primero de ellos consiste en que algunos de los estados signatarios del tratado pueden convenir en suprimir determinados puntos del mismo, a fin de evitar su incumplimiento total posterior; la ratificación significa que, una vez signado el tratado por los representantes diplomáticos autorizados de cada uno de los estados, los gobiernos respectivos otorgan su aprobación final.

México es signatario de la Convención de Viena, sobre Derecho de los Tratados de 1969, celebrada en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en vigor desde el 27 de enero de 1970 y ratificada por nuestro Senado el 25 de septiembre de 1974. El criterio de



*El actual edificio de la Secretaría de Educación Pública fue la sede del Consulado de México, a partir de 1731, y en el siglo XIX albergó la Aduana*



*Los cuarteles del Ejército Mexicano están bajo la jurisdicción de los poderes federales*

dicha Convención se apega a la utilización del término “tratado”, para todo instrumento en que de cualquier modo se consigne un compromiso internacional y para los cuales existen una gran variedad de denominaciones, tales como: convención, protocolo, pacto, carta, acuerdo, etc. No importa pues, la denominación particular que se le otorgue al instrumento internacional para que se incluya en las normas de la mencionada Convención.

El Derecho Internacional no acepta —explícitamente— que un Estado pueda invocar como causal de nulidad el hecho de que su consentimiento haya sido manifestado en violación a una norma de su derecho interno, respecto a la competencia o autorización para celebrar tratados.

Pese a ello, la Convención de Viena sostuvo una posición intermedia: en caso de que la violación del Derecho interno sea manifiesta (que resulte evidente para cualquier Estado de buena fe) y afecte una norma de importancia fundamental, el Estado afectado podrá alegar tal circunstancia como vicio de su consentimiento y anular las disposiciones internacionales que le afecten. La Convención reconoce que siendo el Estado una persona jurídica, no puede obligarse, sino luego de cumplir con los procedimientos que sus propias leyes le señalen; de lo contrario, no habría consentimiento.

En México, por otra parte, si un tratado internacional llegare a estar en desacuerdo con lo que establece la Constitución, y si se aplicare en perjuicio de un particular, éste podrá interponer un *juicio de garantías*, para pedir *amparo* contra dicha norma internacional.

La segunda y última parte del artículo 133 contiene una idea complementaria del establecido en el primero a la cual se le conoce doctrinalmente como “Defensa Subsidiaria de la Constitución.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha determinado que no se debe encomendar el *control de la constitucionalidad* a todos los jueces de la República, pues hacerlo sería fragmentar la facultad de hacer guardar el exacto cumplimiento de la Constitución, que corresponde al Poder Judicial Federal exclusivamente a través del Juicio de Amparo. Por lo tanto, un juez local no es competente para calificar sobre la constitucionalidad en la aplicación de una ley local.



*Los tratados internacionales, celebrados por el Presidente de la República, son aprobados por la Cámara de Senadores*

## **ARTÍCULO 134. Bases a que deberán sujetarse los recursos económicos federales para las obras y servicios públicos**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

### **Reformas o adiciones al artículo**

El 28 de diciembre de 1982 apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, una reforma sustancial al precepto, que quedó como aparece en el texto vigente.

### **Texto vigente**

Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

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

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Ley de Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1980.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 1985.

### **Comentario jurídico**

El artículo 134 establece las formalidades y condiciones para que el sector público federal (tanto el central como el paraestatal), celebre contratos y convenios relativos a obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes y servicios que sirvan a los fines del Estado y para el cumplimiento cabal de sus objetivos.

Las obras públicas no son, por sí mismas, un fin del Estado; son medios para cumplir con sus fines: prestar servicios públicos. Por ello los particulares, contratados por el gobierno, pueden realizar las obras necesarias o prestar los servicios requeridos.

Las exigencias formales tienen el objeto de evitar transacciones que se traduzcan en despilfarro y mala calidad de obras, bienes y servicios contratados por el gobierno de la República.

Jurídicamente, la contravención de dichos preceptos llevaría a la nulidad absoluta de los actos celebrados.

El primer párrafo señala los principios que han de normar la administración de los recursos de la Federación y del Distrito Federal. El precepto es también obligatorio para las entidades paraestatales (organismos descentralizados y empresas de participación estatal), federales y del propio Distrito Federal.

Esos principios son: eficiencia, eficacia, honradez e idoneidad respecto del ejercicio del gasto.

*a) Eficiencia:* Se entiende como la capacidad administrativa para alcanzar los fines establecidos, por medio del uso más racional posible de los recursos y medios disponibles, es decir, la capacidad de obtener el mayor beneficio a cambio del menor costo.

*b) Eficacia:* Ahora bien, no todas las acciones de gobierno pueden, ni deben ser regidas sólo por el cálculo de costo-beneficio. Es el caso, por ejemplo, de las decisiones urgentes, en las que no es posible determinar con antelación cuáles posibles opciones implican menores costos, a riesgo de causar mayores gastos o daños irreparables por la demora.

*c) Honradez:* Se refiere no sólo a la inapropiada enajenación de bienes, o de aprovechar la posición privilegiada en la administración pública para obtener ventajas indebidas, sino en lo general al comportamiento responsable del servidor público, que implica el cumplimiento puntual, oportuno y debido de todas sus obligaciones.

*d) Idoneidad del Gasto:* significa que debe existir adecuación entre los objetivos que se buscan y el uso que se haga de los recursos económicos. Se entiende que una buena administración no permitirá un ejercicio desordenado del gasto, ni la distracción indebida de recursos para acciones no prioritarias.

En el segundo párrafo del artículo se amplía el concepto original del Constituyente de 1917, en cuanto a la adjudicación de obras por medio de convocatorias públicas, para ampliarlo a todo tipo de contratos realizados por el sector público (adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, etc.). El mecanismo para efectuar dichos actos jurídicos será la licitación pública, es decir, la oferta al mejor postor, para que el acto de que

se trate se efectúe en las mejores condiciones posibles de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y toda otra circunstancia importante para el interés público, que deberán tomarse en cuenta, para decidirse por determinado oferente.

En el caso de que la licitación resultara no ser el medio idóneo para asegurar la mejor contratación, el tercer párrafo del artículo en comentario señala que las bases para tomar decisiones en estos supuestos se establecerán en las leyes reglamentarias de este precepto constitucional: la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

En el caso de que autoridades de otros niveles de gobierno (estatal y municipal) administren recursos de la Federación, deberán en todo caso apegarse a los principios establecidos en este artículo constitucional. La responsabilidad de los servidores públicos, por el incumplimiento de estos mandatos, se fincará en base a los procedimientos señalados por el capítulo IV de la propia Constitución.

## **ARTÍCULO 135. Reformas a la Constitución**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1966, la Comisión Permanente puede efectuar el cómputo de los votos de las legislaturas estatales, sobre reformas o adiciones a la Ley Fundamental.

## **Texto vigente**

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

## **Comentario jurídico**

La Carta Magna es susceptible de modificación a través de un procedimiento especial, prescrito en el artículo del que ahora nos ocupamos, que señala que todo cambio al texto de la Carta Magna deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los representantes en la sesión correspondiente de las Cámaras del Congreso de la Unión, requiriéndose posteriormente la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

Todo ello tiene por objeto lograr y combinar, al mismo tiempo, flexibilidad para adaptar el texto constitucional a la realidad nacional; la coparticipación de los representantes de la voluntad popular de cada uno de los estados miembros del pacto federal, y la indispensable permanencia y firmeza de la Ley Fundamental.

El artículo 135 crea un órgano especial, denominado por algunos autores como *poder revisor*, o Constituyente Permanente y que está conformado por el Legislativo Federal (con sus dos Cámaras), y las legislatu-

ras estatales. Este órgano se encuentra situado entre el *poder constituyente* y el *poder constituido*. Subordinado al Constituyente, es superior a los poderes conformados por aquél. Tanto, que puede alterarlos. Por ello, el Presidente de la República no tiene derecho de veto sobre el Poder Revisor.

El procedimiento para reformar la Constitución es más complicado que el señalado para la aprobación de las leyes. Se requiere una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes al momento de la votación, para que las cámaras federales puedan aportar una reforma constitucional, mientras que las leyes ordinarias requieren sólo la mayoría simple, de la mitad más uno de los presentes. Además, la reforma será presentada a la consideración de las cámaras de diputados locales, la mayoría de las cuales también deberá aprobarla. No habiendo señalamiento alguno en la Constitución, cada legislatura local puede aprobar la reforma por la mayoría simple de sus diputados presentes, salvo que sus propias constituciones locales estipulasen una votación mayor.

Cabe señalar que hay una disposición constitucional específica que exige de mayores formalidades que las señaladas, como en el caso de la creación de una nueva entidad federativa, dentro de los límites de las ya existentes, cuando el Poder Legislativo de la entidad o entidades afectadas no han dado su consentimiento. En tal supuesto, la modificación será ratificada por las dos terceras partes de las legislaturas locales (art. 73, III, 5o.).

Por el contrario, cuando se trate de admitir un nuevo estado a la Federación, el procedimiento a seguir será el mismo que para las leyes ordinarias.

## **ARTÍCULO 136. Inviolabilidad de la Constitución**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que, por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios

que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

### **Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes**

- Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.
- Código de la Justicia Militar, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1933.

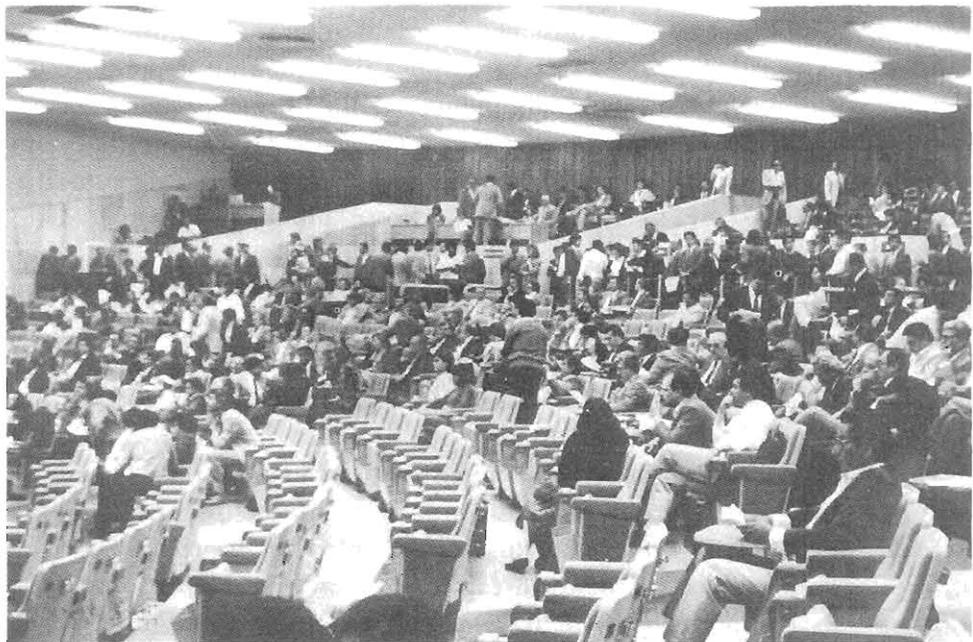
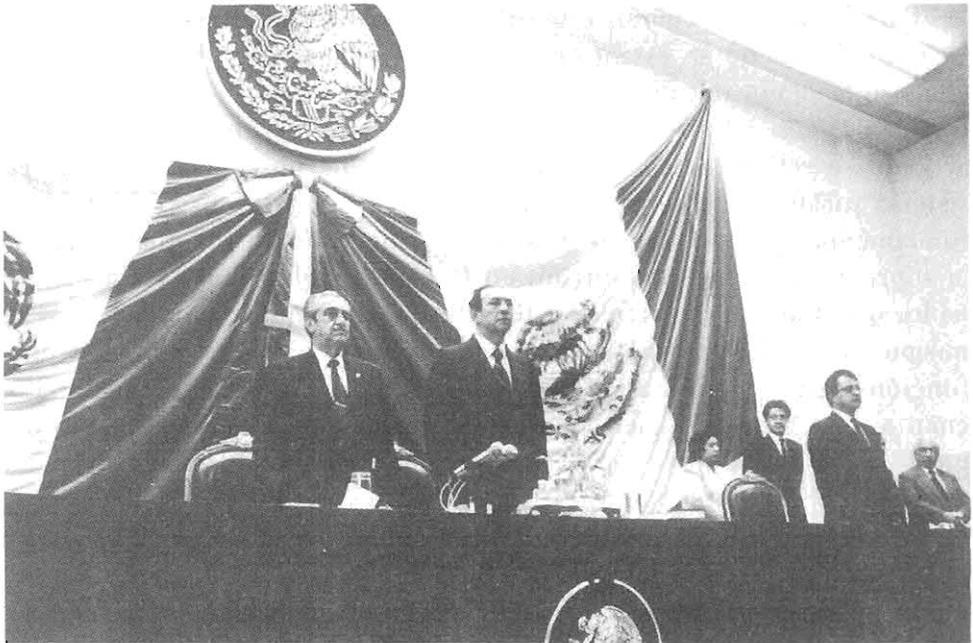
### **Comentario jurídico**

Dr. Juan Rebolledo Gout\*

El último artículo constitucional, el 136, afirma el imperio de la Ley, de la regla del derecho, bajo el encabezado de la "inviolabilidad de la Constitución". Declara que la Constitución no perderá su fuerza y vigor por ninguna situación de facto. Por eso, la Constitución a través de este artículo reclama para sí una existencia normativa independiente de los hechos del poder que pretendiesen, en un momento dado, negarle fuerza de ley. Cualquier modificación del orden constitucional diferente al establecido por el artículo 135, que establece el único procedimiento del sistema jurídico para reformar a la Constitución, podrá afectar la eficacia de la Constitución pero no su validez.

---

\* Licenciado en Derecho por la UNAM, realizó estudios de posgrado en las universidades de Tulane y Harvard. Ha sido profesor en la Universidad de Oklahoma y la UNAM, y jefe de estudios de posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Exvocal Ejecutivo del INEHRM y actualmente coordinador de asesores del jefe de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.



*Cualquier reforma o adición a la Constitución requiere del concurso del Congreso de la Unión, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes*

Para el hombre común este artículo constitucional resulta un poco extraño. En él no se establecen libertades ni derechos de las personas como lo hace el capítulo sobre las garantías individuales; tampoco define la organización y las reglas de competencia de los órganos del Estado. El artículo se refiere a toda la Constitución y en consecuencia a todo el sistema jurídico que de ella emana. Es, por así decirlo, un precepto más fundamental que todos los demás, a la par del artículo 133 que establece la supremacía de la Constitución en la Unión y el artículo 135 mencionado, que también se refiere a toda la Constitución, incluyéndose a sí mismo. Al reclamar este *status* fundador, estos artículos cumplen una función lógica y jurídica diferente a los demás en la Constitución. En cuanto a su función lógica, porque su existencia y su cumplimiento no puede establecerse de la misma manera que el resto de las reglas constitucionales. Su cumplimiento está dado en la existencia misma del artículo y no requiere órgano alguno para asegurar se satisfaga el supuesto normativo. Su existencia, la forma en que es válido, sólo se puede establecer si el sistema jurídico, en su conjunto, es aceptado y considerado válido por la mayoría y es generalmente eficaz. Jurídicamente este artículo no es ni una regla de competencia, ni crea autoridad alguna, ni tampoco es una norma de conducta, a pesar de que incluya una instrucción a las autoridades de castigar a quienes pretendieran deponer el orden constitucional y a sus colaboradores. Esta última parte es lógicamente diferente a la primera y, a ella, subordinada. Es, en rigor, un principio fundamental del orden jurídico que afirma el carácter constitutivo y normativo de la Constitución en ese orden jurídico.

El artículo 136 tiene viejos antecedentes en nuestra historia. Como nos lo recuerda la obra de *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. Aparecen versiones similares en el artículo 12, fracción séptima, de la segunda de las leyes constitucionales de la República Mexicana en 1836; en el artículo 169 y 172 del primer proyecto de Constitución Política en 1842 y el 149 del segundo proyecto. También en el artículo 128 de la Constitución Política de 1857, en términos prácticamente idénticos a los de la actual Constitución. En la doctrina, el artículo 136 ha sido objeto de muchos estudios, generalmente atraídos por su naturaleza "especial". Por eso, es comprensible que haya generado interesantes discusiones sobre el carácter paradójico que presenta el ser un artículo constitucional que se refiere a toda la Constitución, incluyéndose a sí mismo (auto-

referencia) por una parte y, por la otra, sobre la aparente contradicción que pudiese existir entre el contenido de este artículo y el contenido del artículo 39 constitucional. En este último caso se ha discutido el tema del llamado "derecho a la revolución".

En el primer caso, la autorreferencia del artículo, obliga a aplicar su contenido a sí mismo: Esto es, que el artículo 136 no perderá su fuerza y vigor por rebelión alguna que interrumpa su observancia. Claro está que, si una rebelión ocurriese y con ella perdiera eficacia este artículo y la Constitución entera, ¿en qué sentido el artículo preserva su fuerza y vigor? Como lo han indicado algunos autores, la fuerza y vigor a la que hace referencia al artículo 136 debe tener un sentido normativo y no práctico. Pero ya no siendo eficaz ¿cuál es la fuerza normativa del artículo y por ende de la Constitución? A diferencia de esos autores, difícilmente podríamos llamarla una fuerza jurídica, la cual estaría suspendida. Por eso, parecería más bien una normatividad política y moral ante un caso de emergencia.

De tratarse de una revolución, como lo han señalado algunos, y siguiendo la evolución de las grandes revoluciones del siglo, la suspensión de la eficacia tendería a dar pie a una nueva Constitución y a un nuevo orden jurídico. De tratarse de una rebelión, asonada, golpe de Estado de carácter temporal, pertenece al mundo de los hechos y no de la normatividad, el que la Constitución volviera a imperar en el territorio nacional. Por ello estamos frente a una declaración de moralidad política, si el supuesto del artículo se realiza. Si éste no es el caso, la norma del 136 cumple el papel fundador de autodeclararse norma de validez fundamental del orden jurídico junto con los artículos 133 y 135.

En cuanto al segundo caso, relativo a la aparente contradicción del artículo 136 y el artículo 39, algunos autores han afirmado que el artículo 39 otorga al pueblo el derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno y, por ello, está reconociendo un derecho a la revolución que el 136, en sus términos, excluye. La mayor parte de los tratadistas niegan que exista el llamado derecho a la revolución y que la interpretación correcta del artículo 39 lo vincula el artículo 135 que define al único medio de "alteración" de la Constitución. De este modo el pueblo sólo podrá ejercer el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, a

través de los procedimientos que establece el artículo 135 y, por tanto, su contenido es perfectamente compatible con la "inviolabilidad de la Constitución", que establece el artículo 136.

Debemos, sin embargo, precisar algunas cuestiones.

El artículo 39 declara al pueblo como titular de la soberanía. Este pueblo, en la Constitución, decidió constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos y bajo el principio de separación de poderes. Esa voluntad, desde luego, puede cambiar, pero su cambio no puede ser constitucional, salvo que se exprese a través del procedimiento constitucional de reforma. La voluntad del pueblo está institucionalizada en la parte orgánica de la Constitución y cualquier cambio fuera de ella reta su validez. De esa manera caemos en la hipótesis del artículo 136: si ese cambio de voluntad se expresa en una rebelión, existe un argumento de orden político para que una vez controlada la revuelta vuelva a ser eficaz y los culpables castigados. Si el cambio se expresa en una nueva Constitución, el argumento político subsiste pero puede ser absolutamente inviable.

En síntesis: el artículo 136 expresa y refuerza la supremacía constitucional en el orden jurídico, su carácter de normatividad jurídica fundamental y se propone como principio político, en el caso de que se interrumpa su observancia. No es un mero principio retórico, pero su fuerza está condicionada a su eventual eficacia. La obligación que establece de castigar a los culpables o quienes cooperen con una rebelión, dependerá del fracaso de la rebelión y de la puesta en práctica del orden constitucional.

## **ARTÍCULOS TRANSITORIOS\***

### **Artículo primero**

Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1º de mayo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso Constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de Presidente de la República.

En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción V del artículo 82, ni será impedimento para ser diputado o senador estar en servicio activo en el Ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo; tampoco estarán impedidos para poder ser electos al próximo Congreso de la Unión, los Secretarios y Subsecretarios de Estado, siempre que éstos se separen definitivamente de sus puestos el día que se expida la convocatoria respectiva.

### **Artículo segundo**

El Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, inmediatamente que se publique esta Constitución, convocará a elecciones de Poderes Federales, procurando que éstas se efectúen de tal manera que el Congreso quede constituido en tiempo oportuno, a fin de que hecho el cómputo de los votos emitidos en las elecciones presidenciales, pueda declararse quién es la persona designada como Presidente de la República, a efecto de que pueda cumplirse lo dispuesto en el artículo anterior.

### **Artículo tercero**

El próximo periodo constitucional comenzará a contarse, para los diputados y senadores desde el primero de septiembre próximo pasado y, para el Presidente de la República, desde el 1º de diciembre de 1916.

---

\* El texto de los artículos transitorios del 1º al 16º es el original de la Constitución de 1917, y éstos no han sufrido reforma o modificación alguna en su contenido, a excepción del artículo 14, la que se señala en el mismo.

#### **Artículo cuarto**

Los senadores que en las próximas elecciones llevaren número par, sólo durarán dos años en el ejercicio de su encargo, para que la Cámara de Senadores pueda renovarse en lo sucesivo, por mitad, cada dos años.

#### **Artículo quinto**

El Congreso de la Unión elegirá a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de mayo próximo, para que este alto Cuerpo quede solemnemente instalado el 1º de junio.

En estas elecciones no regirá el artículo 96 en lo relativo a las propuestas de candidatos por las legislaturas locales; pero los nombrados lo serán sólo para el primer periodo de dos años que establece el artículo 94.

#### **Artículo sexto**

El Congreso de la Unión tendrá un periodo extraordinario de sesiones que comenzará el 15 de abril de 1917, para erigirse en Colegio Electoral, hacer el cómputo de votos y calificar las elecciones de Presidente de la República, haciendo la declaratoria respectiva; y además, para expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Circuito y de Distrito, la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorios, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga inmediatamente los nombramientos de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, y el mismo Congreso de la Unión, las elecciones de magistrados, jueces de primera instancia del Distrito Federal y Territorios; expedirá también todas las leyes que consultare el Poder Ejecutivo de la Nación. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, y los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, deberán tomar posesión de su cargo antes del 1º de julio de 1917, cesando entonces los que hubieren sido nombrados por el actual encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

#### **Artículo séptimo**

Por esta vez, el cómputo de los votos para senadores se hará por la junta computadora del primer distrito electoral de cada Estado o Distrito Fede-



*La Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando alguna rebelión interrumpa su observancia*

ral, que se formará por la computación de los votos de diputados, expidiéndose por dicha junta, a los senadores electos, las credenciales correspondientes.

#### **Artículo octavo**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá los amparos que estuvieren pendientes, sujetándose a las leyes actuales en vigor.

#### **Artículo noveno**

El ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, queda facultado para expedir la Ley Electoral, conforme a la cual deberán celebrarse, esta vez, las elecciones para integrar los Poderes de la Unión.

#### **Artículo décimo**

Los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión contra el legítimo de la República, o cooperado a aquélla, combatiendo después con las armas en la mano, o sirviendo empleos o cargos de las facciones que han atacado al Gobierno Constitucionalista, serán juzgados por las leyes vigentes, siempre que no hubieren sido indultados por éste.

#### **Artículo decimoprimer**

Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República.

#### **Artículo decimosegundo**

Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y viudas de éstos, y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la Revolución o a la instrucción pública, tendrán preferencia para la adquisición de fracciones a que se refiere el artículo 27 y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

### **Artículo decimotercero**

Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que, por razón de trabajo, hayan contraído los trabajadores, hasta la fecha de esta Constitución, con los patronos, sus familiares o intermediarios.

### **Artículo decimocuarto**

#### **Texto original de la Constitución de 1917**

Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes.

#### **Reformas a adiciones al artículo**

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de julio de 1931 se eliminó del texto a la Secretaría de Instrucción y Bellas Artes, como aparece en el texto vigente.

#### **Texto vigente**

Queda suprimida la Secretaría de Justicia.

### **Artículo decimoquinto**

Se faculta al ciudadano Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión para que expida la ley de responsabilidad civil aplicable a los autores, cómplices y encubridores de los delitos cometidos contra el orden constitucional en el mes de febrero de 1913 y contra el Gobierno Constitucionalista.

### **Artículo decimosexto**

El Congreso Constitucional, en el periodo ordinario de sus sesiones, que comenzará el 1º de septiembre de este año,\* expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el

---

\* Conforme al artículo 65 constitucional, el primer periodo de sesiones ordinarias será a partir del 1º de noviembre de cada año, fecha en que el Congreso quedará legalmente reunido.

periodo extraordinario a que se refiere el artículo 6º transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas a garantías individuales, y artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del artículo 111 de esta Constitución.

### **Artículo decimoséptimo\***

Los diputados que se elijan a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, durarán en funciones del 1º de septiembre de 1988 hasta el 31 de octubre de 1991.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por decreto de 4 de abril de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 del mismo mes y año, se derogó este precepto.

### **Artículo decimoctavo\*\***

Los senadores que se elijan en la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, durarán en funciones del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por decreto de 11 de diciembre de 1986, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 15 del mismo mes y año, se reformó dicho artículo para quedar en los términos siguientes:

Artículo 18. "Los senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991, y los que se elijan para la LIV Legislatura, que serán nombrados en segundo lugar, durarán en funciones del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991".

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, se derogó este precepto.

---

\* Este artículo transitorio fue adicionado por decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de abril de 1986. Empezó a surtir efecto a partir del 1o. de septiembre de 1988.

\*\* Este artículo transitorio fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 1986, para surtir efecto a partir del 1o. de septiembre de 1988.

## **Artículo decimonoveno\***

La Comisión Permanente se integrará con 37 miembros, en los términos del artículo 78 de esta Constitución, a partir del primer receso de la LIV Legislatura al H. Congreso de la Unión.

### **Reformas o adiciones al artículo**

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del día 6 de abril de 1990, se derogó este precepto.

La Constitución Política Mexicana concluye así:

“Dada en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente en Querétaro, a 31 de enero de 1917.”

### **Anexos**

Como “Anexos” de la Constitución se incluyen los siguientes artículos transitorios:

1. Del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, referente a la reforma política del régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari, por el que se reformaron y adicionaron los artículos 5o.; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60, y 73, fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19 de la misma Constitución:

Art. 1o. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Art. 2o. En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.

Art. 3o. Los diputados electos a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones hasta el 31 de octubre de 1991.

---

\* Este artículo transitorio se adicionó por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

Art. 4o. Los senadores electos por tres años a la LIV Legislatura durarán en su cargo hasta el 31 de octubre de 1991. Los senadores electos por seis años a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones hasta el 31 de octubre de 1994.

Art. 5o. La Comisión Permanente se integra con 37 miembros en los términos del artículo 78 de esta Constitución a partir del primer receso de la LIV Legislatura al H. Congreso de la Unión.

Art. 6o. En tanto se expida por el Congreso de la Unión la nueva Ley Reglamentaria en materia electoral, seguirá en vigor el Código Federal Electoral.

Recinto Oficial de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, D.F., a quince de octubre de mil novecientos ochenta y nueve. Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

2. Del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 1990, relativo a la reprivatización del servicio de Banca y Crédito, que derogó el párrafo quinto del art. 28 y modificó y adicionó el inciso *a)* de la fracción XXXI, del apartado A del art. 123 y reformó la fracción XIII-Bis del apartado B del mismo artículo de la Constitución:

Art. 1o. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Art. 2o. En tanto se expidan las nuevas normas aplicables, las instituciones de Banca y Crédito y las sucursales en México de Bancos Extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal, continuarán rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAME Goddard, Jorge. *El pensamiento político y social de los católicos mexicanos. 1867-1914*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981 (Historia Moderna y Contemporánea: 15).
- ALTAMIRA, Rafael. *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español: legislación metropolitana y legislación propiamente indiana (siglos VII a XIII)*, [s.l.], Coimbra Editora, 1945 (Estudios sobre las fuentes de conocimiento del derecho indiano).
- ARIAS, Patricia, et. al. *Radiografía de la Iglesia en México 1970-1978*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981 (Cuaderno de Investigación Social: 5).
- BORAH, Woodrow (coord.). *El gobierno provincial en la Nueva España 1570-1787*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1985 (Serie Historia Novohispana. 33).
- BRODA, Johanna. "El aparato jurídico del Estado mexicana: algunas reflexiones acerca de lo público y lo privado en el México prehispánico", en: *Nueva Antropología*, México, D.F., vol. X, Núm. 36, julio 1989, pp. 41-63.
- BRODA, Johanna. "La expansión imperial mexicana y los sacrificios del Templo Mayor", en: *Mesoamérica y el centro de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1985.
- BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 1989.
- BURLEAND, Corrie y Werner Forman. *Dioses y religiones del México prehispánico*, México, Banco del Atlántico-Panorama Editorial, 1984.
- CAMARGO, Pedro Pablo. *El control fiscal en los estados americanos y México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.
- CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

- CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- CARPIZO, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*, 7a. ed., México, Porrúa, 1968.
- CARRASCO, Pedro y Johanna Broda (coordinadores). *Economía política e ideología en el México prehispánico*, 4a. ed., México, Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia-Nueva Imagen, 1985.
- CARRASCO, Pedro. "La sociedad mexicana antes de la conquista", en: *Historia general de México*, 2 t., 3a. ed., El Colegio de México-Harla, 1981, t. I.
- CARVAJAL Contreras, Maximino. *Derecho Aduanero*, 2a. ed., México, Porrúa, 1936.
- CASTILLO Farreras, Víctor M. *Estructura económica de la sociedad mexicana, según las fuentes documentales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- Congreso Constituyente de 1916-1917. Diario de los Debates*, 2 t., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, t. I.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.
- CUEVAS, Mariano. *Historia de la nación mexicana*, México, Talleres Tipográficos Modelo, 1940.
- Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., 4 v., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.
- El municipio mexicano*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1985.
- ESQUIVEL Obregón, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho mexicano*, México, Polis, 1938.
- GALLEGOS Rocafull, José M. *El pensamiento mexicano en los siglos XVI y XVII*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Filosofía y Letras, 1974.
- GERHARD, Peter. *Geografía histórica de la Nueva España 1519-1821*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas-Instituto de Investigaciones Geográficas, 1986 (Espacio y tiempo).
- GÓMEZ Garza, Roberto. *México ante la diplomacia vaticana. El periodo triangular*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- GONZÁLEZ Flores, Enrique. *Manual de Derecho Constitucional*, 2a. ed., México, Textos Universitarios, 1965.

- GONZÁLEZ, Luis. *et al. La economía en la época de Juárez*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976.
- HALE, Charles. *El imperialismo en México en la época de Mora 1821-1853*, 8a. ed., trad. Sergio Fernández y Francisco González, México, Siglo XXI, 1987.
- HARING, Clarence H. *El imperio español en América*, México, Alianza Editorial Mexicana-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990 (Los noventa: 12).
- Historia de México*, 13 v., México, Salvat, 1978.
- Independencia Nacional*, 4 t., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, t. III.
- KATZ, Friedrich. *Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1966.
- “La revolución día a día”, en: *Así fue la Revolución Mexicana*, 8 t., México, Secretaría de Educación Pública, 1985, t. VII.
- LEVIA DÍAZ, Miguel. *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, Murgio, 1959.
- LOAEZA, Soledad. “La Iglesia y la democracia en México”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, México, D.F., Año XLVII, Núm. 1, enero-marzo de 1985, pp. 161-167.
- LÓPEZ Austin, Alfredo. “Organización política en el altiplano central de México durante el posclásico”, en: *Mesoamérica y el centro de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1985.
- Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 13 t., 2a. ed., México, Congreso de la Unión, Porrúa, 1978, t. VIII.
- MACEDO Jaimes, Graciela. *Elementos de historia del derecho mexicano*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1988 (Textos y apuntes: 12).
- MADRID Hurtado, Miguel de la. *Estudios de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 1980.
- MARGADANT, Guillermo F. *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 7a. ed., México, Esfinge, 1986.
- MARQUET Guerrero, Pedro. *La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975.
- MEYER, Jean. *La Cristiada*, 3 t., México, Siglo XXI, 1978, t. II y III.
- MEYER, Jean. *et al. Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. Estado y Sociedad con Calles*, 23 t., México, El Colegio de México, 1988, t. XI.

- MIRANDA, José. *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, El Colegio de México, 1952.
- MIRANDA, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas; primera parte 1521-1821*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978.
- MONJARAZ-Ruiz, Jesús. *La nobleza mexicana: surgimiento y consolidación*, México, Edicol, 1980.
- MORA, José Ma. Luis. *Obras completas*, 8 t., México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Mora, 1986, t. 1, II y III.
- MORENO, Daniel. *Derecho constitucional mexicano*, 9a. ed., México, PAX, 1985.
- MORENO, Daniel. *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Coordinación de Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México, 1967.
- MORENO, Daniel. *Panorama del derecho mexicano. Síntesis de derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.
- MURO Orejón, Antonio. *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, México, M.A. Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 1989.
- OTS y Capdequí, José María. *El Estado español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986 (Obras de historia).
- OTS y Capdequí, José María. *Instituciones*, Barcelona, Salvat, 1959 (Historia de América y de los pueblos americanos: 13).
- PALACIOS Prudencio, Antonio de. *Notas a la Recopilación de Leyes de Indias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- PLIEGO Bernal, Rubén. "Huerta y el Catolicismo", en: *Tiempos*, México, D.F., Núm. 1, mayo, 1988, pp. 7-11.
- PORRÁS Muñoz, Guillermo. *El gobierno de la ciudad de México en el siglo XVI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1982 (Historia novohispana: 31).
- PORTES Gil, Emilio. *La lucha entre el Poder Civil y el Clero. Estudio Histórico y Jurídico*, México, [s.e.], 1934.
- RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. *Mexicano: esta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, 1988.
- RIVERA Marín, Guadalupe. *La propiedad territorial en México 1301-1810*, México, Siglo XXI, 1983.

- RUIZ Subiaur, Emmanuel. "Gobierno, Iglesia y derecho en México", en: *Estudios Jurídicos*, Xalapa, Ver., Núm. 7, pp. 151-283.
- SEMO, Enrique. *Historia del capitalismo en México; los orígenes 1521-1763*, 13a. ed., México, Era, 1985 (El hombre y su tiempo).
- SIMPSON, Lesley Byrd. *Muchos Méxicos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983 (Sección de obras de historia).
- SOUSTELLE, Jacques. *El universo de los aztecas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- STAPLES, Ann. *La Iglesia en la primera República Federal mexicana (1824-1835)*, trad. de Andrés Lira, México, Secretaría de Educación Pública, 1976 (Sep-Setentas: 237).
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991.
- TORRE Villar, Ernesto de la. "Apuntamientos en torno de la administración pública y el gobierno civil y eclesiástico en el siglo XVII", en: *Estudios de Historia Novohispana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1985, t. VIII.
- TORRE Villar, Ernesto de la. "Época Colonial, siglos XVI y XVII", en: León-Portilla, Miguel, *et al.*, *Historia documental de México*, 3a. ed., 2 v., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1984 (Serie documental: 4).
- VALADÉS, José C. *Historia general de la Revolución Mexicana*, 8 t., México, Ediciones Gernika, 1985, t. VII y VIII.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de agosto de 1991 en los TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN, Canal del Norte 80, C.P. 06280, México, D.F. Su tiraje consta de 20,000 ejemplares.