PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE MÉXICO

EDITORIAL
UBIJUS

Colección Editorial
PODER JUDICIAL
ESTADO DE MÉXICO
Rumbo al Bicentenario

El Poder Legislativo Mexicano

César Camacho

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

CÉSAR **CAMACHO**

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

CÉSAR **CAMACHO**

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE MÉXICO

EDITORIAL
UBIJUS

Esta obra pertenece a la Colección Editorial Rumbo al Bicentenario. Centro de Investigaciones Judiciales de la Escuela Judicial del Estado de México. Calle Leona Vicario núm. 301, Col. Santa Clara C.P. 50090, Toluca, Estado de México Tel. (722) 167 9200, Extensiones: 16821, 16822, 16804. Página web: http://www.pjedomex.gob.mx/ejem/

Editor responsable:

Dr. en D. Juan Carlos Abreu y Abreu
Director del Centro de Investigaciones Judiciales

Editora ejecutiva:

Lic. en D. María Fernanda Chávez Vilchis

Asistente editorial:

Lic. en D. Jessica Flores Hernández

Diseño de portada:

Coordinación General de Comunicación Social
del Poder Judicial del Estado de México

© Poder Judicial del Estado de México

© Ubijus Editorial, S.A. de C.V.
Begonias 6-A, Col. Clavería, C.P. 02080
Azcapotzalco, Ciudad de México
www.ubijus.com
contacto@ubijus.com
(55) 53 56 68 91

ISBN: 978-607-8875-67-2

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida sin el permiso de la editorial. Como también, sin importar el medio, de cualquier capítulo o información de esta obra, sin previa y expresa autorización del autor, titular de todos los derechos.

Esta obra es producto del esfuerzo de los autores, especialistas en la materia, cuyos textos están dirigidos a estudiantes, expertos y público en general. Considerar fotocopiarla es una falta de respeto y una violación a sus derechos.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la postura del editor.

2024

Consejo de la Judicatura del Estado de México

Magistrado Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuellar
Presidente

Magistrado Dr. A. J. Raúl Aarón Romero Ortega
Consejero

Magistrado Dr. en D. Enrique Víctor Manuel Vega Gómez
Consejero

Jueza Dra. en D. C. Astrid Lorena Avilez Villena
Consejera

Jueza M. en D. P. P. Edna Edith Escalante Ramírez
Consejera

M. en D. A. Cristel Yunuen Pozas Serrano
Consejera

M. en D. Pablo Espinosa Márquez
Consejero

Junta General Académica

Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuellar
Presidente del Tribunal Superior de Justicia
y del Consejo de la Judicatura del Estado de México

Dr. César Camacho Quiroz
Profesor-Investigador de tiempo completo
de El Colegio Mexiquense

Dr. José Ramón Cossío Díaz
Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y Miembro de El Colegio Nacional

Dr. Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dr. Gerardo Laveaga Rendón
Profesor del ITAM y Coordinador de la Comisión de Ciencia,
Cultura y Derecho de la Barra Mexicana Colegio de Abogados

Dr. Diego Valadés Ríos
Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM

Escuela Judicial del Estado de México

Dr. Jaime López Reyes
Director General

Dra. María de la Luz Ruiz Beltrán
Coordinadora de Enlace Académico

Dr. Juan Carlos Abreu y Abreu
Director del Centro de Investigaciones Judiciales

Consejo editorial

Dr. en D. Juan Carlos Abreu y Abreu
Poder Judicial del Estado de México

Mtra. en D. María José Bernáldez Aguilar
Universidad Autónoma del Estado De México

Dr. en J. C. y D. F. Rodrigo Brito Melgarejo
Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. en D. Manuel Jorge Carreón Perea
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Dr. en D. Héctor Carreón Perea
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Lic. en D. María Fernanda Chávez Vilchis
Poder Judicial del Estado de México

Dr. en D. Javier Espinoza
De Los Monteros Sánchez
Universidad Anáhuac

Dr. en D. José Antonio Estrada Marún
Academia Interamericana
de Derechos Humanos

Dr. en D. Rafael Estrada Michel
Poder Judicial del Estado de México

Dr. en C. P. y S. Alfredo García Rosas
Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en F. D. Juan Jesús Garza Onofre
Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. en C. P. y P. C. Eliseo Lázaro Ruíz
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Lic. en D. Mateo Mansilla-Moya
Revista Abogacía

Dra. en D. E. y S. María Solange Maqueo
Universidad La Salle

Lic. en H. y E. Iván Martínez Aguirre
Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en D. José Ramón Narváez Hernández
Poder Judicial de la Federación

Dra. en D. Fabiola Martínez Ramírez
Tecnológico de Monterrey

Dr. en C. S. Luis Raúl Ortiz Ramírez
Universidad Autónoma del Estado de México

Dra. en D. Yaritza Pérez Pacheco
Universidad Internacional
de la Rioja en México

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libien
Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en D. Francisco Rubén
Quiñónez Huízar
Universidad Nacional Autónoma de México

Lic. en D. María Gabriela Stramandinoli
Tribunal Superior de Justicia
de la Ciudad de México

Dr. en D. Jorge Alejandro
Vásquez Caicedo
Universidad Autónoma del Estado de México

Contenido

Presentación 19

Introducción 21

Capítulo I.
El poder político

1. Introducción 25
2. El poder político 25
   a) El Estado 27
   b) La soberanía 40
   c) La constitución 45
3. Formas de Estado 47
   a) La división de poderes 55
   b) Funciones del Estado 65
   c) Teoría del acto jurídico 66
   d) La función legislativa 68
   e) La función administrativa 72
   f) La función jurisdiccional 79

4. Formas y sistemas de gobierno 81
a) Sistema de gobierno parlamentario 84
b) Sistema de gobierno presidencial 89
c) Sistema de gobierno semipresidencial 93

Capítulo II.
Breve historia del constitucionalismo mexicano: el papel del Poder Legislativo

1. Introducción 95
2. Siglo XIX: fortaleza del Legislativo 96
a) La invasión napoleónica a España y sus repercusiones en la Nueva España 98
b) Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 120
c) La representación política insurgente: la senda constitucionalista 125
d) Ignacio López Rayón y los Elementos constitucionales 127
e) Morelos y el ideario mexicano 130
f) La Constitución de Apatzingán 137
g) La segunda representación política novohispana en España: el regreso de Fernando VII y la abolición de la Constitución de 1812 140
3. El surgimiento de una nación: la Independencia de México ... 142
a) El primer imperio 145
b) El fallido imperio y el Plan de Casa Mata 148
4. Documentos constitutivos de la nación mexicana 153
a) El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 153
b) Pugna entre liberales y conservadores: sus repercusiones en el Poder Legislativo 162
c) Las constituciones centralistas de 1836 y 1843 166
d) El Acta de Reformas de 1847 176
e) La Constitución de 1857 184

f) El restablecimiento de la Cámara de Senadores en 1874 197
g) Sistema presidencial y Ejecutivo fuerte, nota de fin de siglo 203
h) Regulación interna del Congreso 205

5. Documentos constitutivos de la nación mexicana: siglo XX 208
a) Siglo XX: reacomodos institucionales hacia la transición democrática 208
b) La Constitución de 1917 219
c) Desarrollo normativo de la Constitución por parte de la XXVII Legislatura 223

6. De un régimen de caudillos a la transmisión pacífica del poder 232
a) La infausta reelección 235
b) Partidos políticos. Periodo institucional a partir de 1929: PNR, PRM y PRI 236
c) Reformas constitucionales de 1946, 1951 y 1977 242
d) Sufragio femenino 250
e) Reforma constitucional en materia indígena 251

Capítulo III.
El Poder Legislativo en transición

1. Introducción 253
2. Desarrollar al país o a la democracia 259
3. Concentración del poder para el desarrollo nacional 262
a) Reversión de la tendencia concentradora 270
4. Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso 274
a) La primera Ley Orgánica del Congreso 287

5. La Cámara de Diputados de la LVII Legislatura 295
a) Una nueva Ley Orgánica para el Congreso..... 298
6. Transición y alternancia 300
a) Siglo XXI: el de los equilibrios y la redistribución del poder..... 301
b) Las alternancias y el Poder Legislativo: de la LVIII a la LXV Legislatura 302
7. Fortalecimiento de las instituciones electorales y los organismos constitucionales autónomos 310
a) Creación del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE) 311
b) Institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPFJ)..... 313
c) Organismos constitucionales autónomos..... 319

Capítulo IV.
El Congreso mexicano:
sus funciones, organización y funcionamiento

1. Introducción..... 325
2. Funciones del Congreso..... 326
a) La función representativa 329
b) La función legislativa..... 332
c) La función financiera..... 335
d) El paquete económico 337
e) Otras funciones de carácter financiero..... 338
f) La función de control 339
g) Control político 341
h) Juicio político..... 342
i) El informe del Ejecutivo y las comparecencias..... 345

j) Comisiones de investigación 348
k) Nombramiento y ratificaciones 349
l) Cuestión política 350
m) Desaparición de poderes en los estados 352
n) Tratados internacionales 353
o) Otros mecanismos de control político 354
p) Control económico 355
q) Evaluación de la gestión financiera 356
r) Funciones de carácter instrumental 357
s) La función deliberativa 358
t) La función jurisdiccional 360
u) La función parlamentaria administrativa 363

3. El Derecho Parlamentario mexicano y sus fuentes 366

a) Marco jurídico del Poder Legislativo 370
b) Fundamento jurídico 370
c) Integración de las cámaras del Congreso 371
d) Facultades del Congreso y de las cámaras 372

4. Organización y funcionamiento del Congreso 375

a) Instalación de las cámaras 376
b) Periodos de sesiones 377
c) Tipos de sesiones 378
d) Votaciones 380
e) Quórum 381

5. Órganos camarales 382

a) El Pleno 383
b) La Mesa Directiva 384
c) La Junta de Coordinación Política 386
d) La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos 387
e) Los grupos parlamentarios 388
f) Comisiones y comités 391
g) Comisiones ordinarias 392
h) Comisiones especiales 396

i) Comisiones de investigación 397
j) Comisiones conjuntas 397
k) Comisiones de cortesía 398
l) Comités 398

6. El proceso legislativo 400
a) Resoluciones del Congreso y de las cámaras 400
b) Reglas constitucionales del proceso legislativo 401
c) Trabajo en las comisiones 404
d) Veto del Ejecutivo, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia 405

7. Organización técnica y administrativa 407
a) Organización de la Cámara de Diputados 408
b) Organización de la Cámara de Senadores 409

Capítulo V.
Reingeniería del poder público desde el Legislativo

1. Introducción 411
2. El proceso de transición democrática 413
a) Redistribución del poder: signo de los tiempos 415
b) Gobernabilidad democrática 416
c) Los modelos mayoritario y consensual de democracia 419

3. Los retos del Poder Legislativo 421
a) Su relación con el Ejecutivo 422
b) El informe anual del Ejecutivo 424
c) Intervención del Congreso en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 428
d) Ratificación de los integrantes del gabinete y moción de censura 430
e) Tratados internacionales 433
f) Procedimiento legislativo de codecisión 436
g) Su relación con el Judicial 438

h) Su relación con otros parlamentos y con organizaciones internacionales: la diplomacia parlamentaria 440

4. La responsabilidad de la sociedad 444

a) Parlamento Abierto, mucho más que audiencias públicas 446
b) *E-parliament* y nuevas tecnologías de la comunicación..... 449
c) El control ciudadano, cardinal para la democracia 450
d) La importancia de la transparencia, del acceso a la información pública y de la percepción ciudadana sobre las instituciones 451
e) Revocación del mandato 455

5. El control del poder..... 458

6. Fortalecimiento del Poder Legislativo 460

a) Canales de acceso: acciones afirmativas y composición de las cámaras..... 462
b) Reducción del número de integrantes..... 466
c) Reelección inmediata: oportunidad para su consolidación..... 471

7. Eficacia en el ejercicio de las funciones legislativas 476

a) Régimen de responsabilidades de los servidores públicos 477
b) Inmunidad constitucional..... 478
c) Juicio político y declaración de procedencia 480
d) Las comisiones de investigación..... 486
e) Consolidación del sistema de rendición de cuentas 493
f) Auditoría del desempeño..... 497

8. El proceso legislativo..... 500

a) Reglamentar la facultad de iniciativa 501
b) Discusión y aprobación: optimizar los procesos 504
c) Redefinir el procedimiento interno de examen e instrucción de una iniciativa 507
d) Competencia legislativa plena de las comisiones 511
e) Impacto presupuestal, legislativo, social, económico y ambiental de las leyes y su auditoría..... 512

9. Organización interna 516
a) Fortalecimiento de las comisiones 517
b) La profesionalización y el servicio de carrera 519
10. El Legislativo ante el reto de definirse a sí mismo 522

Anexos 525

Fuentes de información 539

Presentación

La historia de las instituciones políticas en México ha estado marcada por procesos de cambio y adaptación, siempre con el objetivo de consolidar un Estado de derecho que refleje los valores de justicia, libertad y participación ciudadana. Entre estos actores fundamentales, el Poder Legislativo ha desempeñado un papel crucial en la estructuración del sistema democrático, fungiendo como el espacio donde convergen las diversas corrientes ideológicas del país para crear un marco normativo que responda a las necesidades de la sociedad.

El Poder Legislativo mexicano, desde su instauración con la Constitución de 1824, ha sido testigo y protagonista de las profundas transformaciones del país. Desde los debates sobre el modelo federalista o centralista hasta las reformas contemporáneas que buscan fortalecer las instituciones democráticas, este órgano ha sido el punto de encuentro de la diversidad política y social de México. La historia legislativa es también una historia de avances y retrocesos, donde se han materializado los esfuerzos por dotar a la nación de un cuerpo legal que refleje los anhelos de justicia y bienestar de sus ciudadanos.

En este recorrido, la presente obra ofrece un análisis exhaustivo de la evolución del Poder Legislativo, destacando su papel en momentos clave de la historia constitucional mexicana. Desde la promulgación de la Constitución de 1857, que consolidó principios fundamentales de derechos humanos, hasta la Constitución de 1917, que marcó un hito en la protección social y los derechos laborales, el trabajo legislativo ha sido una constante en la búsqueda de un México más equitativo y democrático.

Esta obra se suma a *la Colección Editorial "Rumbo al Bicentenario"* del Poder Judicial del Estado de México, una serie dedicada a conmemorar los 200 años de vida independiente de nuestro país. La inclusión de este análisis sobre el Poder Legislativo en dicha colección subraya la relevancia de reflexionar sobre el pasado y el presente de nuestras instituciones, resaltando el papel que han jugado en la construcción de la nación. Al integrarse en este esfuerzo editorial, se reafirma la importancia de conocer y difundir los fundamentos de nuestra democracia para enfrentar los retos del futuro.

En el contexto contemporáneo, donde la participación ciudadana es más exigente y donde la transparencia y rendición de cuentas son pilares del buen gobierno, el Poder Legislativo enfrenta nuevos desafíos. Esta obra no solo revisa su historia y estructura, sino que también plantea la necesidad de una reingeniería institucional que permita una mayor eficacia en la toma de decisiones y un vínculo más cercano con los ciudadanos.

Es en este sentido que invito a los lectores a adentrarse en esta obra con la convicción de que el estudio de nuestras instituciones es fundamental para comprender el presente y proyectar un futuro más justo y democrático para México. El Poder Legislativo, como representación viva de la soberanía popular, continúa siendo el motor de la transformación política y social del país, garantizando que los ideales de nuestra Constitución se conviertan en realidad.

Ricardo Alfredo Sodi Cuellar
Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia
y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México

Introducción

Desde antiguo, las comunidades sedentarias, el hombre en sociedad, ha buscado afanosamente la manera de organizarse, en la que el poder le sirva, que le permita realizarse y ser feliz.

Dejando atrás las visiones teocráticas y absolutistas, se aprovechó la idea del Estado, no como entelequia, sino como creación intelectual, para sostener que el poder político, legítimamente constituido, debía asociarse a conceptos como soberanía, división de poderes y representación política; esto es, paulatinamente, el mundo occidental solidificó la tesis de que el ejercicio del poder debía sustentarse en la legitimidad del mandato popular y, por ello, el hombre, en tanto ciudadano, parte del pueblo, es la fuente del poder.

Son los seres humanos quienes construyen el Estado, crean sus instituciones y leyes, y ejercen su mandato a través de sus representantes. De esa suerte, los diques y los cauces de ese inmenso poder creador, se consignan en la Constitución, cuyo continente es pacto político y social, y cuyo contenido son derechos variopintos y una organización pública —gubernamental y social— al servicio de las personas.

El constitucionalismo mexicano nunca ha sido igual. En nuestros poco más de 200 años de vida independiente, hemos ensayado formas de estado —federalismo y centralismo—, formas de gobierno —república y monarquía— y ha habido tiempos en los que el Congreso se ha impuesto al presidente y, los más, en los que este último ha predominado respecto de aquél.

Sin embargo, en el nuevo tiempo mexicano, las expectativas ciudadanas respecto del poder público que fue instituido para su servicio, demandan más y mejores resultados del aparato gubernamental, el ensanchamiento de sus derechos y los mecanismos para asegurar su cabal ejercicio.

Los principios y valores que constituyen el hilo conductor de la historia constitucional, son propios de nuestra evolucionada cultura jurídica; los derechos indiscutibles a la libertad y a la igualdad puestos al día, correlativos al deber jurídico de las autoridades, de ofrecer seguridad en, al menos, dos acepciones: la seguridad jurídica que da certeza a las relaciones de toda naturaleza, especialmente las derivadas de la actuación pública, y la seguridad humana, la protectora de la integridad física de las personas y de su patrimonio, principalmente.

En otras palabras, la existencia plena del estado de derecho, el apercibimiento de que todos, empezando por quienes la elaboran, estamos sometidos al imperio de la ley. Y a esta expresión convertida en un credo cívico, habrá que agregar el adjetivo "democrático"; esto es, que lo democrático debe convertirse en un modo de ser colectivo, no sólo un vehículo para acceder al poder público, sino una manera de ejercerlo.

Desde la perspectiva del estado democrático de derecho, el poder se genera de la periferia al centro, de abajo hacia arriba y se ejerce horizontal y no verticalmente; se transparenta su ejercicio y se rinden cuentas permanentemente a los mandantes, a la comunidad, a los ciudadanos, a los representados, y es aquí, exactamente, donde cobra relevancia la función legislativa. Por su composición plural y su integración colegiada, es el poder popular por antonomasia, depósito singular de la soberanía.

Es la mejor expresión de la democracia, de la sociedad de las muchas voces, donde el ejercicio del poder mediante la representación ciudadana está encauzado y regulado por la Constitución y la ley, mediante controles jurídicos y políticos, generadores de equilibrio, al interior del Legislativo, y en la relación de éste con otras manifestaciones del poder público.

Su fuerza e importancia se basan en que, en la concepción moderna del Estado, todos somos iguales y, en consecuencia, a todos corresponde hacerse cargo de las preocupaciones públicas; no obstante, ante la imposibilidad material de participar en la discusión y resolución de los innumerables asuntos de interés general, se ha solidificado la vía del

mandato popular, de la representación política, las decisiones tomadas a nombre de la comunidad, convertidas en leyes, que deben ser convenientes y justas.

De ahí la importancia de la presente obra. Su evolución histórica, la modernización del quehacer parlamentario a la luz de un nuevo constitucionalismo requiere una revisión a fondo, de modo que lo acerque a los ciudadanos; que cubra sus expectativas y satisfaga sus necesidades e introduzca los mecanismos necesarios para establecer una relación clara, fluida y eficaz.

Reconocer las condiciones en las que se ha ejercido la responsabilidad legislativa, a lo largo de dos siglos de existencia como nación independiente, es el objetivo de esta obra; lo es también advertir sus grandes cambios, así como los desafíos enfrentados, convertidos en oportunidades, que han permitido que México salga adelante con un cuerpo normativo robusto, apegado al texto y al espíritu de la Constitución. Esa trascendencia se percibe a lo largo de estas páginas que muestran un camino andado con altibajos, pero siempre colmado de esfuerzo y patriotismo.

Por ello, estoy convencido de que siendo el vínculo más cercano entre ciudadanos y gobierno, el Poder Legislativo debe ser protagonista de la política mexicana contemporánea, en aras de consolidar los valores de la democracia del siglo XXI. Para conseguirlo es necesaria una reingeniería del poder público y un rediseño institucional del Congreso, asegurando que la democracia cotidiana sea útil; que tienda más hacia la construcción de consensos que a la exclusión de lo distinto, lo cual requiere, también, de una transparencia absoluta y una rendición de cuentas permanente y, por supuesto, que entregue muchos y muy buenos resultados a la ciudadanía.

Debe ser tarea de los actores políticos, desde cualquier ámbito en el que se desempeñen, contribuir a que los ciudadanos valoren y respeten sus instituciones, pero también asuman como propio lo que se resuelva en su nombre. Tratándose de las adoptadas en las cámaras, éstas deben reflejar tanto la voluntad de la mayoría como la visión de las minorías, expresión de la rica diversidad de nuestra sociedad, más allá de la coyuntura y de las visiones dogmáticas.

Esto sólo se puede lograr si nos hacemos cargo de la trascendencia social, política y económica de las decisiones del Legislativo. Para todos es evidente lo arduo y complejo del trabajo parlamentario, con tenden-

cia siempre creciente. Este poder tiene claro su cometido: construir, a partir de la pluralidad, nuevas instituciones y normas que mantengan a la persona humana en el centro del interés público; que favorezcan una participación ciudadana más activa en la toma de decisiones públicas y en todos los aspectos de la vida cotidiana; que posibiliten el ejercicio pleno de los más amplios derechos, con gobiernos respetables por su correcto desempeño.

Con esta obra quiero contribuir a que se reflexione y pondere el papel crucial del Poder Legislativo en México, pues la función parlamentaria no ha sido, y cada vez será menos, una tarea sencilla. Se trata de la alta responsabilidad de ser representantes de la abigarrada sociedad nacional; de que el activo de lo diverso transite de la tolerancia al respeto y, de éste, a la colaboración, para contribuir, cotidianamente, a la consolidación de nuestro sistema democrático; en la acepción mexicana de democracia: un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Sin lugar a dudas, éste es el ámbito de la vida pública nacional donde sigue elaborándose, con convicción patriótica y visión popular, el fino tejido normativo en el que se entrelazan los elementos indispensables para consolidar nuestra gran Nación: la libertad, la justicia y la paz.

Adicionalmente, considero oportuna la presente publicación porque es un sentido y merecido homenaje a los constituyentes de 1823-24, quienes con ingenio político, creatividad jurídica y, sobre todo, con acendrado patriotismo, hace doscientos años legaron a México su primer texto constitucional, cuyas grandes decisiones se mantienen vigentes: ser una república, representativa, popular y federal. En ella se estableció una sana división de poderes, y un Poder Legislativo robusto y eficaz para la construcción de instituciones que dieran cauce a las demandas políticas y sociales de una nación en ciernes que iba en pos de todo.

Por último, es justo reconocer el trabajo incansable del magistrado presidente Ricardo Sodi Cuellar, quien ha hecho crecer en cantidad y calidad los instrumentos para la correcta impartición de justicia; ha modernizado al Poder Judicial mexiquense, colocándolo a la vanguardia de sus homólogos del país; y ha impulsado un fecundo programa editorial.

¡Enhorabuena!

Capítulo I.
El poder político

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se revisará de forma somera el tratamiento histórico y filosófico de una de las nociones más importantes y delicadas de las que se ha ocupado el ser humano: el poder político. A lo largo de este, se abordarán los distintos conceptos y ramificaciones de esta noción inevitable de la vida de la mano de los clásicos, al igual que de pensadores contemporáneos y observadores de lo lejano desde la cercanía a nuestro tiempo.

Alrededor de la idea de poder político confluyen de manera intrincada categorías como la de Estado, soberanía, constitución, división de poderes y funciones estaduales, entre otras, cuya complejidad es evidente, por lo que resulta imperativa la revisión sistémica, histórica y filosófica de esa idea. No obstante, parece ser que la pretensión última del ser humano respecto del poder político es que cambie de manera positiva su vida y que se evite su ejercicio arbitrario.

2. EL PODER POLÍTICO

Aun cuando convengamos que el poder político no es únicamente el poder del Estado, sí es posible afirmar que el poder político supremo es el del Estado, el cual requiere de la mayor legitimidad y que esta sea obtenida mediante el proceso político que corresponda, entiéndase

por proceso político "la formación, la distribución y el ejercicio del poder".[1]

El tema del poder, según Norberto Bobbio, se ha abordado desde tres perspectivas distintas: la teoría sustancialista, expuesta por Thomas Hobbes y Bertrand Russell, afirma que el poder se encuentra en los medios actuales para obtener un efecto determinado. Según Hobbes, este es el conjunto de medios presentes de que dispone el hombre para alcanzar un bien futuro; para Russell, el poder radica en producir los efectos deseados. La teoría subjetivista de John Locke contradice a la sustancialista, al afirmar que la capacidad de producir determinados efectos no se encuentra en el poder mismo, sino en la capacidad del sujeto para producirlos, ya sea por medios físicos, psicológicos o persuasivos. Por su parte, la teoría relacional desarrollada por Robert Dahl desestima las dos teorías anteriores y afirma que el poder radica en una relación entre dos sujetos, en la que uno de ellos obtiene del otro un comportamiento que, de otra manera, este no hubiera realizado. En esta última definición el poder está estrechamente ligado al concepto de libertad.[2]

El ejercicio del poder político se manifiesta, a su vez, de tres formas principales: paternal, despótico y civil. Para efectos del presente trabajo, me referiré solo a los dos últimos. El poder despótico da origen a la teoría realista del poder desarrollada por los juristas medievales con base en el significado y alcances de la soberanía, o *summa potestas*, la cual identifica como sujetos de poder a la Iglesia y al monarca, y al ámbito competencial de cada uno en vis directiva —para la Iglesia— y vis coactiva —para el Estado—. En la teoría realista, el poder político —o poder soberano, definido por Juan Bodino como "poder absoluto y perpetuo—"[3] se identifica con el ejercicio de la fuerza para obtener los efectos deseados, y es el soberano quien tiene el derecho de usar la fuerza. De esta forma, el ejercicio del poder se manifiesta en tres formas distintas: el político, que se expresa en el uso de la fuerza, si bien en última instancia como extrema ratio de la fuerza; el económico, que se sustenta en la propiedad de los medios de producción; el ideológico, que para la consecución de sus fines aprovecha ciertas formas de conocimiento, como doctrinas o solo la información. Las tres formas de

1 *Cit. pos.* Bobbio, Norberto, Estado, gobierno y sociedad por una teoría general de la política, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 2006, p. 103.

2 *Ibidem*, p. 104, paráfrasis.

3 *Idem*, p. 109.

poder sirven para mantener sociedades de desiguales, divididas entre fuertes y débiles, ricos y pobres, o sapientes e ignorantes; aunque se puede decir de manera general que es una oposición entre superiores e inferiores.

El poder civil tiene como fundamento la legitimidad, que plantea el problema de la justificación, el cual es abordado por Platón en *La República*, así como por Juan Jacobo Rousseau en *El Contrato social*. En el debate entre la justicia y la fuerza, ambos rechazan el derecho del más fuerte a ejercer el poder, en tanto que —afirman— este debe sustentarse no solo en la fuerza, sino en la justicia y la legitimidad que se alcanzan solamente si hay un fundamento ético y jurídico. La legitimidad del poder político, de conformidad con Gaetano Mosca,[4] se sustenta, *grosso modo*, en dos principios: el descendente, que deriva de Dios, mientras que el ascendente deriva del pueblo. Bobbio propone seis: el teocrático o derivado de Dios; la naturaleza como fuerza originaria; el consenso; la naturaleza ideal o el progreso histórico; el juicio sobre los límites de la obediencia y la resistencia, los cuales están íntimamente ligados al principio de legitimidad que se elija. Entre los iuspositivistas, el problema de la legitimidad se enfoca de manera diferente al establecer que solo es legítimo el poder efectivo, es decir, aquel que se expresa en hechos determinados. De esta concepción parte la teoría de Max Weber sobre las tres formas de poder legítimo: la tradicional, la legal-racional y la carismática, a las que considera "razones por las que se forma en una determinada sociedad esa relación estable y continua de mandato-obediencia que distingue al poder político".[5]

a) El Estado

Si bien las comunidades políticas son tan antiguas como la humanidad y son efecto del fenómeno político, producto de la naturaleza social del hombre, el uso del vocablo "Estado" comenzó a difundirse en la Italia renacentista a partir de la publicación de *El príncipe*,[6] debido al prestigio que alcanzó la obra de Nicolás Maquiavelo[7] y se generalizó en

---

4 *Cit. pos.* Bobbio, *op. cit.*, p. 120.

5 *Ibidem*, p. 126.

6 Maquiavelo, Nicolás, El príncipe, México, Gernika, 1997.

7 En lo sucesivo, me referiré a él en la forma castellanizada de su apellido: Maquiavelo.

el siglo XIX. Esa comunidad política que hoy conocemos como Estado surge con la modernidad europea, de ahí que se le haya denominado "Estado moderno", y aunque las sociedades preestatales, al igual que este último, son comunidades política y jurídicamente organizadas, asentadas en un territorio y orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad, el Estado moderno tiene ciertas peculiaridades que lo distinguen de aquellas.

Si partimos del reconocimiento de que el Estado es una realidad en constante cambio, su estudio resulta fundamental para el propósito de este trabajo, en tanto que este concepto ha definido su forma y contenido de acuerdo con las circunstancias histórico-políticas de cada época. De ahí que para comprender de mejor manera el origen y la evolución del ejercicio el poder y del propio Estado, es necesario acudir a la historia de algunas sociedades —atento a las teorías e interpretaciones de pensadores de cada época—, por lo que se hará un breve esbozo histórico, a fin de unificar conceptos que utilizaré a lo largo de esta obra.

Para definir al Estado como concepto político es necesario tomar en cuenta los elementos que lo constituyen, las condiciones necesarias para su existencia. Conforme a la sistematización realizada por Georg Jellinek,[8] son tres: el territorio, la población y el poder. Otra clasificación aceptada es aquella que identifica elementos materiales —el pueblo, o elemento humano y el territorio o elemento físico—, inmateriales —la autoridad o poder público—, teleológicos —el bienestar general—, y aglutinadores —el orden jurídico que los une y relaciona—. Estas diferencias se deben a la distinción que el mismo Jellinek[9] hizo sobre la doctrina sociológica y la doctrina jurídica del Estado; la primera tiene por contenido la existencia objetiva, histórica y natural del Estado, la segunda se ocupa de las normas jurídicas que en aquella existencia real deben manifestarse, distinción acreditada por Weber.[10]

Para comprender de mejor manera qué es el Estado, conviene analizar los elementos básicos que lo integran: el material (humano y físico), el inmaterial, el teleológico y el jurídico. El elemento humano —el más importante porque de él depende la consecución del fin último del Estado, que es el bienestar colectivo— está compuesto por individuos

8 *Cit. pos.* López Aguilar, Heriberto Benito, El control jurídico del poder político en México, Estado de México, IEEM, 2011, p. 73.

9 *Cit. pos.* Bobbio, *op. cit.*, p. 72.

10 *Ibidem*, p. 73.

con voluntad y dignidad, que son los destinatarios de los beneficios que se obtienen de la organización; son el por qué y el para qué de la existencia del Estado. El elemento físico (entendido como el espacio territorial en un ámbito geográfico determinado) está conformado por los recursos naturales que permitirán la satisfacción de las necesidades materiales de la población y harán posible el asentamiento de la comunidad; es un lugar fijo y delimitado por fronteras ya sea naturales (como el mar, ríos o montañas) o políticas que se han acordado con otras comunidades asentadas en territorios colindantes. La importancia de este espacio o territorio radica en que es el ámbito geográfico de validez del ordenamiento jurídico de un Estado determinado.

El elemento inmaterial, la autoridad —vocablo que proviene del latín *auctoritas*, fuerza que sirve para sostener y acrecentar—[11] o poder público, es un poder supremo, autónomo y soberano. Para Aristóteles, el título de autoridad se sustentaba en el derecho y no en la fuerza,[12] y era esto precisamente lo que le daba legitimidad. Visto así, "la autoridad debe responder a las aspiraciones, a los ideales, fines y principios de aquéllos que lo eligieron como su representante y que en algún momento depositaron en él su voto de confianza";[13] a ella corresponde coordinar a la comunidad o población para que se logre el bienestar general (elemento teleológico), que se le define como un conjunto organizado de las condiciones necesarias para que quienes integran una comunidad alcancen su destino natural o bien público temporal.

Por último, el elemento integrador de los elementos anteriores es el ordenamiento jurídico, de ahí su importancia y trascendencia. En el ordenamiento jurídico se establecen las reglas y límites que se deben observar en el ejercicio del poder, en la organización de la autoridad, en la representación y en los procedimientos para la toma de decisiones públicas, así como en las reglas generales de convivencia.

A la luz de los elementos que lo integran, diversos tratadistas han ofrecido sus propias definiciones de Estado. Para Luis Sánchez

---

11 Lara Marín, Ricardo, "Reflexiones Jusfilosóficas sobre el Estado y la Autoridad Estatal", Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 14, 1982, p. 87.

12 Sabine, George H., Historia de la Teoría Política, trad. Vicente Herrero, 3ª ed., México, FCE, 1994, p. 131.

13 Ruiz Rodríguez, Virgilio, "Autoridad política y bien común", Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 33, 2003, p. 232.

Agesta,[14] se trata de una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios, definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bienestar general en el ámbito de esa comunidad. Según Héctor González Uribe,[15] el Estado es una sociedad humana establecida de manera permanente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana. Johannes Messner[16] lo describe como una comunidad de un pueblo asentado sobre un determinado territorio, dotada del más alto poder de domino para la fundamentación completa de su bienestar general.

Desagregados y explicados los elementos que integran al Estado, conocidas algunas definiciones del concepto, y con base en la afirmación de George H. Sabine, en cuanto que "[...] la mayor parte de los ideales políticos modernos —la justicia, la libertad, el régimen constitucional y el respeto al derecho— o, al menos sus definiciones, comenzaron con la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones de la ciudad-estado",[17] conviene hacer un esbozo del desarrollo histórico de este concepto.

En la Grecia arcaica (750-500 a.C.) se establecen las primeras polis o ciudades-estado, en las que las actividades sociales, políticas y religiosas se llevaban a cabo en una locación central, el ágora, que funcionaba como mercado, además de centro de reunión de los ciudadanos. Las polis estaban compuestas por una ciudad y regiones rurales y cada una tenía su economía, panteón, forma de gobierno y ejército. Aquí surge el concepto de "ciudadano", quien, además de obedecer las leyes, debía ser sobrio en su comportamiento y digno de su ascendencia y de su formación, de ahí el significado de "hombre bueno" que los griegos daban a ese concepto, en tanto que los intereses de la ciudad se identificaban con los intereses personales.

La época dorada de Atenas tuvo lugar durante los treinta años de gobierno de Pericles, en la que sus habitantes proclamaron la independencia, la libertad y la igualdad, la democracia se convirtió en el motor del mundo griego, circunstancia que sentó las bases de la sociedad

14 *Cit. pos.* Lara Marín, *op. cit.*, p. 82.

15 *Ibidem*.

16 *Idem*.

17 Sabine, *op. cit.*, p. 31.

occidental. En este contexto, los *Diálogos* de Platón resultan referente obligado, puesto que su objeto es el principio de la vida social como vínculo que liga a los individuos y forma el Estado. La estructura de la polis o ciudad-estado se vio influida por la orografía de Grecia, que obligó a la organización política en pequeñas comarcas, lo que dio lugar a la creencia de que una comunidad política exigía un vínculo común entre sus miembros —hecho que sobrevive y llega hasta nuestros días como origen del nacionalismo y el patriotismo—, que Aristóteles recogió en su obra al afirmar que "el régimen de la ciudad es una comunidad, y hay que tener, para empezar, un lugar en común".[18] Platón, quien continuó el pensamiento de Sócrates (470-399 a.C.), decía que la virtud era conocimiento y que la especialización de funciones, como base de la sociedad, descansaba en dos factores: la aptitud de nacimiento y la educación. En este sentido, para los estados no había esperanza si el poder no estaba en manos de quienes tenían el conocimiento. De aquí se desprenden algunas de sus tesis: 1) que el gobierno debe de ser un arte basado en el conocimiento exacto y, 2) que la sociedad es una mutua satisfacción de necesidades por personas cuyas capacidades se complementan entre sí.[19]

El Estado platónico es un modelo, ya que para el filósofo, el derecho y las leyes resultaban innecesarios en la república porque los gobernantes lo eran por su superior conocimiento. Las leyes simplemente debían ser aquellas que permitieran alcanzar condiciones mejores dentro de la realidad y servir de esta forma al propósito de someter tanto a gobernantes como a gobernados. Platón afirmaba que las leyes eran una concesión a la fragilidad de la naturaleza humana y que siempre era mejor un gobierno con arreglo en la ley, que un gobierno con arreglo en los hombres. De ahí que la ley fuera el sustituto de la razón y que la sabiduría se cristalizara en la ley, en tanto se asumía que sus regulaciones eran las mejores posibles, pues la virtud de la templanza o moderación constituían la base para fomentar su obediencia.

Es importante señalar que la aportación de Platón sobre la forma mixta de gobierno sirvió a Montesquieu como antecedente para su teoría de la separación de poderes, principio que es una combinación de la

[18] Aristóteles, La política, trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1996, p. 173.

[19] Sabine, *op. cit.*, pp. 58-59, paráfrasis.

sabiduría del monarca sometida a la ley, con la libertad y la participación de las masas en el poder de la democracia, también sometida a la ley, tema que abordaré más adelante. En Platón, la ley tiene un origen natural, puesto que la naturaleza del hombre lo lleva a vivir en armonía con los demás dentro de los límites de una comunidad y esta "armonía es posible en virtud de la obediencia a las leyes, que son la expresión fiel, en la medida de lo posible, de las leyes que dan al universo su orden, que reflejan la unidad primera de todo lo que, sin ellas, se perdería en lo incomprensible de la heterogeneidad, la multiplicidad y la contingencia".[20]

La legislación tiene como finalidad la justicia, que es, en el orden político, lo que la unidad es en el orden ontológico. La ley, dice Sócrates en el Libro VII, procura la felicidad en toda la ciudad, al unir a los ciudadanos mediante la persuasión o la coacción, los integra unos con otros en los servicios que cada estamento es capaz de dar a la comunidad. Las leyes se encargan de asegurar la concordia y la amistad en la ciudad, sin ellas, el conjunto permanecería necesariamente disociado. El arte de la verdadera política es el que dicta y conserva las leyes, que se ocupan no del bien particular, sino del bienestar general, porque este une mientras que aquel desgarra las ciudades. Justicia, bienestar general, amistad son fines de la legislación que nos permiten comprender su naturaleza.

Para Aristóteles, todas las comunidades humanas apuntan a algún bien y la comunidad política es la suprema. Afirma que "el poder es político cuando el mismo sujeto es alternativamente gobernante y gobernado, conforme a las normas de la ciencia política".[21] Por ello, convoca a que los gobernantes, al reconocerse como iguales a los gobernados, se retiren por turnos del poder en el que han sido desiguales. Según Aristóteles, la ciudad es una de las cosas que existen por naturaleza y que el hombre es, también por naturaleza, un animal político, y ya que el hombre no se basta por sí mismo, debe estar en comunidad. De esta forma, el Estado es necesario como instrumento político para alcanzar el ideal moral de los ciudadanos: la felicidad. El Estado es una fase avanzada de la asociación de familias —en la que se desarrollan las

[20] Chanteur, Janine, La ley en Platón, trad. Patricia Inés Bastidas, Archives de Philosophie du Droit, Sirey Paris, No. 25, p.p. 137-146. http://www.salvador.edu.ar/juri/apuntes/Bastidas-MCL/La%20Ley%20 en%20Platon.pdf, [consultado 28/12/2011].

[21] Aristóteles, *op. cit*., p. 157.

relaciones mercantiles y la explotación de la fuerza de trabajo con fines privados—; Aristóteles sostiene que sus características son la autosuficiencia y la racionalidad o capacidad de discernir entre el bien y el mal. En el mismo sentido, el concepto de ciudadano estaba relacionado en el pensamiento aristotélico con el tipo de constitución, cuerpo material del Estado, pues en ella se establecía la forma de ejercer el poder político, la forma de gobierno, si bien es cierto que, con absoluta independencia del tipo de constitución, todo poder es soberano y organiza sus elementos de diferente manera, como veremos más adelante. En suma, la supremacía de la ley, la libertad e igualdad de los ciudadanos, el gobierno con arreglo a derecho, el perfeccionamiento de los hombres en una vida civilizada son para Aristóteles, los fines por los que debe existir el Estado.

Todas las filosofías posaristotélicas se convirtieron en instrumentos de enseñanza y consolidación éticas, si bien con el transcurso del tiempo fueron adoptando cada vez más las características de la religión y la creciente importancia de las instituciones religiosas. Así, a finales del siglo XV, la situación económica obligó a una remodelación de las instituciones medievales, puesto que a diferencia de las teorías de la iglesia y el imperio universales, la economía y la vida política se desarrollaban localmente, por lo que las grandes extensiones territoriales eran gobernadas mediante una especie de "federalismo incipiente", con un considerable grado de autonomía.

A partir de que el comercio dejó de estar monopolizado y los comerciantes aventureros comenzaron a tener mayores ganancias, empezó a emerger una clase social nueva: la burguesía, opuesta a la aristocracia. A esta nueva clase social le convenía el monopolio del poder administrativo y militar en manos del monarca, por lo que la monarquía absoluta se instituyó como el tipo de gobierno predominante en Europa occidental —con los aristócratas como sus enemigos naturales— y desplazó así al "constitucionalismo feudal".

Como ya se advirtió, Maquiavelo, considerado el padre de la Teoría del Estado y la Ciencia Política por su obra *El príncipe*, es el primero en utilizar la palabra Estado para referirse a las tiranías, principados y reinos en que se encontraba dividida Europa. El uso de la palabra únicamente refería a un "estado de cosas", a un "estado de la situación política", ya que para el florentino, la moral no tenía cabida en la política ni en el arte de gobernar, lo cual se debía tener en cuenta para conservar el poder.

Para Maquiavelo, el legislador tenía una importancia suprema en la sociedad, en el entendido de que un Estado estaba fundado en un solo hombre; que las leyes y el gobierno eran creadas por él, y que cuando una sociedad se corrompía, era imposible que se reformara a sí misma; el papel del legislador consistía en restaurar los principios fundamentales de ese Estado. El legislador era el arquitecto no solo del Estado, sino de la sociedad con todas sus instituciones morales, religiosas y económicas,[22] y la preservación del Estado, a diferencia de su fundación, dependía de la excelencia de sus leyes, pues eran estas la fuente de todas las virtudes cívicas de sus ciudadanos, para quienes el deber con la patria superaba a todos los demás deberes. Para Maquiavelo, la función primordial del Estado era mantener unida a la sociedad, con base en el derecho, en consideración de que las obligaciones morales debían derivar de la ley y del gobierno, pues los individuos eran por naturaleza, egoístas —al respecto, Hobbes hace una exposición sistemática en el Leviatán.

El rompimiento de Enrique VIII de Inglaterra con Roma en 1536, así como la creación de la Iglesia Anglicana, además de la confiscación de grandes territorios y monasterios que estaban en manos de la iglesia católica, condujo a la cancelación decisiva de la influencia del catolicismo político en Inglaterra y al fortalecimiento de la monarquía que, de la mano de la burguesía, limitó el poder de la aristocracia, lo que aceleró la etapa de transición de las relaciones feudales hacia el capitalismo. Así, el Estado secular ya no obligaba a los ciudadanos a una fe determinada, sino a una convivencia pacífica y a la coexistencia en condiciones de competencia, con el fin de promover el progreso social —mediante una paz interna garantizada por el poder estatal—, cuya forma de manifestación económica era la producción y circulación no obstaculizada de mercancías.[23]

En el *Leviatán*, obra publicada en 1651, Hobbes desarrolla una teoría racionalista y constitucionalista del Estado burgués temprano, con elementos de la Reforma y las necesidades de la burguesía manufacturera y comercial. Para Hobbes, a diferencia de los teóricos de la antigüedad, el hombre no es bueno por naturaleza, se caracteriza "por su pretensión infinita hacia el poder y por una relación de competencia

22 Sabine, *op. cit*., p. 275, paráfrasis.

23 Müller Uhlenbrok, Klaus, (coord.), "Del ius publicum europeum a la gobernabilidad global", La juridificación de las relaciones internacionales, un análisis plural, Estado de México, UNAM, 2008, p. 20.

que perdura durante toda la vida",[24] lo que genera en los individuos "el gran miedo" que los motiva a acudir a un poder general capaz de convertir la guerra de todos contra todos en un estado de paz. Este autor enfoca sus críticas al aristotelismo y afirma la legitimación del poder absoluto del Estado en un contrato social suscrito por individuos que no persiguen un bien general, sino una felicidad personal, que se someten al contrato para su autoconservación, con lo que legitiman las restricciones necesarias de su libertad en el estado natural frente a sí mismo.

Hobbes representa al Estado con la figura del Leviatán,[25] en su función de crear la paz, con lo que da paso a la metamorfosis del hombre del *status naturalis* al *status civile*, proceso por el cual este monstruo marino se transforma en un monarca con poder absoluto para pacificar a los hombres y hacerlos pasar del estado de naturaleza —violento y conflictivo—, al estado civil —de paz y convivencia armónica—, a fin de dedicarse a actividades utilitaristas sin temer por su integridad física. El Leviatán solo está sometido al poder de Dios; Hobbes somete su pensamiento al método cartesiano para escribir sus obras, lo aplica al conocimiento del hombre y del Estado. El "método consiste en analizar los conocimientos complejos separando sus elementos hasta llegar a proposiciones claras y distintas, cuya verdad sea tan evidente que nadie racional pueda negarlas".[26] La lógica de Hobbes convirtió al egoísmo en postulado de una filosofía social, de suerte que "la creencia en que las instituciones sociales y políticas sólo están justificadas porque protegen los intereses individuales y mantienen los derechos individuales, surgió bajo la presión de las circunstancias que se presentaron por primera vez en Inglaterra a mediados del siglo XVII, pero que persistieron y llegaron a ser más efectivas durante los dos siglos siguientes".[27]

Conviene recordar que hacia 1647, la revolución en Gran Bretaña había concluido y urgía un arreglo constitucional entre moderados y radicales, principalmente en lo tocante a los abusos que había generado la guerra entre el rey y el parlamento. Los "niveladores", radicales

---

24 *Ibidem*, p. 16.

25 Criatura marina monstruosa creada por Dios, referida en varios libros del Antiguo Testamento.

26 Marino López, Antonio, "Las enseñanzas políticas de Thomas Hobbes y John Locke", Pensamiento social británico, Estado de México, UNAM, 2003, p. 37.

27 Sabine, *op. cit.*, p. 369.

demócratas, favorecían la tolerancia religiosa y, en general, tenían claras las aspiraciones políticas de la revolución, además de un plan para modificar su constitución con base en postulados liberales, de suerte que proponían un artificio constitucional que protegiera al individuo en sus derechos fundamentales, inclusive contra sus representantes; en suma, propugnaban por una Constitución escrita con su correspondiente carta de derechos fundamentales. Más adelante, entre 1672 y 1680, se vivió un periodo plagado de contubernios políticos y religiosos que derivaron en la derrota de los liberales parlamentaristas (los *whigs*) y en consecuencia se favoreció el poder del rey como soberano absoluto. Durante los últimos años del reinado de los Estuardo —quienes habían desplegado un gobierno despótico y arbitrario, amparados en el "derecho divino" que, decían, les asistía—, los tribunales solían actuar injustamente en muchos casos y los impuestos aumentaban sin medida. En este entorno, la nueva clase social de los comerciantes e industriales —que había conquistado una posición económica y política importante y se había acostumbrado a actuar con independencia— comenzaba a inquietarse. La libertad que requerían para consolidar y garantizar su posición solo se daría mediante la eliminación del absolutismo.

A mediados del siglo XVI en Europa prácticamente había monarquías absolutistas, en las que el poder ilimitado de los reyes encontraba una explicación teológica, al punto de que este se reducía a un asunto de sangre y de mandato divino; Dios, por medio de la Iglesia y de los reyes, "hacía su voluntad", lo que a la larga daría lugar a las revoluciones protestantes y la creación de diferentes partidos.

En Gran Bretaña, la revolución sin sangre de 1688 reafirmó que la jerarquía católica había quedado fuera de la política y que lo único que estaba en discusión era la cuestión de la tolerancia. Al final se adoptó la monarquía parlamentaria y se debieron respetar las líneas marcadas por las revoluciones civiles. Estos acontecimientos, que dieron a Inglaterra la oportunidad de derrotar a la institución del derecho divino de los reyes y avanzar hacia formas más democráticas de gobernar, demandaban una justificación teórica que, desprendida de circunstancias concretas, se sintetizara en una doctrina relativa a la formación y el ejercicio del poder.

En este contexto socioeconómico y políticorreligioso, John Locke habría de dar una explicación teórica a los acontecimientos de la época. Dos pensadores habían ejercido en él una gran influencia: René

Descartes y Thomas Hobbes. Al primero le debe su afición a la filosofía; del segundo, el interés en el estudio de la política y el problema de los cimientos del poder en la sociedad. El propósito de Locke era desarrollar su teoría sobre el Estado; escudriñar en el tema de los fundamentos de la asociación política, delimitar sus linderos, así como exponer las leyes que su conservación demandaba y las que implicaban su disolución.

Para Locke, el estado de naturaleza es uno de "paz, buena voluntad, asistencia mutua y conservación",[28] atento al hecho de que la ley natural proporciona un sistema completo de derechos y deberes humanos, pero que carece de una organización. A diferencia de Hobbes, la premisa revolucionaria de Locke es que no existe el sujeto natural, pues considera que el miedo y el impulso natural del hombre al que se refiere Hobbes, se puede cambiar por la educación y, por tanto, no son aquellos necesariamente los que condicionan la actuación humana. Locke considera que el hombre es dueño de sí y, en cuanto tal, es portador de derechos, de ahí que lo conciba como un yo que se construye a sí mismo y de cuya capacidad de apropiarse de lo otro proviene su derecho natural. Entonces, el hombre es producto de su propia actividad. El derecho natural radica en la colección de preceptos con base en los cuales se organiza con absoluta eficiencia la protección de la vida, la defensa de la libertad y la procuración individual de la felicidad, de suerte que el estado liberal es la organización política basada en estos preceptos.[29] El concepto de propiedad y la necesidad de protegerla, conducen a Locke a afirmar que el Ejecutivo y Legislativo son el poder natural de cada hombre puesto en manos de la comunidad, entregados al pueblo para proteger mejor sus derechos naturales, este es el origen del "pacto original" por el cual los hombres se unen en una sociedad. Para este autor, los poderes del gobierno permanecen de modo inviolable en los órganos en los que han sido colocados, a menos que uno de ellos trate de invadir la esfera de acción del otro, por lo que el gobierno es, en el fondo, un equilibrio entre los intereses creados del reino: corona, aristocracia, terratenientes y corporaciones.[30] Así, a decir de Locke, el derecho positivo no abona a lo que es bueno o malo, sino que solo proporciona un aparato para su adecuada aplicación.

---

28 *Ibidem*, p. 404.

29 Marino, *op. cit.*, p. 48.

30 Sabine, *op. cit.*, p. 413.

Las ideas de Locke sientan las bases del utilitarismo que continuó la tendencia hacia la idealización de los derechos individuales y la creencia de que el liberalismo era la panacea de todos los males políticos, lo que lo condujo al sitial de portavoz ideal de la revolución de la clase media, de ahí que se le considere "como uno de los filósofos políticos más importantes de la Modernidad y sobre todo, el más influyente".[31] Lo fue para personajes como Thomas Jefferson, quien, en mayor o menor medida, abrevó de sus tesis. Los derechos individuales son el fundamento de todo su sistema y su gran aportación es la defensa individual frente a la opresión política, y si bien sus propuestas son poco novedosas, resulta por demás interesante la manera en que mezcla el pasado con su presente.

Al otro lado, en Francia, el reinado de Luis XIV, iniciado a finales del siglo XVII, había dado origen a un descontento general, cuyos pensadores, en particular Voltaire y Montesquieu —otrora residentes en Inglaterra— habían abrevado de la filosofía de la revolución inglesa, y tomado de ella los elementos fundamentales de la Ilustración. En el desarrollo de su obra, Montesquieu recurrió el método experimental comparativo para concluir que el parlamentarismo como sistema de gobierno es capaz de garantizar de mejor manera los derechos de la población, a diferencia del absolutismo. Abandonó en la práctica el pacto social y dio paso a un relativismo sociológico que lo llevó a desarrollar una teoría distinta del derecho y del gobierno que lo lleva a afirmar que la estructura y el funcionamiento de ambos dependen de las circunstancias en las que vive un pueblo: clima, territorio, artes, comercio, constitución política y costumbres que determinan el carácter nacional. Para Montesquieu, el Estado es una organización social que no proviene de la firma de un pacto, sino de los principios fundamentales e inviolables que se encuentran en la constitución, con lo que hace patente su temor de que la monarquía absoluta hubiese minado la libertad y los principios constitucionales.

Rousseau, por su parte, sostenía que los hombres son naturalmente buenos e igual que Platón afirmaba que la ciudad es su principal instrumento de moralización, ya que este no representa la categoría moral fundamental, sino el ciudadano, al cual se ha inculcado la reverencia hacia la autoridad. Para el filósofo francés, la especie humana no da lugar *per se* a una sociedad, puesto que la mera semejanza no crea una

[31] Marino, *op. cit.*, p. 43.

unión real. Una sociedad, afirma, es una persona moral que surge de un vínculo que une a sus miembros —el contrato social—, y junto con Platón y Aristóteles considera que, para formar una comunidad, los individuos deben tener cosas en común, como el idioma o las tradiciones. La voluntad general, expresada en *El Contrato social*, nada tiene que ver con poderes o derechos del gobierno, en tanto postula que este es solo un órgano del pueblo, que carece de un poder independiente. En el pensamiento rousseauniano, la sociedad sustituye al instinto por la justicia y da moralidad a las acciones de los hombres, de suerte que, fuera de la sociedad, no existe una escala de valores que permita juzgar el bienestar. Es en la comunidad donde los hombres obtienen la libertad civil, a diferencia de la libertad natural que se atribuye a un animal solitario.[32]

Su teoría de la soberanía popular es su aporte a la teoría del Estado; la idealización de los sentimientos morales del hombre —que hacía negación de todo derecho adquirido y exigía una revalidación de la costumbre, la tradición y la herencia acumulada de la cultura nacional, sin las cuales la voluntad general era una fórmula vacía— encontraría eco en la ética de Kant, para quien la libertad es el único derecho que tiene la calidad de innato. El filósofo alemán entiende a la filosofía trascendental como un camino teórico que remueve los obstáculos generados por el empirismo y el racionalismo. Su pensamiento político gira alrededor de categorías cuya función es fundamentar una teoría normativa de las relaciones sociales en el contexto nacional, internacional y transnacional.[33]

Kant eleva la razón a la categoría de tarea civilizadora; el hombre, por medio de aquella, tiene que cultivarse y civilizarse con el arte, las ciencias, la moral y la "juridificación", la libertad es el vínculo entre la razón teórica y la práctica, la cual, al arbitrio del individuo que actúa libre y conscientemente, se convierte en el objeto de la juridificación y la moralización. Para él, cada Estado se debe reformar de vez en cuando mediante la evolución en lugar de la revolución. En concordancia con Rousseau, Kant sugiere que la instauración contractual de la voluntad unificada de un pueblo catalogado como Estado consiste en obligar al legislador a producir sus leyes de modo tal que hubieran nacido de la voluntad general.

[32] Sabine, *op. cit.*, p. 449.

[33] Müller, *op. cit.*, p. 23.

b) La soberanía

La soberanía —vocablo formado por las voces latinas *super* y *omnia*, "sobre"' y "todo", que, unidas, tienen el significado elemental de poder que está sobre los demás poderes y, por tanto, no admite poder superior— fue definida por Bodino como un poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes; un "poder que no reconoce a ninguno por encima de él".[34] Así, la soberanía constituye la más alta potestad en un Estado: *la summa potestas*.

Las discusiones doctrinales sobre el concepto surgen a raíz de la concentración de las facultades ejecutivas, legislativas y militares en los monarcas absolutos y la pugna entre la iglesia católica y los reyes. Con la Paz de Westfalia muere el sistema feudal y se da pie a la juridificación internacional —sustentada en el sistema de estados independientes— y con ella, la búsqueda de un equilibrio en la seguridad entre estos para que la soberanía de un Estado no represente un peligro para los demás.[35] Nacen entonces conceptos como la "razón de Estado", con base en los cuales se justifica cualquier medio para promover el bienestar del propio Estado. Estos conceptos y el movimiento renacentista —que colocan al hombre en el centro de la discusión y lo liberan del yugo de la Iglesia— apoyan la tendencia absolutista de las monarquías nacionales en la búsqueda de su identidad y de su soberanía.

Cuestionada la legitimidad del poder divino de los reyes, y para hacer frente al enorme poder fáctico del poder económico y del poder de la Iglesia, se hizo necesaria una explicación filosófica que sustentara el derecho a ejercer el poder. Así, Bodino, en su obra *Los seis libros de la república*,[36] formula un sistema filosófico-político alejado del partidismo religioso, en el cual, cada uno de los postulados de la soberanía son una réplica exacta de los atributos que hasta entonces correspondían a Dios, se libera "la voluntad soberana y cerrada del Estado de los lazos medievales sólo para someterla a una soberanía superior",[37] lo que consideró necesario para proponer un fundamento jurídico universal y ab-

---

34 Carré de Malberg, Raymond, Teoría General del Estado, trad. José Lión Depetre, 2ª ed., México, UNAM, FCE, 2001, p. 82.

35 Müller, *op. cit.*, p. 3.

36 Publicada en 1576.

37 *Cit. pos.* Moreno García, Sinforiano, La concepción y el concepto de soberanía, paráfrasis. http://www.soberania.es/Subpaginas/Concepto/La%20soberania%20en%20Jean%20Bodino%20-%20 pdf.pdf, [consultado 17/1/2012].

soluto. Con Bodino toma cuerpo una nueva formulación y concepción de la autoridad del príncipe, quien no debía estar sometido a las leyes positivas de sus predecesores o a las que él mismo promulgara, en tanto que poder absoluto no quería decir de manera alguna, poder ilimitado; antes bien, significaba que el soberano, como tenedor del poder de hacer leyes valederas para todo el país, no estaba sometido a ellas porque no era posible mandarse a sí mismo.

Se trata de un poder perpetuo, un poder no delegado, o delegado sin límites, que es inalienable e imprescriptible; un poder que no está sometido a las leyes porque el soberano es la fuente del derecho, a cuyo amparo la ley modifica la costumbre, pero no a la inversa. En este contexto, la función del parlamento frente al rey, como depositario del poder soberano, le estaba supeditada, si bien el soberano debía respetar los pactos y la propiedad privada y someterse a las *leges imperii* —leyes constitucionales— porque su desobediencia traía como resultado la desaparición de la soberanía.

Por último, cuando en occidente comienza a hablarse de soberanía, lo es para referir tales atributos como correspondientes a los poderes humanos sometidos a una potestad superior, en esta nueva concepción del poder. Para Bodino, el único Estado en realidad bien ordenado es aquel en el que la soberanía es indivisa y reside en una sola persona; su fundamento último lo toma de la concepción aristotélica de las familias: el poder del padre sobre la mujer, los hijos y los esclavos o siervos, y la unión de las familias como base de la ciudad o unidad política. De ahí que sus propuestas sean una mezcla de premisas viejas y nuevas para dar fundamento a una nueva realidad: la diversidad religiosa.

En el contexto de la consolidación del Estado nacional como entidad política independiente del emperador y del papa, aunada a una nueva definición de soberanía, son las monarquías las que representan al Estado y es en el monarca en quien recae la soberanía. Más adelante, con la teoría de Hobbes se justificaría al Estado absoluto, si bien creado ahora por el pueblo, además de afirmarse que el Legislativo es la fuente característica fundamental de la soberanía.[38]

Con John Locke y el surgimiento del pensamiento liberal, la lucha es ahora en contra del poder absoluto, pues se considera que los in-

[38] Guerrero González, Joel, "El concepto de soberanía en nuestra historia Constitucional", Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, México, UNAM, 1986, tomo I, p. 505.

dividuos deben estar en condiciones de defender sus derechos. Con Rousseau se fortalece la idea de los derechos individuales y de que son los individuos quienes crean al Estado, pero conservan el poder político para sí, de manera que los caracteres de la soberanía son idénticos a los de la voluntad general, es decir, la inalienabilidad, la indivisibilidad y la infalibilidad.

Se ha afirmado que "la soberanía ha sido un verdadero propulsor del constitucionalismo",[39] que desde Bodino hasta el siglo XVIII, fue evolucionando en el terreno jurídico, apoyada por la democracia y con la influencia de la Ilustración y la revolución francesa, impulsó la transformación de las monarquías absolutas en constitucionales.

La constitución norteamericana de 1787, inspirada en muchos de los planteamientos de la revolución inglesa de 1688, sostiene la idea de que el pueblo tiene el poder y solo este puede modificar o alterar su forma de gobierno. Las trece colonias norteamericanas —ya emancipadas— se ven obligadas a "armonizar la teoría de la soberanía única e indivisible, con la soberanía de los estados federados",[40] con lo cual comienza a tomar forma el Estado federal. Al reconocerse esta forma de Estado, así como los derechos de las personas y la protección de las entidades federadas, la soberanía no reside ya en un individuo u órgano estadual, sino en el conjunto de todos los individuos como comunidad organizada, en el Estado.

La teoría de Rousseau es recogida en la constitución gaditana de marzo de 1812, con el establecimiento del principio de soberanía popular, es decir, que el poder supremo del Estado radica en el pueblo. El artículo 3° de este texto constitucional estableció que "La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo tanto pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales",[41] y además de que el gobierno no es un fin en sí mismo, sino el medio que tiene el Estado para procurar el bien de los individuos que la componen, de acuerdo con el mandato del artículo 13, "El objeto del gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen".[42]

---

39 *Ibidem*, p. 503.

40 *Idem*, p. 507.

41 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª edición, Secretaría de Gobernación, México, 2008, p. 32.

42 *Ibidem*, p. 33.

Es clara la influencia del pensamiento político francés en el texto de la Constitución de Cádiz, donde la soberanía es un atributo del pueblo, tal y como se establece en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, documento que integra el prefacio de la primera constitución francesa de 1791.

En el siglo XIX, con la paulatina consolidación del pensamiento liberal en occidente, se promovió la independencia de las colonias europeas en América y la revolución industrial, lo que trajo importantes cambios económicos y sociales en el mundo.[43] Tras las guerras napoleónicas se estableció un equilibrio entre las naciones europeas, conocido como el Sistema Metternich —nombre del ministro de relaciones exteriores de Austria en 1809—, que garantizó el orden absolutista durante sus casi cuarenta años de existencia; a finales del mismo siglo, con la caída de ese sistema se dio la unificación alemana e inició la carrera armamentista hacia las guerras mundiales.

El Estado totalitario, caracterizado por su intervención en todas las esferas de la actividad humana y la tendencia al culto personal de los líderes estaduales, surge en el siglo XX, de la mano de nuevas organizaciones para el ejercicio del poder, como los partidos políticos. La legitimidad es producto de la democracia, del voto popular que le otorga el poder a un líder, se consolidó la soberanía en sus dos aspectos: interno —al ser la máxima autoridad dentro del territorio— y externo —al reconocerse los estados como entidades en posición similar, nunca como una superior a otra—. Ambos aspectos de la soberanía son correlativos, puesto que quien tiene un superior no es a la vez supremo y soberano.[44]

El jurista y politólogo alemán Carl Schmitt en su propuesta de "decisionismo" continúa la tradición iniciada por Hobbes, Rousseau y Bodino, de dar a la soberanía la importancia de piedra angular del orden sociopolítico moderno y, por tanto, del orden jurídico. La diferencia es que para Schmitt lo central no es que el titular del poder soberano sea necesariamente un órgano colegiado, una institución o el pueblo, sino la "decisión" de que así sea, que es la que constituye al orden político y jurídico. El "decisionismo" se propone como una teoría tendiente a

[43] En el caso de la Nueva España en 1808, la recuperación de la soberanía popular tras las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII ante Bonaparte, fue el inicio de la lucha por la independencia, por supuesto aunada a otras demandas sociales y la llegada de las ideas políticas que imperaban en Europa y los nacientes Estados Unidos de América. Véase este tema en el capítulo II de esta obra.

[44] Carré de Malberg, *op. cit.*, pp. 82 y 85.

establecer la naturaleza de la decisión soberana; aparece sobre terrenos culturales e institucionales abonados históricamente por la propensión al protagonismo del caudillo o del líder carismático y la idea de un orden político, sobre la base de un sistema permanente de reglas del juego acordadas por la sociedad, aunque también se presenta como fórmula eficiente para las teorías modernas acerca de los fundamentos y orígenes de la soberanía, muy distante de Maquiavelo, para quien el príncipe es un personaje que logra concentrar recursos y destacarse sobre otros para imponer su autoridad y establecer su ámbito de dominio territorial, administrativo y simbólico, que es lo que le da el carácter de soberano.

El pensamiento político realista de Schmitt, expresado en su Teología política,[45] hace sostener a la soberanía del Estado en su carácter de representante de una homogeneidad social y pone énfasis en el concepto de secularización, que consiste en la progresiva independencia del poder político respecto del poder eclesiástico, además de distinguir entre tres tipos de pensamiento jurídico: el normativista (que es el conjunto de reglas impersonales que solo sirven para el funcionamiento de una burocracia estatal), el decisionista (que se sustenta en una decisión personal, con el riesgo de no reconocer la esencia de los movimientos políticos) y el institucionalista (que se desenvuelve en organismos e instituciones supranacionales, en un crecimiento feudal-corporativista sin soberanía). Para los clásicos, la soberanía es un conjunto de potestades legales; para Schmitt, la soberanía es un conjunto de potestades *de facto*.

El problema fundamental de este concepto está representado por la relación entre el poder supremo en sentido fáctico y jurídico. Para Schmitt, si el Estado es relegado a ser portavoz del derecho, no puede ser soberano, pues considera que todos los conceptos significativos de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados y como ejemplo señala que el estado de excepción tiene un significado análogo al del milagro en la teología. Además, el Estado interviene en todos los terrenos como legislador, ejecutivo, policía, instancia de indultos, asistencia social, etcétera, siempre como la misma persona invisible. Así, el origen teológico de la "omnipotencia" del legislador no es solo de carácter lingüístico, sino que el poder soberano único del Estado lo convierte en un cuasiindividuo, dueño de un monopolio del

[45] Propuesta desarrollada en su obra Teología política, cfr. Orestes Aguilar, Héctor, Carl Schmitt, Teólogo de la política, FCE, México, 2001.

poder producido por "creación mística", se trata de un encubrimiento jurídico del principio de la misericordia de Dios, en el que la ficción religiosa se cambia por la jurídica.

c) La constitución

"Constitución" es un vocablo latino compuesto por las voces *cum* y *statuere*, que significan "con" y "establecer", y se refiere, en su sentido más amplio y general, a la estructura de un organismo político, de un Estado.[46] Para Aristóteles, la constitución es la politeia de una polis, el acuerdo esencial de los habitantes de una polis para constituirse en ciudad; se trata del "ordenamiento de la ciudad con respecto a sus diversas magistraturas, y señaladamente a la suprema entre todas. Dondequiera, en efecto, el gobierno es el titular de la soberanía y la Constitución es, en suma, el gobierno".[47] La constitución es, por tanto, lo que define al Estado y la organización de los poderes de decisión colectiva de una comunidad política.

En el siglo XVIII se popularizan las constituciones como resultado de la evolución histórica de los pueblos; en ellas se fijan por escrito las normas para la organización política, sus órganos y los procedimientos por medio de los cuales se debía ejercer el poder, así como la forma en que estos órganos se relacionaban con los individuos y sus derechos.[48] Como resultado de la popularización de los documentos escritos, el término se universaliza y se vuelve indispensable definirlo con precisión, por lo que se transita del término al concepto de "constitución".

La constitución democrática no es una simple norma jurídica, sino un documento político, tal como Ferdinand Lassalle lo asume al afirmar que la constitución de un país no es una mera síntesis de normas escritas, sino la suma de los factores reales de poder que en él tienen lugar,

> [...] se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados

[46] Salazar Ugarte, Pedro, La democracia constitucional, una radiografía teórica, Prefacio de Michelangelo Bovero, Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución, México, FCE, UNAM, 2006, p. 16.

[47] Aristóteles, *op. cit*., p. 203.

[48] Mora-Donatto, Cecilia, El Valor de la Constitución Normativa, México, UNAM, 2002, p. 5, paráfrasis.

> a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado.[49]

Desde la óptica de Hans Kelsen,[50] el término constitución tiene dos sentidos: uno lógico-jurídico, conforme al cual la constitución es el conjunto de presupuestos básicos de los que abreva el legislador para elaborar la ley fundamental sobre la que se sustentará todo el sistema jurídico, es decir, la constitución escrita, que es justamente el derecho positivo vigente. Esto último conforma el segundo sentido, el jurídico-positivo, de suerte que la constitución y sus principales disposiciones se vuelven inalterables para los poderes públicos ordinarios, motivo por el que, de acuerdo con Cecilia Mora-Donatto, "los mandatos constitucionales han de entenderse también como límites a los poderes del Estado".[51]

Lo que distingue a las constituciones del siglo XX de las del XIX es el blindaje de la propia constitución y su rigidez frente a la ley, en tanto reformable mediante un mecanismo distinto al procedimiento legislativo ordinario, con lo que se va afirmando progresivamente el control de la constitucionalidad sobre los actos del legislador.

Desde el punto de vista racional-normativo, la constitución es un "complejo normativo establecido una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática, se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos".[52] Desde este enfoque, la constitución es un sistema de normas que permite a la sociedad autodirigirse políticamente de manera permanente.[53]

En estos términos, una constitución define la organización de un Estado y el poder público, así como los límites de su ejercicio, límites que descansan en un sistema de garantías que la misma prescribe a favor del gobernado. Entendida así, el término "constitución" se refiere fundamentalmente al documento normativo que instituye la estructura

---

49 Lasalle, Ferdinand, ¿Qué es una constitución?, Buenos Aires, Editorial Siglo Veinte, 1946, p. 53.

50 Kelsen, Hans, Teoría pura del Derecho, 2ª Edición, México, Editorial Gernika, 2000, p. 36.

51 Mora-Donatto, *op. cit*., p. 9.

52 García Pelayo, Manuel, cit. pos, Mora-Donatto, *op. cit*., p.18.

53 *Ibidem*, p. 21, paráfrasis.

de una colectividad política o Estado, cuyo contenido debe observar al menos dos requisitos esenciales: la garantía de los derechos de los individuos y la separación de poderes.

Manuel Aragón, magistrado del Tribunal Constitucional español, ha afirmado que la constitucional es la "forma jurídica de la democracia".[54] De acuerdo con Luciano Silva, la

> Constitución es la Norma Suprema, generalmente escrita que contiene los principios, reglas, disposiciones y decisiones político fundamentales, que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, organismos constitucionales autónomos, así como las relaciones de estos con los habitantes de un Estado preservando sus derechos fundamentales llamados garantías individuales.[55]

La teoría política que expresa el espíritu del constitucionalismo es el contractualismo, con base en lo cual es posible definir a la constitución desde el constitucionalismo, como

> El establecimiento de un acuerdo general, por un lado, sobre los valores primarios que constituyen el fundamento de la convivencia política y cuya garantía es, para los individuos, la condición de aceptabilidad de la obligación de obedecer al poder político y, por el otro, sobre las estructuras del poder político mismo, o sea, sobre las instituciones y los procedimientos para lograr la formación de decisiones colectivas, esto es, políticas, siempre que estas decisiones sean compatibles con la garantía de los derechos, es decir, que no entren en contradicción con ellos sino que los promuevan.[56]

3. FORMAS DE ESTADO

Cada Estado se organiza y se distingue de los demás de acuerdo con la manera en que se integran sus elementos constitutivos, de las características de su población, de su territorio y la elección de su sis-

---

54 Aragón, Manuel, Constitución, democracia y control, México, UNAM, 2002, p. 12, paráfrasis.

55 Silva Ramírez, Luciano, "El procedimiento de reformas a la Constitución y las decisiones político fundamentales", en La revolución mexicana a 100 años de su inicio, pensamiento social y jurídico, México, UNAM, 2010, pp. 502-503.

56 Salazar, *op. cit.*, p. 23.

tema político y jurídico. Así, la forma de Estado se traduce en el tipo de organización política, es decir, la manera en que se relacionan los tres elementos mencionados, mientras que la forma de gobierno se expresa en el conjunto de los poderes públicos; de los órganos que ejercen la soberanía. Por lo tanto, el Estado es el todo y el gobierno es la orientación que se da a sus elementos.[57]

Es importante subrayar que "Estado", "gobierno" y "sistema político", siendo conceptos diferentes, en ocasiones, son utilizados indistintamente, por lo que considero necesario establecer precisiones a este respecto para unificar los conceptos que se utilizarán a lo largo de esta tesis.

Al hablar de Estado, se hará mención al conjunto de la organización política, a las relaciones que guardan sus elementos entre sí, es decir, lo que da lugar a la "forma de Estado", unitario o federal, con absoluta independencia de las reflexiones de Bobbio sobre la evolución del Estado, con la que explica e ilustra la manera en la que los distintos factores de poder se van relacionando y legitimando hasta llegar al actual Estado liberal, representativo y constitucional.

El gobierno por su parte, como uno de los elementos del Estado, en tanto hace referencia a la manera en que se organizan los poderes públicos y los órganos que los conforman (lo que da lugar a los distintos tipos de regímenes políticos), servirá, conforme a los propósitos de esta obra, para referirse a una parte más específica de la organización política, estrictamente a la configuración de los órganos en los que se delega el ejercicio de la soberanía, lo cual se realiza mediante diversos procesos democráticos. Así, al hablar de formas de gobierno, se hará mención al aspecto orgánico del poder, a la manera en que el Estado se organiza internamente al hacer posible su realización como tal, de suerte que en su forma de gobierno se organiza como república o monarquía.

Distinto de las "formas" de gobierno son los "sistemas" de gobierno, de manera tal que en la presente obra se aludirá a estos cuando se trate de las relaciones que se dan, en un Estado determinado, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, presidencialismo, parlamentarismo y sus variantes, independientemente de los sistemas electorales y los procedimientos democráticos para la elección de re-

[57] Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, 9ª ed., México, Porrúa, 1976, pp. 455-456.

presentantes y tenedores de la soberanía, serán los sistemas a los que haré mención.

Para Montesquieu, la forma de Estado era la expresión teórica de los presupuestos de actuación que todo Estado seleccionaba para sí, es decir, los lineamientos regentes que, como punto de partida, determinaban la planificación, organización y realización de la vida pública. Estos presupuestos a su vez estaban condicionados por los propios fines que se planteara el Estado como fuente de actuación política, pues "aunque todos los Estados en general tengan el mismo fin, que es el de conservarse, cada uno tiende a desear un objetivo particular".[58]

A la luz de esta concepción, y dado que las intenciones o fines políticos varían en el tiempo y son adoptadas de diferentes maneras por los distintos países, de acuerdo con su propio devenir histórico, sus presupuestos también cambian, por lo que, derivados de ellos, resulta que no hay solo una forma de Estado, puesto que uno mismo amplía sus intenciones, modifica las asumidas o renuncia a otras, y de igual manera sus presupuestos básicos. Así pues, en tanto que las formas de Estado refieren a las diversas configuraciones que este adopta respecto de los elementos que lo integran, es posible establecer dos criterios principales para clasificarlas: el histórico y el relativo a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad.

Con base en el criterio histórico, Bobbio propone cuatro clasificaciones de Estado: feudal, estamental, absoluto y liberal.

El feudal

> [...] se distingue como un tipo de organización política en la cual todas las funciones directivas de una sociedad, como las económicas, las jurídico-administrativas y las militares, son ejercidas por los mismos individuos y además está compuesto por agregados sociales, que poseen cada uno, todos los organismos necesarios para bastarse a sí mismos.[59]

---

58 De Secondat, Charles Louis, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu, El espíritu de las leyes, México, Grupo Editorial Éxodo, 2007, p. 197.

59 Mosca, Gaetano, "El Estado Feudal y el Estado Burocrático", Revista de Administración Pública, México, INAP, núm. 43, julio a septiembre de 1980, pp. 11-116. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/download/18117/16290&ved=2ahUKEwjF8fP3u66GAxWZLUQIHVtxB8IQFnoECA8QAQ&usg=AOvVaw00_sHyYFPYolv-MyXPUdux, [consultado 27/5/2025].

El estamental es la

> [...] organización política donde se han venido formando órganos colegiados o estados que reúnen a los individuos que tienen la misma posición social, precisamente los estamentos y, en cuanto a tales, titulares de derechos y privilegios que hacen valer frente a quienes tienen en sus manos el poder soberano mediante asambleas deliberantes como los parlamentos.[60]

Entre los estados estamentales (característicos de la transición de la época medieval a la época moderna) se distinguen los que tienen dos asambleas, como Gran Bretaña con la Cámara de los Lores (nobles y clero) y la Cámara de los Comunes (burguesía); o bien los que tienen tres órganos diferentes, como Francia.

El Estado absoluto se distingue del feudal por una gradual institucionalización de los contrapoderes y también por la transformación de las relaciones personales en relaciones entre instituciones; su formación se da con la concentración y centralización del poder sobre un determinado territorio.

La forma de Estado liberal (sustentada en la teoría de Locke) está construida sobre la base del contractualismo, en la cual invierte los términos de la relación política y da prioridad a los individuos, situación que modifica el sentido de la fuente de legitimidad del poder político, en tanto que "los gobernantes se encuentran limitados desde su origen por los derechos naturales de los individuos que, libremente y por consenso, dieron origen a la sociedad civil".[61] De acuerdo con esta teoría, los individuos conservan todos sus derechos, excepto el de hacerse justicia por su propia mano, en el entendido de que los hombres se agrupan para salvaguardar la vida, sus libertades y sus posesiones, por lo que la obediencia está condicionada al respeto de los derechos individuales. Conforme al pensamiento lockiano, tres son los principios fundamentales que determinan a esta forma de Estado, los cuales consisten en que el poder político: 1) debe ser ejercido *per leges*, es decir, con base en normas generales y abstractas; 2) debe mantenerse *sub lege*, o sea, dentro de los límites formales de la ley; y 3) debe actuar *sub iuribus*, ergo, respetando los derechos fundamentales de los individuos. Estos principios, aunados a la separación de los ámbitos político, religioso y económico, constituyen la base para la formación y exis-

[60] Bobbio, *op. cit.*, pp. 158-159.

[61] Salazar, *op. cit.*, p. 77.

tencia del Estado liberal. Según Locke, los cimientos del Estado liberal descansan sobre la separación de estos tres tipos de poder, pues de ella depende la existencia de las libertades fundamentales que dan lugar a un Estado laico y limitado. Dichas limitaciones pueden ser de su poder o de sus funciones, y cuando lo que se limita es el poder, se dice que se está frente a un gobierno de las leyes o estado de derecho; cuando lo que se limita son las funciones, se denomina el "Estado mínimo".[62]

Se puede decir que el Estado liberal propicia el desarrollo del Estado representativo, el cual surge, en principio, como monarquía constitucional en Gran Bretaña, después de la gran rebelión; en Francia, después de la Revolución; y en América, posterior a la revuelta de las trece colonias contra la Gran Bretaña; con lo que se inicia la cuarta fase de la transformación del Estado. Esta modalidad de Estado es el resultado del compromiso del príncipe legitimado por la tradición con los representantes del pueblo (aunque referido, en inicio, únicamente a la burguesía), por medio del consenso.

La diferencia entre el Estado estamental y el representativo es la sustitución de la representación corporativa por la individual, que se sustenta en el reconocimiento y la afirmación de los derechos naturales del individuo, como originarios, no adquiridos y efectivos frente al Estado, aun en casos extremos de desobediencia civil y resistencia. Para Bobbio, el reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, promovido por los iusnaturalistas, representa la verdadera "revolución copernicana" en la historia de la evolución de las relaciones entre gobernantes y gobernados según el autor. De esta forma, el desarrollo del Estado representativo se encuentra íntimamente relacionado con el reconocimiento del sufragio, lo cual trajo consigo que los partidos o agrupaciones de representantes constituidos fuera del parlamento sean el objeto del sufragio de los electores, no así las personas, lo que en los hechos ha transformado al Estado representativo en Estado de partidos.

No se puede hablar de estado de derecho en la doctrina liberal del Estado sin referirse a la constitucionalización de los derechos naturales, a su positivización, en tanto que los mecanismos para la defensa y protección de estos derechos se convierten en parte de ese estado de derecho. Entre los mecanismos más importantes encontramos el

[62] Bobbio, Norberto, Liberalismo y democracia, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1989, p. 17, paráfrasis.

control del Ejecutivo por el Legislativo; el control del Legislativo por un una autoridad judicial constitucional; la autonomía de los gobiernos locales frente al gobierno central o nacional; y uno Judicial independiente del poder político.

El Estado constitucional se sustenta en que sus fines, organización y actividades se encuentran plasmados en un documento fundacional: su constitución. El constitucionalismo moderno, de acuerdo con Pedro Salazar, es la compleja reelaboración de un ideal antiguo, "el del gobierno de las leyes".[63] Esta corriente afianza sus raíces en la época premoderna y su modelo arquetípico es el ideal clásico de "gobierno de las leyes", contrapuesto al "gobierno de los hombres", el cual comienza a arraigarse producto de las luchas contra el absolutismo. Se puede afirmar que las características mínimas del Estado constitucional de derecho son la no arbitrariedad y el no absolutismo, entendidos como el poder arbitrario y concentrado de un solo individuo.

El Estado, advierte Alessandro Groppali,[64] puede ser simple o compuesto. En el Estado simple o unitario, la soberanía se ejerce sobre un mismo pueblo en un mismo territorio por un solo Poder Legislativo, un solo Judicial y un solo Ejecutivo; el Estado compuesto, complejo, federal o confederado se forma por la unión de dos o más estados como entidades políticas menores, en el que cada uno de ellos tiene sus propios poderes que rigen en su propio territorio, por lo que toca a los poderes federales el ejercicio de sus atribuciones en la totalidad del territorio conformado por todas las entidades políticas menores que lo integran. La diferencia entre los estados federales y los confederados radica en que en los primeros, la representación internacional está a cargo de los poderes de toda la unión y en los confederados cada uno conserva su propia representación internacional, de forma tal que los federales se rigen por el derecho interno y los confederados por el Derecho Internacional.

El federalismo nació y se desarrolló a raíz de la independencia de las 13 colonias británicas en América, encontró su principal sustento en la relación que cada una de ellas, de manera independiente, tenía con el imperio. Para lograr su independencia de la corona británica, las colonias tuvieron que establecer relaciones de interdependencia entre ellas para fortalecerse como una unión. Su fin último no era este,

63 Salazar, *op. cit.*, p. 73.

64 *Cit. pos.*, Porrúa Pérez, *op. cit.*, p. 462.

sino solo un medio, una situación transitoria para liberarse del dominio colonial. La Ley del Timbre o *Stamp of act* de 1765 —que gravaba diversos documentos impresos, incluidos los necesarios para realizar trámites burocráticos—, provocó la oposición de los colonos, que se expresó en su reclamo de representación en el parlamento inglés, el cual había aprobado esa ley sin escuchar la opinión de quienes serían sus destinatarios en América. Los colonos consideraban que la imposición de gravámenes sin la representación de quienes debían pagarlos daba lugar a la tiranía. Por ello, convocaron a un congreso intercolonial que censuró la ley y, como factor de unión, apelaron a la igualdad derivada de su ubicación en América: ya no eran ingleses de Nueva York o de Nueva Inglaterra; eran americanos todos.[65] Este incidente conduciría a su independencia del imperio británico y constituirse en una confederación de las otrora colonias.

Una de las características que distinguieron a la constitución norteamericana de 1787 fue su rigidez frente al carácter flexible de la británica. Sus autores consideraron que ese texto fundamental tendría que ser superior a todos los demás poderes, por lo que una vez aprobada por el Congreso de Filadelfia, fue ratificada en convenciones en cada estado, en nombre de: "Nosotros, el Pueblo" ("We the People"). A partir de entonces, para modificar la Constitución se requeriría de la intervención del Congreso general y la de las legislaturas de los estados. Con absoluta independencia del proceso histórico que lo originó, el modelo es considerado ahora como técnica constitucional del Estado federal. En la actualidad, en la formación de la voluntad federal, la participación de los estados federados puede ser directa (mediante su participación como parte del poder reformador de la constitución), o indirecta (por medio de una cámara de representación territorial o senado).

Así surgió la primera constitución federal en la historia, en la cual se establecieron las bases de la división de poderes, la representación del pueblo en la Cámara de Representantes y la de los estados en el Senado, origen del bicamarismo federal, así como el principio de la supremacía constitucional para mantener a la unión.

En el extremo opuesto, el Estado unitario posee unidad política y constitucional, que se expresa en su carácter homogéneo e indivisible. La República Dominicana es un ejemplo típico de Estado unitario en

[65] Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 32ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 101-111.

el cual sus regiones carecen de autonomía y hay un solo poder centralizado, el cual es delegado para su ejercicio en autoridades locales que dependen de ese centro de poder. Una variante de Estado unitario es aquel en el que la autonomía es reconocida a algunas de sus regiones o comarcas y, como en el caso español, lo es en diferentes grados. En este último caso, la constitución del Estado unitario reconoce a los poderes legislativos de las regiones y, por ende, la dualidad de órdenes jurídicos, es la propia constitución la que determina las materias sobre las cuales compete a aquellos legislar, de manera que cualquier ley que no respete esta determinación de competencias resultará inconstitucional.

A pesar de la autonomía que se reconoce a las regiones, el Estado unitario permanece como único e indivisible. España e Italia son ejemplos representativos de este, con autonomía de sus regiones, la cual es distinta de los atributos que tiene un Estado federado, pues la participación de aquellas en el ejercicio del poder central o nacional es limitada.

Una de las características del Estado federal es la distribución de facultades, exclusivas, concurrentes y coincidentes, y de jurisdicciones que la constitución establece entre el gobierno federal o central y los estados miembros, los cuales ceden ciertas facultades interiores y su soberanía exterior a favor del primero, se otorga con ello la representación internacional y la defensa de la soberanía, de suerte que, en el plano internacional, los segundos no tienen representación directa. Se trata de una característica del Estado federal, donde la concurrencia de dos potestades en un mismo territorio, excluyen la potestad soberana de las entidades federadas que lo integran frente a otros estados soberanos, sean estos federales o unitarios. Un Estado unitario, por el contrario, tiene una sola constitución, queda a las regiones, si es el caso, la producción de leyes de Estado, atento al ámbito de competencia que aquella les determina.

En un Estado federal, los gobernados están sujetos a dos regímenes jurídicos diferentes, con arreglos basados en la distribución de facultades entre los estados miembros y el Estado federal, donde las que se reservan para este se relacionan con las materias que afectan e interesan al conjunto de los primeros, los cuales conservan una parte de las decisiones políticas y normativas, y tienen un ámbito de aplicación limitado al territorio de cada uno de ellos. El Estado federal, expresa Malberg,[66] es uno yuxtapuesto o superpuesto a las agrupaciones estatales particulares.

[66] Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 111.

a) La división de poderes

El pensamiento político liberal enfatiza la necesidad de imponer límites a toda actividad gubernamental, sobre la base de que el Estado es la mayor amenaza frente a la libertad individual por el abuso que este puede hacer de su autoridad. Así, la división de poderes se propone como un remedio para evitar el abuso del poder y proteger los derechos fundamentales del individuo, lo cual se hace de dos maneras: a) al distinguir las funciones en las que se articula el poder político, y b) al crear órganos separados, entre los que se distribuyen las competencias, para permitir su control recíproco.

John Locke determina una teoría basada en limitar al poder, en separarlo para que se controle y se evite su abuso. En el capítulo XII del *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Locke explica que no se debe confiar a las mismas personas la tarea de hacer las leyes y de ejecutarlas, debido a la debilidad humana y a su tendencia a aferrarse al poder. Considera que el Poder Legislativo no debe ser permanente, a diferencia del Ejecutivo, el cual tiene que velar por el cumplimiento de las leyes en todo momento. Locke subraya que el Legislativo tiene la autoridad suprema para materializar el consenso de la sociedad y es por esto que nadie se debe excusar de obedecer sus mandatos; sin embargo, su poder no puede ser superior al que tenían las personas en estado de naturaleza, por lo que las leyes deben beneficiar a los individuos y asegurar la paz y la tranquilidad.

Según Locke, otorgar a las mismas personas la facultad de hacer y de ejecutar las leyes daría lugar a su desobediencia y al abuso, por lo que el Legislativo y el Ejecutivo tendrían que estar separados. Si se considera que los miembros de la comunidad política son una unidad que se encuentra en estado de naturaleza frente a otras comunidades políticas similares, propone la existencia de un tercer poder, al que denomina "federativo", el cual tiene la obligación de velar por la seguridad de sus miembros en relación con los integrantes de las otras comunidades, en tanto que el "daño hecho a un miembro de ese cuerpo compromete a todo él en la tarea de exigir una reparación".[67] Las facultades de este poder serían el derecho de la guerra y de la paz, así como alianzas y negociaciones con personas ajenas a la comunidad política. Dado que la buena o mala dirección de este poder traería consecuencias para la

[67] Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, trad. Armando Lázaro Ros, Madrid, Biblioteca Aguilar de Iniciación Política, 1981, p. 111.

comunidad política en su conjunto, tendría que confiarse a personas prudentes y sabias para que "lo ejerciten en interés de la comunidad pública con la máxima habilidad posible".[68]

Montesquieu, por su parte, en el Libro XI de El espíritu de las leyes, para explicar la necesidad de dividir al poder, toma como línea de argumentación la protección de la libertad, a la que denomina "libertad política", la cual consiste en que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda de manera expresa ni a dejar de hacer lo que de manera expresa no prohíbe. Se trata de "seguridad política", en tanto que la "libertad política" consiste en la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad, y para que esta libertad exista es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro. De esta forma, afirma que la libertad puede no ser el resultado de una moralidad cívica superior, sino de una adecuada organización del Estado, de la organización del poder, el cual, en su opinión, era de tres clases: "el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil".[69] El primero se refiere a la creación o derogación de las leyes; el segundo, al establecimiento de la seguridad pública y la seguridad de la nación, así como la guerra o la paz; y el tercero, a la resolución de controversias de causas tanto criminales como civiles.

Para el francés, el Poder Legislativo debería tener la posibilidad de inhibir, en caso necesario, al Ejecutivo; pero este último debería poseer una facultad equivalente respecto del Legislativo. El derecho de censurar o impedir estaba repartido por igual. Esto conduce a admitir una visión mecánica de los poderes públicos, ya que ninguno de ellos podría tender a la omnipotencia merced a esa especie de encadenamiento mutuo entre aquellos, en razón de la recíproca facultad de veto entre el Legislativo y el Ejecutivo. Montesquieu asevera que cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no existe la libertad, en tanto que la confianza sobre su desempeño se encuentra ausente, como ausente estará frente a un modelo donde el poder de juzgar no esté bien deslindado del Legislativo y del Ejecutivo. A diferencia de Locke, Montesquieu inscribió al Poder Judicial en la lista de los poderes públicos, el cual sería responsable de

[68] *Ibidem*, p. 112.

[69] Montesquieu, *op. cit.*, p. 196.

castigar los crímenes o decidir las contiendas de los particulares, pero advirtió al mismo tiempo que el diálogo fundamental debía darse entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La inclusión de la rama judicial entre los poderes políticos —que no sorprende en el mundo actual— podría no comprenderse a cabalidad cuando fue propuesta, si se tiene en cuenta la situación política que privaba en la Francia del siglo XVIII, cuando el Parlamento representaba, a la vez, el cuerpo de la magistratura, el cual, como intérprete de las leyes, tenía todo el poder que se habría dado a sí mismo como legislador, podía imponer su voluntad al Estado y, en su carácter de juez, anular también la de cada ciudadano.

Visto así, el Estado, de acuerdo con Montesquieu, se crea para garantizar la libertad de los ciudadanos en todos los aspectos: el económico, el político y el religioso; el gobierno, entonces, como elemento del Estado, no debe tener la potestad para someter forzosamente a la población, de suerte que en la medida en que las leyes tengan un plan, este consistirá en que se amolden a la naturaleza del gobierno establecido o que se quiera fijar, bien sea que ellas lo formen, como lo hacen las leyes políticas, bien sea que lo mantengan, como las leyes civiles, y deben ser las leyes tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen, que sería una rarísima casualidad si las hechas para una nación sirvieran para otra.

El filósofo y político francés habría elaborado su teoría sobre la separación de poderes a partir del estudio de la Constitución británica y la forma mixta de gobierno de la Gran Bretaña, que en 1689 había logrado la supremacía del parlamento. Como se recordará, el *Bill of Rights* de ese año dio lugar a una monarquía moderada, por la que, sin la aprobación previa del parlamento, el rey estaba impedido para crear, modificar o eliminar leyes o impuestos; recaudar dinero para sus gastos personales; ni reclutar ni mantener ejércitos en tiempos de paz. Por su parte, las elecciones de los integrantes del parlamento serían libres y este debería reunirse con determinada frecuencia, inclusive sin que mediase convocatoria del soberano.

Montesquieu atribuyó la libertad de que gozaba la Gran Bretaña a la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a la existencia de frenos y contrapesos entre los mismos. Es a partir de esta separación que la doctrina se establece como dogma del constitucionalismo liberal, aunque es importante subrayar que Montesquieu, como ya se aludió, no contemplaba una separación absoluta entre los

tres poderes, puesto que el Legislativo debía reunirse cuando lo convocase el Ejecutivo; este conservaba facultades para intervenir en la producción legislativa; el Legislativo debía ejercer poderes judiciales extraordinarios, etc. La separación de poderes, tal como la describió su artífice, y como ha perdurado desde entonces, se entrecruzaba con un principio contradictorio que consistía, justo por ello, en crear excepciones, por las que uno u otro poder, si bien titulares de cada una de las tres vertientes del ejercicio del poder público podían "interferir" de cierta manera en el ámbito competencial de sus contrapartes. Según este autor, el tipo de arreglo institucional que mejor protegería la libertad se daría en un sistema en el cual los poderes estuviesen separados y pudieran, en caso de invasión de un poder a otro, frenarse de manera recíproca, planteamiento que garantizaba de forma clara la decisión invariable de que el poder controlará al poder. Montesquieu comprendía que la libertad requería, para estar protegida, que se la desligara del poderoso haz de los derechos del rey, que sus diversos componentes fueran confiados a diferentes titulares y que estos titulares tuvieran la facultad de "frenarse" o "impedirse" mutuamente, sobre todo cuando uno de ellos intentare aventurarse por el camino del despotismo.

La fórmula del autor no puede menos que sorprender, sobre todo en razón del contexto en el que fue expuesta, en tanto que establece una clara distinción entre gobernantes y mecanismos de control, bajo determinados límites y condiciones, que los primeros tienen para poder contener los excesos de los integrantes de órganos estaduales distintos. La experiencia ha demostrado que Montesquieu tenía razón y que es preciso, tanto poner límites al poder como al derecho de censurarlo, puesto que se podría abusar de estos.

La teoría clásica de la separación de poderes, preconizada por Locke en el siglo XVII y por Montesquieu en el siglo XVIII, se elevó a rango de principio al plasmarse en constituciones como la norteamericana de 1787, la francesa de 1791, la gaditana de 1812 y prácticamente todas las mexicanas.[70] Como se señaló, en esencia su objeto es evitar los excesos de un tenedor único del poder que pusiera en riesgo las libertades públicas; sin embargo, esta división no es entre el poder de hacer la ley y el de ejecutarla, sino entre el poder gubernamental de decidir

[70] Serna Elizondo, Enrique, "Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México", Memoria del iii Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1987, tomo II, p. 835.

y de actuar y la libertad que tienen las asambleas parlamentarias de controlar y criticar.[71]

Más tarde, hacia 1787, James Madison[72] incorporaba un elemento adicional a la teoría, que afirmaba que la sociedad debería ser capaz de crear una serie de obstáculos para insensibilizar y desviar las opiniones y deseos de una mayoría que amenazara los derechos privados y el bien público. En su opinión, tal meta se alcanzaría de mejor manera mediante una forma de gobierno republicano, en cuya base el pueblo eligiera representantes para que tomaran decisiones obligatorias, a diferencia de una "democracia pura" en la que el pueblo mismo tomaba las decisiones.

El gobierno republicano era preferible, de acuerdo con Madison, en contraste con el monárquico y su parlamento estamental, por dos razones: en primer lugar, un gobierno representativo ofrecía "perfeccionamiento y ampliación de las opiniones públicas",[73] haciéndolas analizar por un cuerpo de ciudadanos elegidos, cuyo conocimiento del bien público era superior al de la población en general. En segundo lugar, como el gobierno representativo permitía ejercer un control efectivo sobre un territorio más extenso y poblado que el que abarcaba un gobierno de junta local, ponía bajo su control una mayor variedad de personas e intereses que los que abarcaba la democracia pura. Madison observa la necesidad de

> [...] dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto.[74]

---

71 Pactet, Pierre, *cit. pos.*, Serna Elizondo, *op. cit.*, p. 836.

72 Estadista norteamericano, cuarto presidente de Estados Unidos de Norteamérica, quien escribió junto con Alexander Hamilton y John Jay una serie de ensayos que fueron publicados en el diario The Federalist Paper, entre 1787 y 1788, los cuales son utilizados aún como textos de consulta para la interpretación constitucional en ese país.

73 Touchard, Jean, Historia de las ideas políticas, México, Editorial Rei, 1990, p. 63.

74 Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, en El Federalista, lI. http://www.antorcha.net/biblio- teca_virtual/derecho/federalista/51.html, [consultado 10/1/2010].

El hecho de que el gobierno dependa del pueblo es "sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares".[75] Dicho de otro modo, las personas que desempeñaren los distintos cargos políticos deberían ser azuzadas —de manera deliberada— unas contra otras en la lucha por el poder, de tal suerte que mientras se frustraban entre ambas sus ambiciones, se protegían indirectamente las libertades de las minorías y del público en general.

Una característica importante del esquema de Madison para hacer que "la ambición contrarrestara a la ambición" era la doctrina de la separación de poderes propuesta por Montesquieu, por la que ningún poder usurparía una actividad que constituyera la responsabilidad principal de otro, bajo el principio de restricciones y equilibrios, el cual permitía que los tres poderes contrarrestasen de manera recíproca sus influencias. El resultado final consistía en una descentralización del poder político. Del mismo modo, Thomas Jefferson aseguraba que era necesario un gobierno que, además de estar fundado en principios libres, sus poderes estuvieran divididos y equilibrados de modo tal que ninguno sobrepasara el límite de sus facultades legales sin ser contenido eficazmente por los otros. Estados Unidos encontraría en la versión de frenos y contrapesos la solución a sus desconfianzas, al alejarse del fracaso francés y dar lugar a un sistema que perduraría en el tiempo y colocaría a ese país en los primeros puestos en la categoría de democracia política del mundo. Conforme a André Hauriou, se había interpretado a

> Montesquieu por lo general como si aconsejase más bien una separación orgánica de las funciones, que una distinción de los poderes. Sus contemporáneos creyeron comprender que el gobierno, el Parlamento y, en su caso, los Cuerpos Judiciales eran, cada uno de ellos, un órgano del Estado, destinado a estar aislado en una función particular: al Parlamento o Poder Legislativo, la función de hacer las leyes; al Gobierno o Poder Ejecutivo, la función de ejecutarlas; a los Cuerpos Judiciales, la función de reglar los litigios susceptibles de producirse en el curso de la ejecución de las leyes.[76]

La consecuencia de tal concepto era que se desembocaba fatalmente en una separación rígida entre los diversos poderes, puesto que si

[75] *Ibidem*.

[76] Hauriou, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona, Editorial Ariel Demos, 1980, p. 265.

cada uno de ellos no se justificaba en su existencia más que por la función que ejercía, se debía limitar en sentido estricto a ella e impedirle invadir la función del poder vecino.

Montesquieu, afirma Luciano Silva, entendió el principio de la separación de poderes en un sentido flexible que presupone la colaboración de ambos en el cumplimiento de sus funciones.[77] Así, según Hauriou, sería preferible invocar la autonomía de los poderes antes que su separación, tanto más cuanto que esta expresión no aparecía, de ninguna manera, bajo la firma de Locke o Montesquieu.

Maurice Duverger incorporaría nuevos elementos a la teoría de la división de poderes en tanto que para el politólogo francés la teoría

> [...] constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente [...] la separación de poderes lleva consigo dos aspectos muy distintos que se sitúan en planos muy diferentes: 1) la separación del parlamento frente al gobierno, que afecta a los gobernantes, en el sentido amplio del término, y, 2) la separación de las jurisdicciones en relación con estos gobernantes, que permite su control por jueces independientes.[78]

Duverger fue incluso más allá al señalar que la combinación entre el marco constitucional y el sistema de partidos incide en la actualidad en una separación más efectiva de los poderes. Para el tratadista, el grado de la misma depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por la constitución. Así, mientras un sistema electoral que favorece la preeminencia de un partido mayoritario entraña una concentración de poderes, la lucha por el poder entre varios partidos debilita las relaciones entre el parlamento y el gobierno y, en consecuencia, se acentúa la separación entre ambos, con lo que tiene mayor eficacia el principio que la proclama. Para este autor, el multipartidismo tiende a veces a suponer una segunda división de poderes a la que resulta de la constitución o de la naturaleza de las instituciones.

Héctor Jorge Escola, por su parte, acota que entre las tres funciones del Estado

---

77 Silva, *op. cit.*, p. 508.

78 Duverger, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, Barcelona, Editorial Ariel Demos, 1988, pp. 124-125.

> [...] no existe una separación total y excluyente, sino que lo que en realidad ocurre es que cada una de esas funciones tiene asignada una competencia predominante, lo cual no impide que tengan atribuidas, al mismo tiempo, otras competencias que son propias de las restantes funciones.[79]

Miguel Marienhoff afirma que, en términos generales, "la actividad estatal se concreta en tres funciones: legislación, justicia y administración, cuyos respectivos órganos ejercitan partes o secciones del poder del Estado"; pero precisa "que el poder del Estado es único [y] las funciones son múltiples".[80] Para este autor las funciones de los órganos estaduales no constituyen división de poderes, sino distribución de funciones. En lugar de una separación de los poderes, se habla más bien de una separación de las funciones. En efecto, el poder político se actualiza en la función asignada a sus órganos esenciales, que son tres: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El poder se manifiesta en las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución, que no son otra cosa sino los medios para la realización de los fines del Estado. No obstante, Luis Javier Algorri Franco tiene razón al afirmar que la teoría clásica de la división de poderes "es hoy ampliamente superada por una complejidad en la organización estatal que acrece día a día".[81]

La teoría de la división de poderes constituye un alegato contra la concentración del poder y a favor de los derechos individuales, y parte del reconocimiento de que todo órgano que ejerce poder tiende naturalmente a abusar de él, por lo cual se hace necesario instaurar un sistema de frenos y contrapesos sobre la base de la asignación de porciones del poder público, que siempre es único, a diferentes órganos, en el supuesto de que el equilibrio resultante entre fuerzas antitéticas debe asegurar de manera natural la libertad del hombre. Se podría afirmar, incluso, que el valor de la tesis de Montesquieu se fundamenta en los principios de coordinación, equilibrio y especialización que la nutren, de ahí que, sin apartarse del objetivo esencial de la concepción que

---

79 Escola, Héctor Jorge, Compendio de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Desalma, 1984, tomo I, p. 8.

80 Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, 4ª ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1990, tomo I, pp. 34-35.

81 Algorri Franco, Luis Javier, "La división y legitimidad del poder político", Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9067, [consultado 15/3/2024].

consiste en evitar la concentración indebida de poder en un solo órgano, dicha tesis se ajusta a las exigencias históricas al graduar la competencia asignada a cada uno de ellos en función de los requerimientos de colaboración, control y especialización funcional.

De acuerdo con los diversos enfoques y los elementos nuevos que la han enriquecido, la teoría de la división o separación de los poderes implica, en términos llanos, una distribución de las funciones del Estado entre órganos diferentes, que se lleva a cabo con límites precisos, sin que ello signifique ni una real ruptura del poder público, ni una separación absoluta en términos de su ejercicio por órganos opuestos u opositores entre sí. El poder del Estado debe ser, como la voluntad subjetiva de la persona aislada, uno e indivisible; con la pérdida de la unidad de voluntad se pierde también el carácter de esta, por lo que la división del poder es imposible en el plano jurídico. Entonces, el poder no se divide, sino que se practica "una delimitación de las zonas de actividad que competen a cada uno de los dos sujetos estatales"[82] y se ejerce mediante la delimitación de funciones.

Las relaciones entre los poderes, es decir, las funciones del poder público en el mundo real, están sometidas a complicaciones de muchos tipos, lo que significa que una división simple y llana para su ejercicio no es suficiente.

Visto así, una separación sin más de poderes no es la solución para un efectivo sistema de frenos y contrapesos, por lo que resulta indispensable contar con mecanismos de evaluación sobre el desempeño de cada uno de ellos. Si hubiera una competencia absoluta entre las instituciones (de creación, interpretación y aplicación de las leyes), lo más seguro es que estaríamos ante la presencia de un Estado incipiente, naciente o en proceso de división.

El establecimiento de límites a los que el ejercicio del poder deberá ajustarse, garantiza, al menos en teoría, que se evitará la concentración indebida del poder y, con ella, la comisión de excesos y abusos que desvirtuarían el modelo de estado democrático sometido al principio de legalidad y degenerar, incluso, en formas diversas de tiranía. La concepción moderna sobre la separación de poderes no pretende ser purista en el sentido de que todo lo que sea jurisdecir le corresponda al Poder Judicial, o que todo lo que sea legislar lo realice el Legislativo, o

[82] Silva, *op. cit.*, p. 509.

bien que todo lo que sea ejecución y administración le toque al Ejecutivo. Digamos que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial pierden lo que podemos llamar su descriptividad y se transforman en nombres propios de órganos específicos, con funciones específicas establecidas en las leyes. Resultaría absurdo acusar al Poder Legislativo de intromisión cuando debe definir los criterios de erogación de los dineros de la federación; o acusar al Judicial de invasión de funciones cuando emite tesis de jurisprudencia; o al Ejecutivo cuando reglamenta una institución diseñada para ejecutar una ley. Pretender el purismo en la separación de funciones resulta inatendible por absurda.

En la actualidad, el sentido de la teoría es que, aparte de la función en sí misma de gobernar que reviste un carácter superior y excepcional, en tanto que lo general engloba a lo específico, las funciones del Estado se clasifican desde un punto de vista material, en administrativa cuando tiene una actividad permanente, concreta, práctica e inmediata; legislativa, que no es otra cosa que el dictado de normas generales obligatorias; jurisdiccional, cuya actividad se traduce en la decisión de controversias con fuerza de verdad legal. Las tres funciones deben perseguir, de manera primordial, en su orientación teleológica, la realización del bienestar general ya sea en forma inmediata o mediata. Hoy, la teoría se comprende desde la noción de las funciones del Estado, de la distribución de tales funciones, y de la existencia de órganos que las cumplen y las llevan a cabo, además de ejercer controles mutuos capaces de inhibir excesos.

La teoría de la división de poderes, de acuerdo con Gabino Fraga, se examina desde dos puntos de vista: 1. las modalidades de sus órganos y, 2. la distribución de sus funciones. El primero implica una separación en tres grupos de sus órganos, cada uno independiente de los otros dos, y el segundo se dirige a la distribución de funciones entre los poderes. En este se presentan dos categorías: la primera o formal está relacionada con el órgano que la realiza; la segunda o material está relacionada con la naturaleza misma de la función. En la mayoría de los casos coinciden.

Nuestro Derecho Constitucional ha recogido, desde la Constitución de 1824, la tesis de que "el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"; esto es, que permite interpretar que la división de poderes no es tajante, sino funcional, relativa; el propio texto constitucional consigna diversas disposiciones que dan cuenta de ello.

b) Funciones del Estado

En términos generales,

> [...] la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico objetivo.[83]

Para lograr la realización de sus fines, las entidades públicas actúan mediante actos jurídicos y operaciones materiales. Los primeros pertenecen a los actos denominados regla, subjetivos, condición, jurisdiccionales o constituyentes; las segundas son tan variadas como variados son los fines perseguidos. Las entidades realizan esos actos y operaciones en función de los poderes jurídicos que el derecho objetivo establece. Dichos poderes jurídicos son una aptitud para obrar de determinado modo o manera y al atender sus características, se distingue la potestad de legislación, de administración y jurisdiccional, en lo que tradicionalmente se denominan funciones jurídicas del Estado. Así, por considerarla adecuada, es menester incorporar la opinión, respecto del tema que nos ocupa, de uno de los más claros y brillantes autores del Derecho administrativo, Manuel María Diez, quien expresa

> El Estado no es estático sino que es dinámico: Actúa en el ejercicio de su poder a los efectos de alcanzar sus fines. La actividad que desarrolla el Estado con base en su poder y para el desarrollo de sus fines constituyen las llamadas funciones del Estado. Las funciones del Estado no se ejercen en un interés propio o exclusivamente propio del mismo, sino por el interés de la colectividad que es la base del Estado. Las funciones del Estado consideradas en conjunto representan el ejercicio pleno del poder del Estado, pero aparecen vinculadas, ya que la actividad de todo órgano estatal no puede rebasar los límites que le han sido señalados y que derivan de su competencia. Las funciones deben ejercerse con las

[83] Cortiñas-Peláez, León, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una teoría de validez universal)", en Revista de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España, núm. 111, Septiembre–Diciembre de 1986. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27654/24982, [consultado 25/5/2025].

modalidades que requieran los correspondientes intereses públicos que han de tutelar.[84]

Es necesario revisar y analizar, entonces, a la luz de la doctrina, las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional, sin dejar de lado el hecho de que los fines del Estado se concretan en sus funciones económicas y sociales, son funciones en sentido material y en algunas ocasiones también en sentido formal jurídico. De esa suerte, la clasificación formal de las tres funciones del Estado en legislativa, jurisdiccional y administrativa es una primera manera de aproximarse al conocimiento del funcionamiento jurídico del aparato estatal.

La concepción de las funciones del Estado en la trilogía clásica mencionada no debe implicar, en modo alguno, que tales sean las funciones materiales que el Estado moderno debe realizar para satisfacer con ello sus fines; será, en todo caso, por medio de esas funciones formales que habrá luego que cumplir o no sus finalidades materiales en el campo económico y social.

Cabe precisar en este apartado que las funciones que desarrolla cada uno de los poderes son las relacionadas con su propia naturaleza: el Poder Legislativo legisla, el Ejecutivo administra y el Judicial juzga; no obstante, este criterio puramente formal es desbordado por las mismas normas y la tradición jurídica, de manera que los poderes del Estado llevan a cabo, por excepción, funciones que ortodoxamente corresponderían a otro de ellos, son fáciles de identificar por la naturaleza intrínseca de cada acto jurídico. A este fenómeno, un sector de la doctrina lo ha denominado "temperamento", lo que permite precisar la naturaleza formal, en función del poder que lo realiza, así como a la naturaleza material referida al contenido del acto de autoridad de que se trate.

c) Teoría del acto jurídico

Los actos jurídicos, como manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos, se deben sustentar en los requisitos legales establecidos, para que puedan existir y se les reconozcan los efectos jurídicos que desean producir. A diferencia de los

[84] Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, 2ª ed., Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1974, p. 97.

hechos jurídicos, que son un mero fenómeno factual, en la integración de los actos jurídicos es indispensable que se determinen los elementos necesarios y se observen los requisitos o condiciones que la ley exige para tal efecto, es decir, sus elementos esenciales o de existencia, y sus elementos de validez. La teoría general del acto jurídico parte de una noción general que delimita sus elementos específicos y reconoce la eficiencia de las relaciones entre las diversas categorías que de aquel existen, que se deje al descubierto su unidad básica, así como el hecho de que en este tópico se difuminan las fronteras entre el derecho público y el privado. En tanto el acto jurídico es una manifestación de voluntad encaminada a provocar o producir efectos de derecho con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos,[85] tiene una importancia capital en la construcción del derecho. Para Rafael Rojina Villegas, "el acto jurídico es una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las que son reconocidas por el ordenamiento jurídico",[86] y para que produzca sus efectos, "se precisa que se verifique de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos para cada caso",[87] además de la capacidad jurídica para realizarlo.

La doctrina francesa ha establecido dos criterios para clasificar los actos jurídicos, con base en las voluntades que intervienen en su formación y en los efectos que producen. En el primer caso se trata de actos jurídicos: a) unilaterales, b) bilaterales, c) colegiados de un solo órgano con varios miembros, como la ley, d) colectivos, en los que participan varios individuos, como las elecciones, y e) unión, en los que cada una de las voluntades que intervienen tiene un fin único, como el nombramiento de un empleado público.[88]

En el segundo caso se refieren: a) creadores de una situación jurídica cuyas características son la generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, que es modificable mediante otro acto de igual naturaleza emanado del mismo órgano que le dio origen y bajo

---

85 Acosta Romero, Miguel, Teoría general del Derecho Administrativo, primer curso, 12ª ed. actualizada, México, Porrúa, 1995, p. 747.

86 Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil I, personas y familia, 22ª ed., México, Porrúa, 1993, p. 115.

87 De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 16ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 54.

88 Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 19ª ed., México. Porrúa, 1979, p. 237, y Acosta Romero, *op. cit*., p. 738.

un paralelismo de formas, además de tener imperio y sanción —como la ley, que puede ser orgánica o reglamentaria—; b) creadores de una situación jurídica particular o concreta, y que refieren a uno o varios sujetos —como las licencias—; y c) condición, por medio de los cuales el Estado aplica una norma general a un caso concreto —como la sentencia de un juez—.[89]

Por otra parte, de la relación que los actos guardan con la ley, se les clasifica en obligatorios o discrecionales; conforme al ámbito de aplicación de sus efectos son internos si los efectos se producirán al interior de la institución administrativa y externos si sus efectos han de trascender a la esfera de los particulares. En atención a su finalidad, se les clasifica como preliminares, de procedimiento, resoluciones y actos de ejecución; según su contenido, amplían o limitan la esfera jurídica de los particulares. Los declarativos hacen constar un estado de hecho y otro de derecho.

Para Acosta Romero, dos son los métodos de clasificación para diferenciar a los actos administrativos de los legislativos y de los jurisdiccionales: a) el formal, dependiendo del órgano del que emana, independientemente del contenido, b) el material, que depende de lo intrínseco o esencial del acto.

En términos generales, se afirma que el acto legislativo crea situaciones jurídicas generales, el judicial resuelve controversias al crear situaciones jurídicas concretas y el administrativo crea situaciones jurídicas concretas o generales que, a la luz de un criterio de exclusión, son distintas de las que resultan del acto legislativo y del acto judicial.

Como se observa, la clasificación de los actos jurídicos, bajo una ortodoxa teoría de separación de poderes, resulta inaplicable en la actualidad, puesto que los poderes ya no se limitan solo a realizar una determinada clase de actos conforme a un marco estrictamente funcional, sino que se coordinan para llevar a cabo las tareas comunes del Estado.

d) La función legislativa

Se diría que la función legislativa es la que desarrolla el Poder Legislativo, de suerte que a toda actividad de dicho poder se le otorgaría el carácter de legislativa, aunque se estaría partiendo de un enfoque es-

[89] *Ibidem*.

trictamente orgánico, como ya se dijo, el cual resulta insuficiente para el análisis. El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define a la función legislativa como "la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de éstos entre sí".[90]

Para Diez, desde el punto de vista material, la función legislativa

> [...] ha sido definida por la doctrina [como] una actividad estatal y tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales y abstractas. Se distingue así de la función ejecutiva y de la judicial que producen actos concretos. En este supuesto habrá que pensar que la actividad reglamentaria del órgano ejecutivo que tiene carácter general implicaría el ejercicio de funciones legislativas y que las leyes formales emanadas del parlamento con contenido individual no serían actividades legislativas.[91]

Diez también afirma que "la tripartición de órganos no coincide con la tripartición de funciones. De allí, entonces, que el órgano legislativo no realice solamente funciones legislativas, sino que, en ocasiones, realice funciones administrativas, y en otras cumplan funciones judiciales. Pero es indudable que la ley formal emana del parlamento".[92] La idea de la tripartición de poderes sería exacta si coincidiera en plenitud con la separación de funciones; pero, como se ha visto, ello no ocurre así, puesto que al Poder Legislativo se asignan también potestades administrativas y aun jurisdiccionales; así como a la inversa, pues al Poder Ejecutivo se le atribuyen funciones legislativas y jurisdiccionales; de la misma manera en que el Judicial realiza funciones que materialmente tienen el carácter de legislativas o administrativas.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, en México "la función legislativa tiene por objeto primordial establecer la ley, es decir, la norma general, objetiva, obligatoria y comúnmente dotada de sanción".[93] Valga afirmar que la actividad estadual manifestada

---

90 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1998, Namorado Urrutia, Pericles, voz: legislativa, función, p. 571.

91 Diez, *op. cit*., p. 100.

92 *Ibidem*, pp. 110-111.

93 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: legislativa, función, Namorado Urrutia, Pericles, p. 572.

conforme al procedimiento establecido para la elaboración de las leyes, constituye la función legislativa, desde el punto de vista formal, el cual determina la eficacia normativa del acto jurídico denominado ley; pero es evidente el carácter no legislativo de otros actos que emanan del Congreso, cuando realiza funciones administrativas o jurisdiccionales. Así, el acto jurídico típico de carácter legislativo es la ley, que a su vez constituye el acto de autoridad de alcance general que debe servir de fundamento a los actos jurídicos que realizan todos los órganos del poder público.

Desde el punto de vista material, la función legislativa es la actividad que tiene por objeto la creación de normas jurídicas que son de alcance general o particular, que se distingue de la función administrativa o de la judicial, las cuales producen actos con efectos puramente concretos. La función materialmente legislativa que realiza el Ejecutivo se da en el ejercicio de su facultad reglamentaria y la que realiza el Judicial la encontramos, guardadas las proporciones, en la emisión de jurisprudencia, es decir, disposiciones que, al ser concretas, son también de alcance general. A propósito de la facultad reglamentaria, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios establece que es entendida como

> [...] la que compete para completar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre cuestión no legislada y sin violencia legal [...] Sus expresiones genuinas son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión) y los decretos. Ya por delegación legislativa o por absorción abusiva, también los decretos-leyes.[94]

En lo que atañe al Poder Judicial cuando emite jurisprudencia, este diccionario sin definirla de manera literal como tal, pone de relieve su carácter legislativo al señalar que esta

> [...] puede definirse como la interpretación de la ley que constituye una de las fuentes formales del derecho. [...] Se dice que es la ley misma con un criterio de interpretación que resulta obligatorio cuando se reitera en ejecutorias que resuelven el mismo problema por las autoridades judiciales.[95]

No debe entenderse sino como una función materialmente legislativa si se considera que "la jurisprudencia es reguladora en

[94] *Ibidem*, voz: facultad reglamentaria, Berlín Valenzuela, Francisco, pp. 425 y 426.

[95] *Idem*, voz: jurisprudencia, Vega Vera, David, p. 556.

tanto que mantiene la exacta observancia de la ley y unifica su interpretación".[96]

La doctrina ha llegado a considerar a la función constituyente como una más de las funciones del Estado que, al formar parte de la legislativa, tiene por objeto la creación de las normas constitucionales, sea que dichas normas estén contenidas en las llamadas constituciones rígidas o en leyes constitucionales. De tal manera que solo en el ejercicio de esta función es como se crea el documento constitutivo de un Estado y, de manera eventual, reformarse.

La función constituyente es la actividad que se encarga la formulación de las normas relativas a la creación y organización de las entidades públicas. Este concepto toma en cuenta los efectos peculiares de los actos constituyentes que configuran una categoría distinta de los actos regla. En el mismo sentido, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios acota que la "legislación puede ser también constituyente si las normas jurídicas tienen por objeto "la organización de la estructura fundamental del Estado y para el funcionamiento de los órganos inmediatos constitucionales", y, ordinaria, cuando las normas jurídicas están destinadas a la organización y funcionamiento de los llamados órganos mediatos".[97]

Vista así, se justificaría el hecho de que se haya considerado a dicha función como separada de la legislativa, ya que en virtud de su distinta eficacia jurídica, las normas constitucionales predominan siempre sobre las de carácter legal. Para Carré de Malberg

> [...] la Constitución, en muchos aspectos, sólo es una de las leyes que rigen el cuerpo nacional. Desde el punto de vista material, en particular, no cabe pretender que exista una diferencia esencial entre la ley constitucional y las leyes ordinarias. Evidentemente, la Constitución se distingue de las leyes corrientes por su excepcional importancia, ya que es la ley fundamental del Estado, la primera de todas las leyes; pero no es menos cierto que, por su objeto y por su contenido, es un acto de naturaleza legislativa; en efecto, concurre a la creación del orden jurídico del Estado en tanto que proporciona a este último su organización estatutaria. En este aspecto, la función constituyente aparece como una dependencia de la función general legislativa, y aunque hubiera de considerarse, por razón de su objeto, como una rama especial de la legislación, no se deduciría

[96] *Idem*.

[97] *Idem*, voz: legislación ordinaria, Namorado Urrutia, Pericles, p. 569.

> necesariamente que, por este solo motivo, hubiera de ejercerse por un órgano legislativo aparte.[98]

La existencia de una función constituyente evidencia la necesidad de un poder constituyente, el cual, valga la precisión, no tiene cabida dentro de la clasificación jurídica de los poderes del Estado, ya que se trata de un poder que si bien está por encima de estos, su temporalidad está acotada a la elaboración del texto constitutivo del propio Estado, que contendrá las pautas definitorias de su diseño institucional, así como el marco general que dará sustento a su entramado legislativo y jurídico. En lo que se refiere a las reformas a la constitución, dice Malberg

> [...] en ningún modo será indispensable recurrir al pueblo, convocar a todos los ciudadanos como si se tratara para ellos de fundar de nuevo, mediante una especie de contrato social, la nación y el Estado; tampoco será necesario proceder por vía revolucionaria, sino que bastará con hacer intervenir a aquellos órganos que la Constitución misma, la Constitución que ha de revisarse o reemplazarse, predispuso por anticipado al ejercicio regular y pacífico del poder constituyente de la nación.[99]

El propio Carré de Malberg en su nota a pie de página sobre el poder constituyente comenta que la "cuestión de saber en qué medida puede o debe asociarse el pueblo al ejercicio del poder constituyente no es, pues, en sí una cuestión de orden jurídico, sino realmente de orden político".[100]

e) La función administrativa

Desde el punto de vista objetivo, la administración es un conjunto de actividades encaminadas hacia la realización de fines concretos de la colectividad: seguridad, progreso, bienestar, etc., con independencia del órgano estadual generador del acto. En ese tenor, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios señala que, además "de la ejecución material o concreta de las leyes, la función administrativa abarca la tarea de asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la conti-

98 Carré de Malberg, *op. cit*., pp. 1209-1210.

99 *Ibidem*, p. 1174.

100 *Idem*.

nuidad de la vida de la comunidad, manteniendo el orden y la marcha de los servicios públicos".[101]

La función administrativa se aparta de lo formal y contingente de una disposición general para considerar lo sustancial, en cuyo sentido se actualiza asimismo la función administrativa en la actividad de los tres órganos fundamentales del Estado. En palabras de Marienhoff, es posible que haya "administración no sólo en la actividad del Ejecutivo, sino también en parte de la actividad del órgano legislativo o de la del órgano judicial".[102] Para este autor,

> [...] la doctrina predominante, con todo acierto, al referirse a la Administración Pública, no considera a ésta en sentido orgánico o subjetivo, sino desde el punto de vista material, substancial y objetivo [puesto que] la administración resulta caracterizada con base en la naturaleza jurídica interna del acto administrativo, con total prescindencia de la índole del órgano o del agente productor del acto [...] Lo que ha de definir una institución es la sustancia de la misma, no la forma ni el autor de los actos respectivos; la forma y el autor sólo constituyen elementos contingentes. Puede, entonces, haber administración no sólo en la actividad del Ejecutivo, sino también en parte de la actividad del órgano legislativo o de la del órgano judicial.[103]

En su caso, el Congreso mexicano va más allá de la función formalmente legislativa que tiene asignada, "al estar facultado por la Constitución para realizar actos administrativos diversos en el orden político, económico y estrictamente administrativo".[104]

El que la administración implique una estructura orgánica, un ente o complejo de entes al que el ordenamiento jurídico le atribuye la función de administrar, constituye el concepto subjetivo de "administración". En esta lógica, "administración pública", en ese sentido, equivale a "aparato administrativo" dentro del ámbito más general del "aparato estatal", el cual integra también al "aparato legislativo" y al "jurisdiccional", de allí que se hable en ocasiones de un Estado administrador

---

101 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: administrativa, función, Vega Vera, David, p. 50.

102 Marienhoff, *op. cit*., p. 41.

103 *Ibidem*.

104 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: administrativa, función, Vega Vera, David, p. 51.

frente a un Estado legislador y un Estado juez. La administración, en sentido subjetivo, está integrada por el conjunto de órganos que conforman el núcleo de la función administrativa. Así, la administración, en sentido objetivo, está constituida por la función administrativa pública, y el acto jurídico típico es el acto administrativo, que no es otra cosa que la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa,[105] cuyos elementos distintivos son la manifestación de la voluntad, su objeto, motivo, fin y forma.[106]

Roberto Dromi arroja luces sobre lo que debe entenderse por función administrativa, al señalar que no se encuentra

> [...] sólo a cargo del órgano ejecutivo, sino que también en cierta medida la realizan los órganos legislativo y judicial bajo el mismo régimen jurídico, pues no son coincidentes Poder Ejecutivo y función administrativa, ni tampoco existe ecuación entre Administración Pública subjetivamente considerada y función administrativa. La Ley y la sentencia necesitan de la ejecución; cuando el Estado sanciona una ley o dicta una sentencia, con ella se agota la función legislativa y la función jurisdiccional respectivamente, pero en ambos casos ni el pronunciamiento legislativo, ni la resolución judicial satisfacen de suyo las necesidades jurídicas y sociales, sino que además es necesaria su ejecución, su actualización material y práctica, por vía administrativa.[107]

Con base en un criterio residual, podemos decir que "función administrativa" es toda aquella actividad que realiza el órgano legislativo, con excepción de la función propiamente legislativa y la materialmente jurisdiccional; y, por consecuencia, que es toda actividad que realiza el órgano jurisdiccional, excluida la función propiamente jurisdiccional y la materialmente legislativa. A esta fórmula tradicional del derecho austriaco-alemán, de definir a la función administrativa desde un punto de vista negativo como actividad estadual exorbitante de la función legislativa y jurisdiccional, delimitada en forma material y orgánica, se le han formulado algunas objeciones.

---

105 De Pina Vara, *op. cit.*, p. 51.

106 Báez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, 2ª ed., México, Ed. Trillas, 1997, pp. 26 y ss.

107 Dromi, José Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1983, tomo I, p. 48.

Se debe observar que el criterio residual otorga una preeminencia a la función administrativa y, en consecuencia, al órgano ejecutivo, lo que en opinión de algunos juristas queda justificado en el hecho de que, mientras que el órgano legislativo desenvuelve su actividad en forma intermitente, el Ejecutivo debe encontrarse en permanente estado de actividad. Así lo explica Marienhoff al señalar que

> [...] el Legislativo se ocupa principalmente del futuro, el Ejecutivo del presente, en tanto que el Judicial es retrospectivo, obra sobre lo pasado [de forma tal] que la actividad de la administración es continua, permanente, mientras que la actividad legislativa y la judicial no revisten ese carácter, ya que aparecen como intermitentes o discontinuas.[108]

Por otra parte se concluye que la función administrativa, en sentido material y objetivo, es la que, en forma concreta, inmediata, continua, práctica y normalmente espontánea, lleva a cabo el Estado a fin de alcanzar de manera directa sus cometidos.

Algunos señalan que dentro de la función administrativa o junto a ella hay una función ejecutiva, integrada no solo por actos materiales sino también jurídicos, que materializan la puesta en acción o ejecución de la legislación. En contraposición, se ha afirmado que la función administrativa y la función ejecutiva son en verdad equivalentes entre sí, e incluso que la función ejecutiva es en realidad una parte de la función administrativa, en la que es factible distinguir ciertos caracteres que concurren a darle una fisonomía propia. "A esa actividad se la califica de función ejecutiva administrativa. Los términos no son equivalentes, pues no toda la actividad administrativa es ejecutiva, sino que a la inversa, la ejecución tiene un alcance más restringido; es una especie de función administrativa".[109]

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios acota que la "creciente complejidad en los Estados modernos, favorece la confusión entre el poder político y las funciones administrativas".[110]

Para finalizar este apartado, es necesario referir la existencia que algunos autores han señalado de la función gubernativa o política, la

---

108 Marienhoff, op. cit., p. 38.

109 Dromi, op. cit., p. 159.

110 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit., 89, voz: administrativa, función, Vega Vera, David, p. 50.

cual se hace aparecer, a veces, como una función autónoma y específica del Estado, que se coloca junto a las tradicionales funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, o aun por encima de estas, a veces como una parte o porción superior y diferenciada dentro de la propia función administrativa. Se ha dicho que la función gubernativa aparece como una actividad prácticamente libre en el dominio de la administración, solo condicionada por el interés común, pero no por reglas de derecho, en oposición a las demás actividades de la administración que son regladas, aunque este criterio de diferenciación no se ha considerado aceptable. Si se considera, por ejemplo, una declaratoria de guerra, el rompimiento de relaciones diplomáticas o, como ha ocurrido últimamente en nuestro país, la injerencia del Ejército mexicano en labores de combate a la delincuencia organizada.

La formulación de la teoría de la función gubernativa o de gobierno ha dado lugar, por otro lado, a que se sostenga que determinados actos de esa actividad, si no es que todos, por su índole y naturaleza propias están exentos de revisión judicial, sobre la base de que la amplia discrecionalidad gubernativa que en ellos se ejerce no puede ni debe ser sustituida por el juicio del órgano jurisdiccional, salvo que se afecten intereses individuales. Tales actos, liberados de toda revisión judicial, son los llamados "actos de gobierno" o "políticos" o "institucionales".

> En un plano distinto al de los comportamientos que trasuntan el ejercicio de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales se encuentra la denominada función política o de gobierno, referida a la actividad de los órganos superiores del Estado en las relaciones que hacen a la subsistencia de las instituciones que organizan la Constitución, y a la actuación de dichos órganos como representantes de la Nación en el ámbito internacional.[111]

Para Roberto Díaz Elizondo,[112] la calificación de "político" que se da al denominado "acto de gobierno" en algunos casos es intencionada porque se trata de confundirlo con el acto arbitrario del príncipe, que Maquiavelo justificaba en el argumento de la "razón de Estado". Los actos de gobierno generalmente no producen efec-

[111] Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo, 3ª ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1991, tomo I, pp. 66-67.

[112] Ríos Elizondo, Roberto, El acto de gobierno, México, Porrúa, 1975, p. 389.

tos jurídicos, ya que de otra forma no se excluirían del régimen de impugnabilidad de los actos del Estado que sí afectan derechos de los particulares, en especial los derechos humanos. A decir de este autor, al acto de gobierno que no produce efectos ni particulares ni generales, se ha concedido el régimen de extra *iuris ordinem*, que tiene como soporte principal la negación de su justiciabilidad y un alto rango jerárquico.

Hauriou[113] considera que el sustento del acto de gobierno radica en la facultad de solucionar, al compás de los sucesos, los asuntos excepcionales que afectan a la unidad política del Estado y a los grandes intereses nacionales, a diferencia de la función administrativa que consiste en gestionar los asuntos públicos ordinarios. Duguit,[114] por su parte, relaciona al acto de gobierno directamente con el orden jurídico, en el sentido de que si aquel es de carácter jurídico es entonces un acto administrativo, y si es ejecutado por quienes ejercen el poder para mantenerse en él, es un acto de gobierno. Carré de Malberg[115] afirma que la diferencia se encuentra en el origen del acto: si tiene fundamento en una norma, es un acto administrativo, de no ser así se trata entonces de un acto de gobierno puesto que no requiere de habilitaciones legislativas, es decir, lo cumple la autoridad administrativa con una facultad de libre iniciativa, aunque con apoyo en la constitución, que releva al Ejecutivo de la obligación de legal de sustentar este tipo de actos, pues es la propia constitución la que crea la esfera del gobierno y se la otorga al jefe del Ejecutivo. Este hecho, advierte Schmitt,[116] debilita el principio de la conformación judicial general del estado de derecho. Por su parte, Ernst Forsthoff[117] opina que la justificación para excluir determinados actos soberanos del conocimiento judicial no radica en la naturaleza del propio acto, sino en la del Poder Judicial, ya que no es función de este tomar resoluciones que pongan en peligro el orden total del Estado, pues con ello se pondría en peligro a sí mismo como parte del Estado.

Otros autores equiparan al acto de gobierno con la cosa juzgada, como una "concesión" de la justicia al bienestar general, con base en

113 *Cit. pos.* Ríos Elizondo, *Ibidem*, p. 394.

114 *Idem*, p. 395.

115 *Idem*, p. 396.

116 *Idem*, p. 398.

117 *Idem*, p. 401.

un elemento material que es el interés nacional. El Ejecutivo, entonces, tiene la facultad de realizar actos de gobierno cuando debe decidir en qué momento el sacrificio de los intereses particulares debe sobreponerse a las consideraciones jurídicas en pos del interés nacional, aunque atribuyen al juez la facultad de calificarlo: versión moderna de la razón de Estado. Para otros tratadistas, la función gubernativa se caracteriza por ser la alta dirección o el impulso superior que hace marchar a todos los negocios del Estado en el sentido de una buena política y del logro del interés general, por lo que es posible distinguir en ella un aspecto objetivo que es precisamente esa actividad que concurre a la dirección suprema y general del Estado, en su conjunto y unidad, y un aspecto subjetivo, en el cual se hace referencia a los distintos órganos del Estado que llevan a cabo aquella actividad.

Ríos Elizondo[118] considera que los tribunales no están impedidos para conocer de las inconformidades que eventualmente los particulares inicien contra un acto de gobierno que afecte su esfera jurídica; en su opinión el acto de gobierno es una modalidad del acto administrativo por lo que su discusión carece de sentido.

La teoría de la función gubernativa, si bien se ha conservado como marca del absolutismo y justificante de "la razón de Estado", resulta necesaria para el sistema republicano que "parece no poder subsistir sin ese recurso",[119] por el cual se excluyen determinados actos de la revisión judicial, y es así que ella tiene vigencia en la mayor parte de los países de Europa continental, en particular en Francia, Alemania e Italia, aunque con distintas modalidades, y hasta se ha encontrado una cierta aplicación en algunos países anglosajones, como Estados Unidos e Inglaterra. En el mismo sentido,

> [...] la función de gobierno ha sido caracterizada como aquella actividad de los órganos del Estado, supremos en la esfera de sus competencias, que traduce el dictado de actos relativos a la organización de los poderes constituidos, a las situaciones de subsistencia ordenada, segura y pacífica de la comunidad y al derecho de gentes concretado en tratados internacionales de límites, neutralidad y paz, definición que ostenta la ventaja de considerar la actividad de gobierno en su totalidad (integrado por los órganos o poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).[120]

---

118 Ríos Elizondo, *op. cit*., pp. 422 y ss.

119 Cassagne, *op. cit*., pp. 66-67.

120 *Ibidem*.

En México, según Acosta Romero,[121] los actos de gobierno son aquellos que se relacionan con la integración o elección de los poderes de la Unión, los de las entidades federativas o los municipales, así como los derivados de las relaciones entre estos.

f) La función jurisdiccional

Señala el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios que cuando

> [...] en el largo proceso de racionalización de la conducta humana, la solución de los conflictos pasó de la venganza privada a la intervención del poder público, apareció la función jurisdiccional [la cual] ha sido considerada desde tiempos inmemoriales como una manifestación de la potestad estatal y, considerada desde el punto de vista de su Constitución orgánica, "aparece la justicia como un tercer gran poder en el Estado".[122]

De acuerdo con esta misma obra, el concepto de Poder Judicial es utilizado en nuestro texto constitucional como analogía de la "función pública esencialmente jurisdiccional, en que se desenvuelve el Estado Federal Mexicano", añade que

> [...] el multicitado poder, como equivalente a la actividad que despliegan, la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, se desarrolla en dos distintas funciones jurisdiccionales que son, respectivamente, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional, teniendo ambas importantes notas diferenciales.[123]

Entonces, de manera formal, la función jurisdiccional se define como la actividad que desarrollan los órganos judiciales y que se manifiesta mediante actos procesales, en especial el acto denominado "sentencia". La definición no se ajusta al enfoque material de la función que se analiza porque la división de poderes y la de funciones no siempre coinciden.

Si bien el criterio formal presta cierta utilidad, como útil es también el concepto formal de la actividad legislativa, no aclara la natu-

---

121 Acosta, *op. cit.*, p. 744.

122 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, voz: jurisdiccional, función, Namorado Urrutia, Pericles, p. 554.

123 *Ibidem*, p. 555.

raleza intrínseca de esa actividad. Así, debemos entender qué función jurisdiccional es la que tiene por objeto decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva. Los elementos esenciales de la función jurisdiccional serían dos: la cuestión a ser dilucidada y el valor de cosa juzgada que tendrá la resolución a dictarse.

En palabras de Juan Francisco Linares, el ejercicio de la función jurisdiccional se actualiza

> [...] cuando hay una controversia en materia jurídica, la que es resuelta por medio de un tercero, con total independencia de las partes y cuyas decisiones se imponen a la misma y tienen la fuerza de verdad legal. En el ejercicio de la función judicial el Estado asegura que la voluntad legislativa sea observada e impone su voluntad a las partes.[124]

Este concepto es suficiente para dar una solución exacta a muchas cuestiones que interesan de manera importante al derecho administrativo, ya que permite distinguir una actividad no formalmente jurisdiccional, pero que es realizada bajo formas procesales —jurisdicción voluntaria, por ejemplo— y que mediante el elemento "cosa juzgada" establece un límite preciso y claro entre la actividad administrativa y la jurisdiccional.

El acto jurídico típico es la sentencia dictada por un juez y para que este emita un acto jurídico de esta naturaleza, es requisito *sine qua non* la existencia de un litigio o la solicitud de una jurisdicción voluntaria. La sentencia judicial es creadora de situaciones jurídicas concretas y su finalidad es resolver conflictos determinados El acto jurisdiccional "no puede ser, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, un acto creador de Derecho, salvo lo dispuesto en la Ley de Amparo respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia".[125] Para Dromi, la jurisdicción voluntaria es una

> [...] actividad no jurisdiccional cumplida por el órgano judicial [la cual] Constituye típicamente una actividad administrativa, aunque por la clase de relaciones jurídicas en que incide se trata de "administración judicial de derecho privado" con un cometido estrictamente administrativo. La jurisdicción voluntaria es una forma particular de la actividad del Estado

[124] Linares, Juan Francisco, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1986, pp. 104-105.

[125] De Pina Vara, *op. cit*., p. 54.

perteneciente a la función administrativa. En definitiva se trata de una función administrativa cumplida por el órgano jurisdiccional.[126]

4. FORMAS Y SISTEMAS DE GOBIERNO

Los Estados se distinguen e individualizan, además de su situación geográfica, por la estructura de sus órganos fundamentales y la manera en que estos se relacionan entre sí y con la sociedad. Así, las características que asuman cada uno de los tres elementos del Estado (el sociológico, el geográfico y el jurídico), se determinará su forma y distinguir tanto las diferentes formas de gobierno, como las de su organización política,[127] tal como apunta Vladimiro Naranjo, para quien las formas de gobierno obedecen a "una mecánica de organización del poder, cuyo objetivo es permitirle al Estado el cumplimiento de sus fines por los medios más adecuados".[128]

Aristóteles, en los libros III y IV de *La política*, con base en el análisis que realiza sobre las constituciones de las ciudades-estado de la época, clasifica las formas de gobierno en: monarquía, aristocracia y democracia. Por su parte, Maquiavelo, en el capítulo I de *El príncipe*, distingue solamente entre monarquía y república, incluidas en esta última a las aristocracias y las democracias y utiliza como único criterio para identificarlas el de si el gobierno es de un solo individuo o de una asamblea, al señalar que en ambas se deben adoptar reglas para la deliberación. Montesquieu, en los libros II y III de *El espíritu de las leyes*, divide a las formas de gobierno en monarquía-honor, república-virtud y despotismo-miedo, al establecer como sustento de cada una los motivos que dan lugar a la obediencia de los súbditos o gobernados. Se afirma que lo que determina a cada una de las formas de gobierno, según Bobbio, son las estructuras de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder.

Kelsen no distingue entre formas de Estado y formas de gobierno.[129] Según él, será el método especial con el que se crea el orden

---

126 Dromi, *op. cit.*, p. 50.

127 Porrúa Pérez, *op. cit.*, pp. 455-456

128 Naranjo Mesa, Vladimiro, Teoría constitucional e instituciones políticas, 10ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 2006, p. 301.

129 Kelsen, Hans, Compendio de Teoría General del Estado, trad., Luis Recaséns Siches y Justino de Azcárate, México, Editorial Colofón, 2007, p. 213.

estatal o jurídico el que determine la forma de Estado, para su identificación acude al criterio de la participación de los destinatarios de las normas en su elaboración y reconoce a la democracia y la autocracia como tipos ideales de formas de gobierno. En la primera, los destinatarios de las normas son los mismos que las crean; en la segunda, los destinatarios de las normas están excluidos de su creación y, como muestra este autor, todo orden estatal concreto contiene elementos de ambos tipos. El tipo ideal de democracia exigiría que las normas fueran creadas por unanimidad de todos los ciudadanos; sin embargo, dada la imposibilidad de que este tipo ideal se actualice en los hechos. Kelsen considera a la teoría contractualista de existencia del Estado como un buen sucedáneo, en el entendido de que una vez hecha la declaración de voluntad común, obliga ulteriormente: *pacta sunt servanda*, que se complementa con el principio de mayoría para el establecimiento de nuevas normas y para su modificación. Es esta una aproximación cercana a la idea de autodeterminación o libertad, por la correspondiente aproximación y armonía de la voluntad de la comunidad y la voluntad de los particulares.

Para Bobbio, "la democracia es el gobierno público, en público",[130] y en consideración de que el mejor remedio contra el abuso del poder es la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la formación de las leyes, mientras que los derechos políticos son un complemento natural de los derechos de libertad y de los derechos civiles. La democracia es entonces una especie de las formas de gobierno, entendida como un conjunto de órganos a los que se les atribuye el poder de decisión colectiva y, en consecuencia, el conjunto de actividades mediante las cuales aquellos ejercen dicho poder. A partir de esta idea, se dice que la forma de gobierno es la configuración específica de dichos órganos y actividades, usualmente previstas y establecidas en normas preceptivas.[131]

La democracia es considerada como la consecuencia natural del liberalismo si se le toma en su sentido jurídico-institucional, es decir, desde el punto de vista de su fórmula política, más que desde el punto de vista sustancial, lo que se traduce en igualdad en la libertad e igualdad frente a la ley. En un estado de derecho, inscrito en los principios del Estado liberal, los derechos fundamentales enumerados en la constitución son interdependientes, en el entendido de que el método

130 Bobbio, Norberto, *cit. pos.*, Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 124.

131 *Ibidem*, p. 25.

democrático es indispensable para la salvaguarda de los derechos fundamentales, y esta lo es para el adecuado funcionamiento del método democrático.[132]

En este sentido, para el buen funcionamiento de la democracia el voto es el medio para influir en la toma de decisiones colectivas, el cual debe tener como presupuesto un ejercicio libre y para que esta condición se cumpla, la participación debe ser real y los ciudadanos tener libertad de opinión, de expresión, de reunión, y de asociación, que a su vez son esencia del Estado liberal, de ahí que el desarrollo de la democracia se haya convertido en el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad. No obstante, y como bien advierte Giovanni Sartori, "creer que un sistema político es una democracia por el hecho de que se llame así, es una forma de destruir la democracia por su propio nombre".[133]

La democracia moderna es inevitablemente representativa y si bien existen mecanismos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, la mayoría de las decisiones se toman por medio de representantes. La democracia representativa tiene lugar cuando quienes participan en las deliberaciones que conducen a la adopción de las decisiones colectivas son representantes de los ciudadanos, personas que han sido elegidas con esa finalidad. No se les considera delegados, sino representantes de los intereses generales. En una democracia representativa, las diferentes tendencias y orientaciones políticas presentes en el país de que se trate —considerado de manera global, sin exclusiones y en sus proporciones,[134] deben verse reflejadas en la integración del parlamento, circunstancia que, por indispensable necesidad, está vinculada con los sistemas electorales.

En la actualidad, las formas democráticas de gobierno ya no se asimilan sin más a la idea roussoniana de la democracia —consistente en la participación directa de todo el pueblo—, puesto que no hay patrones hegemónicos en los individuos que integran a una comunidad. Hay, sí, diversas orientaciones, opiniones, ideas y creencias, como diversos intereses y valores, de ahí que la pluralidad se haya convertido en un elemento fundamental de la democracia, en tanto nota característica

132 Bobbio, Liberalismo y democracia, *op. cit*., p. 47, paráfrasis.

133 Sartori, Giovanni, Aspectos de la democracia, México, Editorial Limusa-Wiley, 1965, p. 23.

134 Bovero, Michelangelo, *cit. pos.* Salazar Ugarte, *op. cit*., p. 130.

de las sociedades complejas. La pluralidad es un hecho antes que una teoría y tiene absoluta independencia del sistema político vigente,[135] como es un hecho también el nexo indisoluble entre pluralismo, democracia y representación.

El Estado moderno se ha organizado, de manera fundamental, con base en tres funciones: la ejecutiva, la legislativa y la judicial, de suerte que el modo en que estas tres funciones se ejerzan y relacionen entre sí, es lo que dará lugar a los distintos sistemas de gobierno. Esta diversidad en las formas que adopta la teoría de la división de funciones, se ha reflejado en las maneras diferenciadas bajo las cuales se consagraron tanto en la Inglaterra del siglo XVII, como en la Francia posrevolucionaria, o en Estados Unidos de América. Mientras en la Inglaterra monárquica se impuso un parlamentarismo bicamaral basado en un régimen de frenos y contrapesos, en la Francia posrevolucionaria se implementó una división rígida de funciones con un parlamento unicamaral, mientras que en el país norteamericano se adoptó la forma presidencial con dos cámaras y de base contradictoria.

El ejercicio del poder basado en límites funcionales fue la versión escogida por las primeras colonias norteamericanas y por las constituciones francesas, al pasar de estas a la Constitución de Cádiz y transmitida desde allí a América Latina. Se trata del modelo que propugna una estricta separación de poderes, a partir de la especialización funcional de cada órgano. Para Aguilar Rivera, este sistema fue el adoptado en México inmediatamente tras su independencia, como lo muestra el artículo noveno del Acta Constitutiva de 1824.[136]

a) Sistema de gobierno parlamentario

La teoría política le debe a Gran Bretaña el sistema de gobierno parlamentario. Como mencioné párrafos arriba, la monarquía absoluta cedió ante un parlamentarismo, moderado primero y moderno des-

[135] *Ibidem*, p. 132.

[136] Aguilar Rivera, José Antonio, "El experimento constitucional bajo la lupa: respuesta a mis críticos", Revista Política y Gobierno del Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, vol. LX, núm. 2, 2002. http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/364/850, [consultado 25/5/2024]. Véase también el capítulo 2, en el tema relativo a las Bases Constitucionales del Segundo Congreso y el Acta Constitutiva de 1824.

pués. Se trataba de una nueva forma de ejercer el gobierno promovida por el ideal de la libertad, impuesta en un primer momento por los nobles y grandes señores ante una monarquía acostumbrada a tratar con súbditos y no con sujetos de derecho. En este sentido, la *Carta Magna* de 1215, seguida de la *Petition of Rights* de 1628, el *Habeas Corpus Act* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689 constituyeron documentos jurídicos que contenían no solo derechos inalienables de los sujetos que contemplaba, y, por tanto, inviolables incluso por la corona, sino que establecían las formas e instrumentos para su aplicación. De forma concreta, el *Bill of Rights* establecía la confirmación de una nueva relación de fuerzas en Inglaterra, consagró un dualismo necesario entre el rey y el parlamento en la toma de decisiones políticas y su posterior ejecución.

El sistema parlamentario fue el que se extendió con mayor éxito en Europa, adoptó en cada país sus propias características sometidas a las particularidades y evolución histórica de cada uno. Este sistema se caracteriza por dos aspectos fundamentales: por un lado, presenta la jefatura de Estado y de gobierno en dos figuras diferenciadas y, por el otro, el gobierno integra la Cámara baja ante la cual es políticamente responsable.

Con algunas variantes definidas por cada país, el consejo de ministros es elegido y está encabezado por un presidente o primer ministro, el cual actúa como jefe de Gobierno. Este es nombrado por el jefe de Estado, quien elige al líder del grupo mayoritariamente votado para la Cámara baja, de que es, por tanto, miembro. Es al gabinete, en su totalidad, al que le corresponde la formulación del programa político y administrativo y su ejecución, mientras que al jefe de Gobierno incumbe informar al jefe de Estado sobre los asuntos generales del gobierno, presidir el gabinete y ejercer la supervisión de las dependencias gubernamentales. En relación con las cámaras, éstas se reúnen de forma separada y autónoma, y, si bien la Cámara baja tiene mayores facultades que la Cámara alta, ambas se convierten en piezas clave del proceso legislativo. El jefe de Gobierno y sus ministros, como miembros de la Cámara baja, son responsables ante esta y se obligan a emitir informes y responder las preguntas que los diputados les planteen.

Las iniciativas de ley proceden tanto del gobierno como de ambas cámaras del parlamento, si bien corresponde a la Cámara baja el mayor peso en la propuesta de iniciativas, con base en la exclusividad en ciertas materias. El papel que juega la Cámara alta varía conforme al país. Igual, a la Cámara baja le corresponde en esencial la discusión y aproba-

ción de los proyectos de ley presentados por el gobierno, se apoyan de diferente manera en la otra cámara. Las cámaras se organizan en torno a comisiones especializadas para asuntos de carácter técnico, las cuales presentan sus informes correspondientes al pleno en cada sesión.[137]

La figura de jefe de Estado se reduce a labores de representación y protocolarias. Su independencia funcional y su papel de árbitro en los conflictos entre los órganos del Estado es salvaguardada por un sistema de "irresponsabilidad política". No obstante, se reserva su derecho de convocatoria, prórroga y disolución del parlamento, si bien debe estar apoyada de cierta manera por el Parlamento. De igual manera le corresponde la sanción de las leyes, la aprobación del gabinete o consejo de ministros, ambas funciones de carácter protocolario, y es el comandante en jefe de las fuerzas armadas.

La función administrativa está representada por el presidente o primer ministro, acompañado por el gabinete o consejo de ministros, los cuales forman parte del partido mayoritario de la asamblea. Desde esta instancia se impulsa la política gubernamental, la cual encontrará facilidades u obstáculos en su desarrollo, según la conformación parlamentaria. Por su parte, el parlamento se erige como la instancia más importante de reproducción legislativa y sirve de freno a los abusos del Ejecutivo, mediante diferentes instrumentos, como la moción de censura contra el gabinete ministerial o el voto de confianza contra el presidente.

Con el tiempo, este sistema ha ido reforzando la instancia parlamentaria en detrimento del Ejecutivo, hasta llegar al punto, como señala Walter Bagehot, que el gabinete es un "comité del cuerpo legislativo elegido para ser el cuerpo ejecutivo",[138] sin embargo, esta no ha sido la tónica en los países de la Europa occidental, sino más bien al contrario. La disciplina de partido que se ha impuesto en el último siglo, de forma rígida y, en muchos casos, las listas de votación cerradas, suelen convertir a los parlamentarios en incondicionales del presidente del partido. Si el presidente del partido es, además, presidente del gobierno, muy probablemente se dará un sometimiento de la mayoría de los integrantes de la Cámara baja a sus determinaciones. Esto ha sucedido,

[137] *Vid. infra* el capítulo III, El Congreso mexicano: sus funciones, organización y funcionamiento, en particular el inciso sobre comisiones y comités.

[138] Bagehot, Walter, La Constitución Inglesa, trad. Adolfo Posada, elaboración de formato Pdf Rosa María Matías Estrada, Editorial La España Moderna, http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10498, p. 12, [consultado 25/5/2024].

por ejemplo, en Inglaterra, de la manera tan ilustrativa en que nos presenta Sir Donald Maclean: "el poder ha pasado del rey a los comunes, de los comunes al gabinete y del gabinete al primer ministro".[139]

Si bien el sistema parlamentario es el que, en principio, tiene la mayor variedad de instrumentos que garantizan el control mediante frenos y contrapesos entre los poderes del Estado (con prerrogativas del Ejecutivo contra el Parlamento y viceversa, así como la iniciativa del jefe de Estado que convoca a elecciones en caso de conflicto irresoluble entre el Ejecutivo y Legislativo), también este sistema deriva en una "dictadura" del Ejecutivo, si es el caso que dicho poder esté integrado por un partido que cuenta con mayoría en el Parlamento (en los casos de bipartidismo), o con mayoría absoluta, en los casos de multipartidismo.

Para Nogueira Alcalá, el sistema de gobierno parlamentario "es una forma de régimen representativo de colaboración de poderes con un Ejecutivo dualista en un Gabinete Ministerial, responsable ante el Parlamento, dirige la política del país con cierto grado de independencia respecto de aquél, mientras el Jefe de Estado no es elegido por el pueblo directamente",[140] y aclara que esta definición "deja fuera a los parlamentarismos dualistas republicanos del presente siglo", pues en su opinión, estos regímenes "responden a la idea de otra forma de gobierno que se ha denominado semipresidencial, cuyos ejemplos más caracterizados son Finlandia y Francia bajo la v República".[141]

Este autor encuentra diferencias en los sistemas parlamentarios, según la distribución de competencias que los distingue. Así, el sistema parlamentario de cooperación ejecutiva y el de gabinete, en el primero de los cuales "existe un amplio equilibrio de competencias entre el Jefe de Estado y el gobierno",[142] y cita como ejemplo el caso de Italia. En el parlamentarismo de gabinete "hay un desplazamiento unilateral de competencias en favor del jefe de gobierno [en el que] El gobierno se transforma en el centro de impulsión de la vida política",[143] y ofrece como ejemplos a la República Federal de Alemania, Gran Bretaña, Suecia, Noruega y España.

---

139 *Cit. pos*. Nogueira Alcalá, Humberto, Regímenes políticos contemporáneos, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1993, p. 251.

140 *Ibidem*, p. 265-266.

141 *Idem*.

142 *Ibidem*, p. 262.

143 *Idem*.

Para Nogueira, el sistema de partidos de cada país (número y tipo de ellos, y su función al interior del Estado) es determinante en el equilibrio o desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en un sistema parlamentario, en consideración de que son los partidos quienes están representados en el Parlamento, lo que en términos llanos ha dado lugar a una equivalencia entre representación parlamentaria y representación partidista, de ahí que el grado de estabilidad del sistema de partidos constituya un factor fundamental para el análisis de la institución parlamentaria.

En este sentido, entre los sistemas parlamentarios se distingue a los bipartidistas y los multipartidistas; en el primero tiene lugar una concentración del poder, a pesar de la separación orgánica entre poderes, en tanto que entre el gobierno y la mayoría parlamentaria se genera un vínculo muy sólido, puesto que ambos forman parte del partido gobernante; un bipartidismo atenuado sería aquel que, además de dos partidos grandes, hay algunos partidos pequeños con representación en el parlamento. En el segundo, ningún partido desempeña un papel fundamental, sino la suma de tres o más. En el parlamentarismo multipartidista, este autor distingue el temperado y el puro, el primero acota a un número máximo de cinco o seis partidos que juegan un rol fundamental; en el segundo, más de seis partidos juegan ese rol.[144]

El sistema de partidos, dice Nogueira Alcalá, determina el sistema de gobierno parlamentario, que clasifica en: homogéneos mayoritarios, homogéneos cuasimayoritarios, homogéneos minoritarios, homogéneos minoritarios con y sin apoyo parlamentario mayoritario, de coalición mayoritarios, minoritarios de coalición con apoyo parlamentario mayoritario o sin él, y gobiernos extraparlamentarios. Con base en el propio sistema de partidos, identifica también tres tipos de parlamentarismos: el flexible, el estructurado estabilizado y el estructurado no estabilizado. En el primero, "la organización y la disciplina de los partidos que componen el sistema son débiles o hay carencia de alianzas gubernamentales estables, lo que implica que los gobiernos no duran toda la legislatura";[145] el estructurado estabilizado "es aquel en que, fuera de la organización y disciplina de los partidos, nos encontramos con el elemento de estabilidad de las alianzas electorales [...] de cara al electorado, lo que permite la estabilidad gubernamental".[146] El tercero

144 *Idem*, pp. 263-264.

145 *Idem*, p. 265.

146 *Idem*.

"se diferencia del anterior por el hecho de que las alianzas electorales se realizan en el Parlamento sin pasar frente al electorado, lo cual permite su revocación en cualquier instante".[147]

Para Giovanni Sartori, hay por lo menos tres variedades[148] de parlamentarismo: el modelo inglés, formado por un primer ministro o gabinete; el francés, de gobierno por asamblea y en medio de ellos el parlamentarismo de partidos.

El parlamentarismo inglés o Westminster depende de tres condiciones: elecciones pluralistas, sistema bipartidista —prohijado por su sistema electoral mayoritario, que da lugar a que el triunfador lo gane todo—, y fuerte disciplina partidista. Los signos característicos del parlamentarismo francés o por asamblea, radican en que el gabinete no dirige a la legislatura, el poder no está unificado, la disciplina partidista es casi nula, los primeros ministros y sus gabinetes no actúan rápida y decisivamente, las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos —lo que da lugar a la inseguridad sobre el apoyo a las propuestas legislativas— y los gobiernos nunca hablan con una voz única y clara. En este sistema, la inestabilidad llega a dar lugar a la falta de efectividad. En el plano intermedio se encuentra el parlamento alemán, cuyo sistema electoral da lugar a una integración camaral cercana a una representación proporcional casi pura y, por tanto, a un gobierno de partidos, donde el parlamento solo designa al canciller, no al gabinete.

b) Sistema de gobierno presidencial

Este sistema político fue creado por los constituyentes norteamericanos de Filadelfia en el ocaso del siglo XVIII, quienes tomaron como referente el sistema de gobierno británico y lo adaptaron a su propia realidad. Según Walter Bagehot, este país no hubiera

> [...] podido convertirse en un país monárquico, aun cuando la convención constituyente hubiera decretado esta forma de gobierno y los Estados la hubieran ratificado. Ese respeto místico, esa sumisión religiosa que forman la esencia de una verdadera monarquía, provienen de pensamien-

147 *Idem*.

148 Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, con el Posfacio: La Transición de México, ¿Hacia dónde? Una agenda para la reforma, 3ª ed., México, FCE, 2003, p. 116.

> tos y sentimientos que ningún poder legislativo podría crear en ningún pueblo.[149]

Así entonces, sin un monarca vitalicio que fungiera como jefe de Estado, introdujeron la figura del presidente electo por tiempo determinado, al preservar la separación de los poderes y el control por medio de frenos y contrapesos, además del respeto a las libertades individuales, incluido un elemento adicional: el federalismo. El jefe del Ejecutivo, auténtico "monarca republicano", obtenía su autoridad de una investidura popular que lo hacía independiente del Legislativo.

A partir de tales antecedentes, Nogueira Alcalá señala que el sistema presidencial constituye "una variante republicana de la monarquía limitada [en tanto que] Frente al Parlamento se sitúa un presidente de la República irresponsable, el cual gobierna con la ayuda de ministros, igualmente irresponsables ante las asambleas, y es, en definitiva, un monarca elegido por un período determinado".[150]

Cierto es que los constituyentes norteamericanos no buscaban como resultado del sistema presidencial que estaban creando, llamado de esta forma por Walter Bagehot,[151] la figura de un Ejecutivo fuerte, sino lo contrario: un sistema con base en el cual el Legislativo lo sujetara a controles y moderara su desempeño, lo que limitaría el surgimiento eventual de expresiones autoritarias y absolutistas. En este sentido, el Legislativo debía ser tal que no se desbordara por los excesos de las mayorías electoras; de ahí su integración bicamaral de representación popular y estamental.

Cada poder estaba diseñado para ejercer dominio exclusivo sobre el campo de actividad específica que le estaba confiado; pero, por extenso que fuese, el principio de la especialización funcional no era absoluto, puesto que admitía ciertas excepciones provenientes tanto de la propia constitución (como el derecho de veto a las leyes del Congreso, atribuido al presidente, o el poder de confirmación de puestos federales, reconocido al Congreso), como de la práctica (por ejemplo, el derecho a iniciar leyes del jefe del Ejecutivo, por medio de mensajes al Congreso).

Para Nogueira Alcalá, es en el sistema presidencial en el que se identifican con mayor claridad los atributos de la separación de los po-

---

149 Bagehot, *op. cit.*, p. 4.

150 Nogueira, *op. cit.*, p. 160.

151 Bagehot, *op. cit.*, p. 18. Este autor lo denominó "sistema rival" del sistema parlamentario británico.

deres, "que se expresa en la independencia jurídica recíproca de los órganos políticos del Estado", en el que la independencia funcional "es sólo de carácter relativo, ya que la concepción basada en la idea de que el poder detenga al poder, sólo es posible en la medida que los diferentes órganos participan en la toma de una misma decisión". En tal sentido, afirma: "la monarquía limitada en su variante republicana, es decir, el régimen presidencial, constituye la realización concreta de poderes tal como la describió Montesquieu".[152]

Entre los elementos esenciales que Nogueira apunta como distintivos de este sistema, se encuentran

> [...] la separación orgánica y, por tanto, la independencia jurídica recíproca entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo", que entre uno y otro provoca "un cara a cara, en el cual los dos partenaires están en un pie de igualdad [...] y la inexistencia de responsabilidad política de los ministros y del Jefe de Estado ante el Parlamento, y la imposibilidad del presidente de disolverlo [lo que introduce] en el seno del aparato político visto en su conjunto, un dualismo que puede llegar a constituir un factor de debilidad del sistema.[153]

Otro elemento distintivo consiste en que la separación de funciones es de carácter relativo, pues, como apunta este autor, "permite a cada poder oponerse a ciertos actos del otro, para el desarrollo de los cuales su concurso es requerido",[154] tal es el caso del derecho de veto o la ratificación de los tratados internacionales. Como notas características del sistema presidencial también encontramos que el Ejecutivo es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, a diferencia del parlamentarismo, y tiene la facultad para nombrar y remover a sus ministros, cuya "permanencia en el gobierno es independiente del juego de las mayorías parlamentarias, ya que éstas no pueden censurarlo y obligarlo a dimitir por razones políticas, como el Ejecutivo no puede disolver al Parlamento".[155] Por otra parte, "la incompatibilidad de las funciones ministeriales con el mandato parlamentario y la imposibilidad para el presidente y sus ministros de tener entrada libre y uso de la palabra en el cuerpo legislativo",[156] son característicos de este sistema.

---

152 Nogueira, *op. cit*., p. 161.

153 *Ibidem*.

154 *Idem*.

155 *Idem*, p. 162.

156 *Idem*.

Para Hauriou, en el sistema presidencial el Ejecutivo es confiado a un solo individuo, electo por el voto popular (independiente, por tanto, del Legislativo), que concentra los poderes que en un sistema parlamentario tienen por separado el jefe de Estado y el jefe de Gobierno. Los secretarios del gabinete carecen de poder de decisión y están subordinados al presidente, quien los designa y remueve en cualquier momento. Tanto el presidente como su gabinete están sujetos al régimen de incompatibilidades, pues no poseen al mismo tiempo, el carácter de legislador y de miembro del Ejecutivo. Si bien el presidente tiene facultad de iniciativa, el Legislativo la de rechazarlas. En el mismo sentido, el Congreso no puede enjuiciar políticamente al presidente y este no puede disolver al primero. Cada uno de los tres poderes ejerce las funciones de su denominación, aunque no de manera absoluta, como la facultad de iniciativa y la reglamentaria, el juicio político, o algunas facultades de carácter legislativo que competen al Judicial.[157]

En palabras de este autor, en los sistemas de gobierno el equilibrio se ha conseguido de dos maneras, "en primer lugar, por medio de una separación tajante o acentuada entre los poderes, que conduce, con su aislamiento, al régimen presidencial; en segundo lugar, por medio de una separación matizada o atenuada que facilita su colaboración, y da como resultado el régimen parlamentario",[158] con lo que "un régimen presidencial auténtico es aquél en el que los poderes se agotan en el ejercicio de su función respectiva y se aísla uno de otro".[159]

Para Emilio Rabasa, la separación de poderes en el sistema presidencial es tal, que cada órgano de poder procura afianzar o ensanchar el propio; y advierte que el Ejecutivo va a buscar dominar al Legislativo, o bien el Legislativo sobreponerse al Ejecutivo, con el riesgo de que devenga en una dictadura del Ejecutivo o en una tiranía del parlamento. Una vez que esto se consigue, apunta, no hay enfrentamiento, pero tampoco hay democracia, desaparece el interés general y las libertades se convierten en meras concesiones del Ejecutivo al Legislativo, o viceversa.[160]

---

157 Hauriou, *op. cit*., pp. 267 y ss.

158 *Ibidem*.

159 *Idem*.

160 Rabasa, Emilio, La Constitución y la dictadura, 8ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 141-142.

c) Sistema de gobierno semipresidencial

Se considera al sistema semipresidencial como una "solución mixta" en la cual la separación de los poderes y sus relaciones orgánicas conllevan un grado de complejidad mayor que en los dos sistemas analizados párrafos arriba, en tanto que, si bien sus funciones están bien delimitadas, orgánicamente se unen en algún punto.

De acuerdo con Duverger, en un sistema semipresidencial concurren tres elementos primordiales:

> 1) El presidente de la República es elegido por sufragio universal; 2) Él posee considerables poderes; 3) Se oponen a él, sin embargo, un Primer Ministro y ministros, quienes ejercen funciones ejecutivas y gubernamentales y pueden estar en actividad sólo si el Parlamento no muestra oposición a ellos.[161]

Según este autor, es una "alternación" entre fases presidenciales y parlamentarias[162] no obstante, para Sartori no se trata de una "alternación", sino de una "oscilación" porque se da dentro del mismo sistema.[163]

Nogueira Alcalá señala que si bien el presidente es electo por el pueblo, la forma de elección difiere en cada país, lo que deriva en interrelaciones orgánicas distintas del Ejecutivo con el parlamento. En el sistema semipresidencial,

> [...] los poderes asignados al presidente de la República son poderes reales y no sólo nominales, como en el caso de los regímenes parlamentarios; ello se debe en parte importante al hecho de la elección por sufragio universal del presidente, que lo convierte en un representante del pueblo, que se sitúa al mismo nivel del Parlamento y por sobre el gobierno.[164]

Este autor afirma que una diferencia sustancial que distingue a un sistema presidencial de uno semipresidencial radica en que el Ejecutivo en este último "es bicéfalo y que el liderazgo gubernamental corresponde al jefe de gobierno y no al presidente de la República [...] como por el hecho de que el gobierno no puede ser mantenido en funciones

---

161 *Cit. pos.*, Nogueira Alcalá, *op. cit.*, p. 334.

162 *Cit. pos.*, Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional, *op. cit.*, p.139.

163 *Ibidem*, p. 140.

164 Nogueira, *op. cit.*, p. 334.

por el Jefe de Estado en contra de la voluntad del Parlamento",[165] si bien este último tiene "poderes reales y efectivos y ellos responden a una competencia de atribución".[166]

El parlamento, pues, no tiene la posibilidad de obstruir la función presidencial ni destituirlo, pero puede ocurrir a la inversa, es decir, que el presidente disuelva al parlamento, cuando el objetivo es el de formar mayorías estables y evitar el imperio de los partidos. En el caso francés, la función primordial del jefe de Estado es la de garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, así como dirigir la política exterior y las fuerzas armadas.

Sartori encuentra que si se actualizan las siguientes cinco características,[167] se estará frente a un sistema semipresidencial: a) el jefe de Estado o presidente es elegido por voto popular; b) comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro; c) el presidente es independiente del Parlamento, pero su voluntad debe ser canalizada por medio de su gobierno; d) el primer ministro y su gabinete dependen del Parlamento y requieren de una mayoría parlamentaria para su formación; e) la estructura dual permite diferentes balances de poder con respeto de la autonomía de cada una de las partes. Es, en suma, un sistema mixto de estructura flexible y de autoridad dual, donde "la primera cabeza" —que sería, según Sartori, la del presidente y no la del primer ministro, aunque por ley sea al revés— cambia cuando lo hacen las combinaciones de la mayoría, lo que trae como resultado una "diarquía flexible".

Algunos teóricos apuntan diferencias dentro de este sistema político, conforme al predominio que un órgano ejerza sobre otro, así es como se crean los modelos premier-presidencial o el presidencial-parlamentario. En el prototipo francés, ese predominio es oscilante.

En un sistema semipresidencial, afirma Sartori, una manera de corregir los problemas derivados de un Ejecutivo bicéfalo, cuyas cabezas funcionan al mismo tiempo, es optar por un sistema parlamentario cuando las dos cabezas no funcionen adecuadamente, y por el sistema presidencial cuando el parlamentario funcione de manera inadecuada, circunstancia que, con base en un sistema de premios y castigos, hará que quien ejerza el poder se esmere por hacerlo de la mejor manera posible.

165 *Ibidem*, p. 338.

166 *Idem*.

167 Sartori, Ingeniería constitucional, *op. cit.*, pp. 148-149.

Capítulo II.
Breve historia del constitucionalismo mexicano: el papel del Poder Legislativo

1. INTRODUCCIÓN

La historia de México es tan vasta que se puede analizar desde varios puntos de vista, ya sea por sus diversas etapas, regiones o temáticas. La riqueza y variedad del México antiguo y colonial son una siempre rica veta para conocer los más remotos antecedentes del país, mientras que el México independiente constituye los cimientos más cercanos y plenamente documentados que han dado forma a nuestra nación. Se da en el inicio del siglo XIX el momento propicio para el nacimiento del México independiente, pues las condiciones imperantes en España tras la invasión napoleónica, las demandas de justicia e igualdad que se perfilaban en la Nueva España —y en todas las colonias hispanoamericanas—, así como por las ideas que sobre el gobierno, la soberanía y la política circulaban desde Europa y Estados Unidos tras la Revolución francesa y la independencia de la antigua colonia británica, comenzaron a fragmentar la aparente unidad del Imperio español y abrieron la posibilidad de obtener la libertad. Todo este cúmulo de ideas y acciones estuvieron encaminadas a darle al antiguo virreinato un nuevo modelo de gobierno y organización de la sociedad.

A partir del nacimiento de México como nación independiente y su inicio en la vida constitucional, su historia se torna más compleja al comenzar a regirse por sus propias leyes, pero sin abandonar del todo las disposiciones heredadas del periodo colonial; por supuesto surgieron

los disensos sobre el sistema de gobierno más adecuado para el nuevo país y los ajustes que debían operarse para una consolidación exitosa. Esa es la razón por la cual nuestro país ha tenido varias constituciones a lo largo de su historia, cada una de ellas responde a las circunstancias políticas de la época.

La historia política de México muestra una liga indisoluble entre la historia y el derecho, y en particular cuando se refiere al Poder Legislativo en más de un sentido, pues es la historia de la patria toda desde su génesis en el siglo XIX, su evolución en el siglo XX y su fortalecimiento en el siglo actual. En pocas palabras, lo que ocurre en el Congreso es una síntesis de lo que acontece en el país, primordialmente en el ámbito político y sus repercusiones en la sociedad.

Por ello, en tanto que uno de los propósitos de este volumen es analizar el entramado institucional mexicano y los mecanismos de vinculación entre los poderes públicos, básicamente entre el Ejecutivo y el Legislativo; por ello resulta necesario examinar el pasado, conocer la forma en que se entrelazan hechos, nombres y fechas en procesos de corta y larga duración, para registrar el origen, sentido y alcance de las instituciones públicas nacionales y de nuestro entramado jurídico.

En este apartado me propongo repasar el diseño institucional del poder público en México, del Poder Legislativo en específico, con el fin de revisar los instrumentos jurídicos y políticos que perfilaron a nuestra nación hacia una república federal, democrática y representativa.

Además del necesario análisis retrospectivo de la institución parlamentaria, pretendo llevar a cabo un estudio de su estructura y organización internas, de las funciones que en diferentes momentos le fueron asignadas, así como de la forma en que estas se ejercían respecto de las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Judicial. Lo anterior, en el contexto de la división de poderes, como una de las notas características de los estados surgidos a raíz de los movimientos libertarios en Europa y América. De igual manera es interesante advertir cómo los acontecimientos influyeron tanto en el diseño de cada Constitución como en la normatividad doméstica del Congreso.

2. SIGLO XIX: FORTALEZA DEL LEGISLATIVO

La ocupación bonapartista en España, a principios del siglo XIX, habría de conducir no solo a una transformación radical del gobierno

monárquico de ese país, sino a la independencia de sus colonias en América. Como señala Gloria Villegas:

> La propuesta del establecimiento de un cuerpo legislativo que diera nuevo sentido a las instituciones de gobierno, surgió en el seno del pensamiento criollo antes de que se iniciara la lucha emancipadora en la Nueva España; prosperó sobre la base de que los americanos se consideraban con pleno derecho a participar en la conducción de la vida de su país de origen y fue uno de los principios más firmes en la construcción de su identidad.[168]

El papel de las provincias —que optaron más tarde por erigirse en estados y dotarse de un gobierno interior democrático, representativo y popular— fue determinante no solo en la decisión de integrar a la federación mexicana, sino en la conformación del Congreso como el órgano de representación popular por excelencia, característico de la nación con la que estaban soñando.

El Poder Legislativo mexicano del siglo XIX nació por la concurrencia de factores como el movimiento independentista, la lucha de los liberales europeos y el modelo de Estado y de gobierno implantado en Estados Unidos de América, sobre todo por el inusitado activismo mostrado por las diputaciones provinciales que participaron en las Cortes de Cádiz. Todo esto sería determinante para que el constituyente que inició en 1823 adoptara un modelo de Estado federal, un gobierno democrático y republicano, así como por el principio de división de poderes. Estas decisiones permitirían a la nación sobrevivir a su amparo, aun en medio de avatares y circunstancias complejas, el tiempo necesario para consolidarse como un país independiente.

Algunos de los factores que robustecieron a la institución parlamentaria durante el primer siglo de vida independiente del país fueron: a) el control que los grupos de poder local ejercían sobre el escaso electorado así como en los representantes a elegir y los electos; b) la ausencia de un sistema de partidos que asegurase la disciplina en el voto de los legisladores; y c) un sistema electoral incipiente en el que la dispersión geográfica hizo prácticamente imposible la organización regular y ordenada de los comicios. La realidad sociopolítica creó el ambiente

[168] Villegas Moreno, Gloria, Prólogo, p. 43, en Enciclopedia Parlamentaria de México, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997, Serie I, vol. I, tomo I, Historia sumaria del Poder Legislativo en México.

ideal para que los representantes populares desplegaran un poder e influencia personal notables, que trasladaron al Congreso. La práctica de controlar y vigilar al Ejecutivo no surgió en ese entonces como un sano indicador del principio de división de poderes, sino como un mecanismo de los grupos de poder para asegurar que sus intereses no resultasen afectados o que determinado credo político no dominase el ejercicio del poder público, lo que condujo a que el Congreso se erigiese en actor indispensable durante el siglo XIX y llegase a tener esa "calidad de artífice de la vida política" que "...en el nuevo mundo se atribuyera, tempranamente, a los organismos representativos. [...] Más aún, el deseo incumplido de tener un monarca propio provocó que en América los atributos de la dignidad real fueran depositados en los cuerpos representativos y que éstos adquiriesen un carácter mesiánico".[169]

Fue así al menos en los albores del México independiente y en algunos otros episodios del siglo XIX. No obstante, no fue tan sencillo que el poder detentado por el monarca español por tantos siglos fuera cedido a los representantes de la nación española entre 1808 y 1814 —periodo en el cual fue proyectada, discutida, creada y promulgada la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, más conocida como la Constitución de Cádiz—, sin embargo, fue en ese tiempo que las ideas políticas que se desarrollaban en Europa y Estados Unidos en torno al poder, la soberanía y el Estado, sumados a los reclamos americanos de libertad e igualdad, tuvieron la oportunidad de brindar frutos tanto en España como en México; se creó una constitución que a partir de entonces rigiera sus destinos. Como señala Villegas, "los atributos de la dignidad real fueran depositados en los cuerpos representativos", es decir, en un Congreso que se encargaría de crear una constitución, ya fuera en 1808, 1812 y 1814. Es por ello que se hace necesario conocer esos primeros pasos en la vida legislativa en México, cuando aún predominaba el régimen colonial.

a) La invasión napoleónica a España y sus repercusiones en la Nueva España

Una de las consecuencias que generó la invasión napoleónica a España, en mayo de 1808, fue la transformación de las estructuras del poder político, no solo en ese país sino en las colonias de ultramar. De

169 *Ibidem*, p. 44.

suma trascendencia fue la propuesta francesa de dotar a los nuevos dominios de un estatuto de gobierno con el cual rigiera José Bonaparte y el establecimiento de los primeros representantes populares que fueron denominados "diputados". Es el Estatuto de Bayona el primer documento en el que los diputados son señalados como parte integrante del estamento del "pueblo", que participan "del pacto que une a nuestros pueblos con Nos, y a Nos con nuestro pueblo",

> Artículo 64.- El estamento del pueblo se compondrá:
>
> 1.º De 62 diputados de las provincias de España e Indias.
>
> 2.º De 30 diputados de las ciudades principales de España e islas adyacentes.
>
> 3.º De 15 negociantes o comerciantes.
>
> 4.º De 15 diputados de las Universidades, personas sabias o distinguidas por su mérito personal en las ciencias o en las artes.[170]

Previo a la lectura de esta constitución o carta otorgada por José Bonaparte, éste, para legitimar el documento, designó a varios representantes de las diversas partes del imperio español como diputados revisores de sus artículos, justo con ese carácter de "representantes nacionales". Las Cortes de Bayona abrieron la posibilidad de participar a los habitantes de las posesiones de ultramar en la elaboración de la primera constitución del reino de España. Fue la primera vez que representantes americanos eran invitados a participar en la discusión de los asuntos políticos: a ser parte de la voluntad colectiva que tomaría las delicadas decisiones políticas del reino.

Bonaparte designó a 91 diputados a las Cortes en Bayona, seis de los cuales eran americanos[171] que en ese momento se hallaban en Eu-

---

170 Estatuto de Bayona. El texto completo de este documento y de otros a los que habré de referirme en el presente trabajo, puede consultarse en el sitio 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1808_97/Estatuto_de_Bayona_de_1808_de_Jos_Bonaparte_y_Mari_1146.shtml, [consultado 2/5/2017].

171 La convocatoria original publicada el 24 de mayo de 1808 contemplaba una Junta de 150 personas, en la cual se reunirían el clero, la nobleza y el estado general el 15 de junio para "tratar allí la felicidad de toda España". En una nota aparte se convino la necesidad "de incluir a seis representantes de los territorios de ultramar" por recomendación del Gran Duque de Berg. Chaires Zaragoza, Jorge, D. José Joaquín del Moral y Sarabia. El primer diputado mexicano, (député du Mexique),

ropa: Ignacio Sánchez de Tejada y Francisco Antonio Zea (Nueva Granada), José Odoardo y Granpré (Capitanía General de Venezuela), José Ramón Milá de la Roca, Nicolás de Herrera (Río de la Plata) y José Joaquín del Moral y Sarabia (Nueva España), quien era canónigo de la Iglesia Metropolitana de México.[172] Las reuniones comenzaron el 15 de junio y fueron presididas por Miguel José de Azanza, auxiliado por dos secretarios de la asamblea: Mariano Luis de Urquijo y Antonio Ranz Romanillos. En los 23 días siguientes se celebraron 11 sesiones, durante las que se discutió el proyecto presentado por el emperador.

Durante su intervención, los diputados americanos reclamaron, entre otras cosas, la igualdad de derechos y la paridad en los cargos públicos entre peninsulares y americanos, situación que había generado innumerables reclamaciones, las cuales continuarían en las cortes gaditanas.[173] Del Moral si bien fue designado por voluntad del emperador Napoleón, defendió la igualdad de la Nueva España, propuso la abolición del coloniaje del Antiguo Régimen y la igualdad en el goce de las libertades, entre otras, sugirió además que el Consejo de Estado de la Sección de Indias contara con la representación de un consejero americano, con lo que se ganó la simpatía de los otros representantes americanos y establecer vínculos políticos con ellos, esto les permitió desplegar su propia industria, como señaló en la sesión efectuada el 23 de junio de 1808.[174]

---

p. 5, ponencia presentada el marzo de 2010 en el Congreso Redipal (Virtual III), México, cedIa, 17 p. Disponible en línea http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRVIII-06-10.pdf, consulta del 12 de julio de 2017. Aunque el interés de Bonaparte era que participaran representantes americanos en este ejercicio deliberativo, el plazo establecido para iniciar las sesiones de la Junta fechado para el 15 de junio, hacía imposible que se eligieran en las colonias a sus representantes, es por ello que dicha convocatoria nunca llegó a la Nueva España, como lo señala Chaires Zaragoza en la página 6 de su artículo.

172 Actas de Bayona, Junta sexta, 23 de junio de 1808. Congreso de Diputados (CD-ROM), serie histórica. Actas de las Juntas de la Diputación General de Españoles convocada a Bayona, 1810-1814. En Observaciones que sobre el proyecto de Constitución presentado de órden del Emperador y las Juntas de españoles celebradas en Bayona, hicieron los miembros de éstas, 26 de junio de 1808, p. 112-113, disponible en línea http:// academiajurisprudenciapr.org/cadiz/wp-content/uploads/2011/03/Observaciones.pdf, [consultado 2/5/2017].

173 La representación americana se reunió con los diputados españoles en doce ocasiones, entre el 20 de junio y el 8 de julio de 1808.

174 Morodo, Raúl, Las Constituciones de Bayona (1808) y Cádiz (1812). Dos ocasiones frustradas, España, Siglo XXI, 2011, (Biblioteca Nueva), p. 26.

No obstante este avance, Bayona es considerada en general como un fracaso de la representación política de los españoles, pues se constituyó de "manera caprichosa",[175] y de la misma manera se juzgan sus efectos como inútiles, pues su Estatuto sería meramente un texto confeccionado a la voluntad del emperador.[176] Pese a todo ello, el Estatuto de Bayona inició la discusión de la representación política de las provincias de ultramar; el título x del Tercer Proyecto se refiere a las disposiciones "de las colonias españolas en América y Asia", que es como inicia el artículo 80, en el cual se expresaba que las colonias gozarían de iguales derechos que la Metrópoli, entre ellos la de elegir diputados a Cortes (82 en total, de los cuales cuatro fueron para la Nueva España).[177] Inclusive el Estatuto contempló varios derechos fundamentales como la inviolabilidad del domicilio y la prohibición de la detención arbitraria; al final en este texto se derogó el nombre de "colonias" con aprobación de la Asamblea a petición de los diputados José Ramón Milá de la Roca y Nicolás de Herrera,[178] por el de Provincias de España en América; se estableció en el artículo 30 del título X la igualdad de derechos entre españoles y americanos.[179]

Lo que se advierte en estos escritos es una profunda preocupación por parte de estos hombres americanos por ampliar la representación política de manera igualitaria, un primer y significativo avance dentro del sistema de representación que más tarde llevarán a cabo los diputa-

175 Sanz Cid, Carlos, La Constitución de Bayona, Reus, Madrid, 1922, p. 162.

176 *Ibidem*, pp. 164-165. Algunos autores, como Ignacio Fernández Sarasola, señalan que durante los días en que se discutió este proyecto de constitución, el francés solo admitió algunas enmiendas que "no cuestionasen el carácter autoritario que encerraba el proyecto constitucional", La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona, artículo electrónico consultado en http://www.cervantesvirtual.com/obra-vi-sor/la-primera-constitucin-espaola---el-estatuto-de-bayona0/html/ffc6353a-82b1-11df-acc7-002185ce6064_4.html, [consultado 11/5/2017].

177 Dos diputaciones para el Virreinato, una para las Provincias Internas de Occidente y otra más para las Provincias Internas de Oriente. Las Provincias Internas de Occidente comprendían los gobiernos de Nueva Vizcaya, el Gobierno de las Provincias de Sonora y Sinaloa, así como el Gobierno de la Provincia de Nuevo México. En tanto que las Provincias Internas de Oriente contenía a los Gobiernos del Nuevo Reino de León, del Gobierno de la Colonia de Nuevo Santander, el Gobierno de la Provincia de Coahuila y el Gobierno de la Provincia de Texas. O'Gorman, Edmundo, Historia de las divisiones territoriales de México, 5ª ed., México, Porrúa, 1979, 326 p. con mapas (Sepan Cuantos, 45), pp. 24-25.

178 Diputados por el Virreinato del Río de la Plata.

179 Sanz, *op. cit*., p. 362.

dos electos en las provincias y reinos de la que será llamada la "Nación Española". Todo ello denotaba, en gran medida, que las Cortes emanadas del pueblo tendrían funciones como una asamblea legislativa y no solo como un Consejo del Rey, de ahí también la sugerencia de que los ministros tuvieran mayor responsabilidad ante el Parlamento y una Alta Corte de Justicia.[180]

Un hecho de enorme relevancia dentro de esta novedad constitucional, fue el reconocimiento de una serie de libertades, entre ellas la individual, la de igualdad, la de imprenta, la inviolabilidad del domicilio y la promoción funcional de acuerdo a los méritos y capacidades,[181] las cuales estarían garantizadas por el Senado, una institución que no era un órgano legislativo, sino un órgano consultivo del Rey José Bonaparte; el Senado "asumía funciones que incidían tanto sobre la validez constitucional (anulación de las operaciones inconstitucionales de las juntas de elección) como sobre su eficacia (suspensión de la eficacia constitucional), aunque ambos cometidos requerían del concurso del Monarca".[182] En el Título vii Del Senado, artículos 32 al 51, se precisa la composición del Senado y sus funciones; entre lo más relevante estaba

[180] Lo cual estará asentado en el artículo 108 del citado documento. Recibidas las observaciones hechas por los diputados en Bayona, Urquijo presentó a Napoleón un informe al proyecto en junio de 1808, en el que señalaba favorable aceptar las sugerencias de los diputados americanos. Fue tan importante la participación de los seis representantes americanos que hizo ver a Napoleón la necesidad de incorporarlos a los territorios de España en América en su proyecto de nación, pero sobre todo, "cambió radicalmente la forma de ver y tratar a los habitantes de las colonias en América", en el que se reconoce "en plenitud la igualdad entre americanos y españoles", lo cual será uno de los legados de Bayona a Cádiz en 1812. Pero tampoco escapa la idea de que trató de una "estrategia política impulsada por el inminente peligro de perder los territorios en ultramar." Chaires Zaragoza, *op. cit*., pp. 3, 10 y 13.

[181] Fernández Sarasola, *op. cit*., p. 100. Por ejemplo, la llamada Junta Senatorial de Libertad Individual conocerá "de las prisiones ejecutadas con arreglo al artículo 134 del título XIII, cuando las personas presas no han sido puestas en libertad, o entregadas a disposición de los tribunales, dentro de un mes de su prisión"; en tanto que para cuestiones en las cuales un impresor o autor se quejase de que se le haya impedido la impresión o venta de la obra, puede acudir a la "Junta Senatorial de Libertad de Imprenta". *Cfr.* Constitución de Bayona, facsímil con trascripción, pp. 157-203, en Fuentes históricas de la Constitución de 1917, 3 vols., coordinación general de César Camacho, coordinador académico Jorge Fernández Ruiz, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Miguel Ángel Porrúa, 2016; vol. 1, 1215-1821, 741 p.

[182] Fernández Sarasola, *op. cit*., p. 101.

que se integraría por los infantes de España y 24 individuos mayores de 40 años (designados por el Rey y que hubieran desempeñado funciones de ministro, capitán general, embajadores, consejeros de Estado y del Consejo Real), cuya plaza sería vitalicia. Este Senado también podía anular "como inconstitucionales las operaciones de las juntas de elección, para el nombramiento de diputados de las provincias, o las de los Ayuntamientos para el nombramiento de diputados de las ciudades".[183]

El Estatuto de Bayona se aprobó el 7 de julio de 1808,[184] en el que por primera vez se afirma que los reinos americanos formaban parte de la monarquía, pero no como patrimonio del rey, sino de la nación, por lo cual podían tener representación, en otras palabras, se confirmaba que los territorios americanos no eran colonias, por lo cual no estaban relacionados con una familia real, sino a la Nación Española.

Como es natural suponer, este proyecto francés no fue aceptado por el pueblo español y las colonias,[185] incluso fue motivo para que al representante novohispano se le confiscaran sus dietas por haber colaborado con el usurpador del trono español.[186] No obstante, esa experiencia de convocar a representantes de la sociedad, incluido el pueblo, fue determinante para que se adoptara ese modelo en la etapa juntista en la península, es decir, el momento cuando diversas poblaciones crean juntas en las que se decide combatir al usurpador francés y aguardar el regreso de Fernando VII, llamado desde entonces el Deseado.[187]

En medio de la vorágine de la expansión del dominio francés, de la necesidad de hacerle frente y de restablecer los debilitados mandos mi-

---

183 Constitución de Bayona, facsímil..., *op. cit*., p. 171.

184 Se ha señalado que el proyecto inicial de Constitución fue obra del secretario Hugo Maret, duque de Bassano, bajo las instrucciones y dictados de Napoleón Bonaparte.

185 No pocos autores advierten que "su bien es cierto que el Estatuto de Bayona no tuvo influencia directa en la Constitución de Cádiz, mucho menos en el constitucionalismo mexicano..." Chaires, *op. cit*., p. 15.

186 Chaires Zaragoza señala que además de la confiscación de sus bienes, fue desterrado de manera indefinida, al considerársele un traidor por haber participado en la Junta de Bayona, de ser un afrancesado y debió huir a Francia ante el temor de ser asesinado por los españoles. *Op. cit*., p. 7.

187 En la Nueva España, particularmente el ayuntamiento de la Ciudad de México, al conocer los sucesos en la Península, quiso aprovechar la coyuntura política del vacío de poder en España y lograr la emancipación de México; este tema lo retomaré más adelante, aquí solo se anota.

litares y políticos, los patriotas peninsulares se afanaron por encontrar la fórmula para delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades paralelas que se determinaron ante la ausencia del monarca. Tras las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII en Bayona, los españoles sintieron que se había dejado sin cabeza al reino. Según las leyes de León y Castilla, "Los reyes no podrán renunciar la corona a su voluntad, así como una persona no puede faltar al contrato sin la venia de la otra parte con quien su fue tiene ligado",[188] lo cual significaba que desamparado de un rey el pueblo ahora reasumía su soberanía y así lo comenzaron a ejercer en cada provincia de la península. Esta situación de anarquía condujo a buscar una salida novedosa para resolver la crisis política, se crearon juntas de autoridades en ciudades y provincias.[189] De esta suerte, la rebeldía española llevó a la creación de juntas locales y regionales de defensa, cuyo objetivo fue establecer medidas para salvaguardarse de la invasión francesa y llenar el vacío de poder existente, pues, salvo los llamados 'afrancesados', los habitantes de aquel país no reconocían a José Bonaparte como su gobernante.

Estas juntas no pueden disociarse del levantamiento popular, pues en la mayoría de pueblos y ciudades de toda España, la constitución de las juntas estuvo precedida o acompañada de movimientos populares de rechazo contra el invasor francés y de protesta por la difícil situación por la que atravesaba el país. Agustín de Argüelles fue quien propició que las Cortes fueran convocadas sin distinción de clases y solo con respeto a la población, de acuerdo con el número de habitantes señalados en las respectivas convocatorias; Antonio Ranz Romanillo había propuesto que las Cortes se convocaran a la usanza de Castilla; es así cómo las Cortes tendrían 300 diputados: 220 de la Península y 80

188 Colmeneiro, Manuel, De la Constitución del Gobierno de los Reinos de León y Castilla, Librería de Don Ángel, Calleja Editor, Madrid y Santiago, 1855, pp. 281-284.

189 Cada reino convocaba, desde tiempos inmemoriales, a sus respectivas Cortes con representantes de sus habitantes para ejercer la potestad legislativa en compañía del monarca. Martínez Marina, Fran- cisco, Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales de los Reinos de León y Castilla. Monumentos de su Constitución política y de la soberanía de su pueblo. Con algunas observaciones sobre la Ley Fundamental de la Monarquía española sancionada por las Cortes Generales y Extraordinarias, y promulgada en Cádiz a 19 de Marzo de 1812, 3 tomos, Madrid, Imprenta de Don Fermín Villalpando, 1813, tomo I, pp. 32-33; García Edo, Vicente, Constituciones de los reinos hispánicos en el Antiguo Régimen, Universitat Jaume I, Castellón, 2003, p. 261.

de América y Asia.[190] El levantamiento del dos de mayo de 1808, surgido por la protesta popular ante la situación de incertidumbre política generada tras el Motín de Aranjuez, fue severamente reprimido por las fuerzas napoleónicas al mando de Joaquín Murat; las abdicaciones de Bayona del cuatro y seis de mayo fueron la causa de una ola de proclamas de indignación y llamamientos públicos a la insurrección armada por toda España, que desembocarían en la Guerra de Independencia española. El enfrentamiento con las tropas imperiales fue obra de la presión popular, a pesar de la actitud contraria de la Junta de Gobierno designada por Fernando VII, quienes aceptaron el cambio de monarca.

La batalla de Bailén, ocurrida 11 días después de la aprobación del Estatuto de Bayona, demostró que podía detenerse el avance francés y fortaleció la idea de conformar juntas que gobernaran en ausencia del rey, pero sobre todo permitió crear la Suprema Junta Central Gubernativa del Reino o Junta Central, a la cual se le había reconocido su soberanía y legitimidad en las provincias españolas y la mayor parte de los centros de poder americanos, la cual se encargaría de constituir autoridades legítimas.

Por un acuerdo general se constituyó en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808 la denominada Junta Central, presidida por Floridablanca y con 35 miembros, como un órgano que acumuló los poderes Ejecutivo y Legislativo españoles durante la ocupación napoleónica de España. Desde sus comienzos, en la sesión que la Junta celebró el 7 de octubre de 1808, se propuso una convocatoria de Cortes que, según el decreto del 5 de mayo de Fernando VII, debía nombrar una regencia que albergara la soberanía del rey durante su ausencia.

Para que el movimiento juntista en la península resultara un éxito, fue necesario convocar a todas las partes integrantes del imperio, entre ellas las llamadas colonias ultramarinas, como América y las Filipinas. El primer paso para lograrlo fue la expedición de un bando el 14 de abril de 1809, en el que por primera vez se hace expresa la necesidad de elegir a un diputado que a la vez será vocal en la Junta Central, proveniente de cada virreinato; dicha asignación sería resultado del sorteo

[190] Ramos Arguelles, Antonio, Agustín de Argüelles. Padre del constitucionalismo español, tomo I, Madrid, Ediciones Atlas, 1990, p. 609; Escudero, José Antonio, "Introducción a las Cortes de Cádiz. Génesis. Constitución y Reformas", tomo I, en: Escudero, José Antonio, Cortes y Constitución de Cádiz, 200 años, España, 2011, p. XXVII.

entre los tres hombres que por sus virtudes fueran los dignos representantes de los ayuntamientos y cabezas de partidos de los virreinatos. En este se señalaba:

> El rey nuestro Sr. D. Fernando VII, y en su real nombre la junta suprema central gubernativa del reino, considerando que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias, no son propiamente colonias ó factorías como los de otras naciones, sino una parte esencial é integrante de la monarquía española, y deseando estrechar de un modo indisoluble los sagrados vínculos que unen unos y otros dominios, como asimismo corresponder á la heróica lealtad y patriotismo de que acaban de dar tan decisiva prueba á la España en la coyuntura mas crítica que se ha visto hasta ahora nacion alguna; se ha servido S.M. declarar, teniendo presente la consulta del consejo de Indias, de 21 de Noviembre último, que los reinos, provincias é islas que forman los referidos dominios, deben tener representacion inmediatas á su real persona, y constituir parte de la junta central gubernativa del reino por medio de sus correspondientes diputados.
>
> Para que tenga efecto esta real resolucion, han de nombrar los vireinatos de Nueva-España, el Perú, Nuevo Reino de Granada y Buenos Ayres, y las capitanías generales independientes de la Isla de Cuba, Puerto-Rico, Guatemala, Chile, provincias de Venezuela y Filipinas, un individuo cada cual que represente su respectivo distrito.
>
> En consecuencia dispondrá V. E. que en las capitales cabezas de partido del vireinato de su mando, inclusas las provincias internas, procedan los ayuntamientos á nombrar tres individuos de notoria providad, talento é instruccion, exentos de toda nota que pueda menoscabar su opinion pública; haciendo entender V. E. á los mismos ayuntamientos la escrupulosa exactitud con que deben proceder á la eleccion de dichos individuos, y que prescindiendo absolutamente los electores del espíritu de partido que seule [sic] dominar en tales casos, solo atiendan al rigoroso mérito de justicia vinculado en las calidades que constituyen un buen ciudadano y un celoso patricio.
>
> Verificada la eleccion de los tres individuos, procederá el ayuntamiento con la solemnidad de estilo á sortear uno de los tres, segun la costumbre, y el primero que salga se tendrá por elegido. Inmediatamente participará á V. E. el ayuntamiento, con testimonio, el sugeto que haya salido en suerte, espresando su nombre, apellido, patria edad, carrera ó profesion y demas circunstancias políticas y morales de que se halle adornado.
>
> Luego que V. E. haya reunido en su poder los testimonios del individuo sorteado en esa capital y demas del vireinato, procederá con el real acuerdo, y previo exámen de dichos testimonios, á elegir tres individuos, de la

totalidad, en quienes concurran cualidades mas recomendables, bien sea que se le conozca personalmente, bien por opinion y voz pública, y en caso de discordia decidirá la pluralidad.

Esta terna se sorteará en el real acuerdo, presidido por V. E. el primero que salga se tendrá por elegido y nombrado diputado de ese reino y vocal de la junta suprema central gubernativa de la monarquía con espresa residencia en esta corte.

Inmediatamente procederán los ayuntamientos de esa y demas capitales á estender los respectivos poderes é instrucciones, espresando en ellas los ramos y objetos de interes nacional que haya de promover [...].[191]

Para mediados de abril de 1809, el vocal por Aragón ante la Junta Central, Lorenzo Calvo de Rozas,[192] elaboró una propuesta de "convocatoria de las Cortes y elaboración constitucional",[193] la cual fue bien recibida, por lo que de inmediato el secretario de la Junta, Martín de Garay con su colaborador José Manuel Quintana se encargaron de redactar la minuta de decreto de convocatoria a Cortes, en la que se planteaba la elaboración de "una Constitución que trajese la felicidad al reino." Lo que en otras palabras significaba romper el antiguo régimen al crear una constitución que fuera la expresión de la voluntad nacional y no de un pasado en que la voluntad del rey era la única ley.

No obstante, con la llegada de las tropas de Napoleón en noviembre de 1809, tras la batalla de Ocaña y la capitulación de Madrid, la Junta se vio obligada a desplazarse hasta Extremadura y después a Sevilla, en

191 Bando de 14 de Abril, en que se quita á las Américas el carácter de colonias, se les declara parte integrante de la monarquia española, y se manda que nombren vocales para la junta central. En 500 años de México en documentos http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1809_96/Bando_de_14_de_Abril_en_que_se_quita_las_Am_ricas_el_car_cter_de_colonias_se_les_declara_parte_integrante_de_la_monarquia_espa_ola_y_se_manda_que_nombren_vocales_para_la_junta_central.shtml, [consultado 2/5/2017]. Cursivas mías. Mientras en España aumentaba la preocupación por el avance de las tropas napoleónicas y el trabajo de la Junta Suprema, en las colonias americanas se preparaban para llevar a cabo las elecciones determinadas que el Bando del 14 de abril de 1809.

192 En el umbral de las revoluciones hispánicas: el bienio 1808-1810, edición de Roberto Breña, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, 404 p. (Centro de Estudios Internacionales), p. 52.

193 Proposición de Calvo de Rozas de convocatoria de las Cortes y elaboración constitucional (15 de abril de 1809). En 500 años de México en documentos, http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/90251731092370596454679/p0000001.htm#I_1_, [consultado 11/5/2017].

donde residiría desde el 16 de diciembre. Esta interrupción francesa no interrumpió las labores de la Junta, pero si se hizo necesario hacer ajuste de enorme significación. Luego de reunirse las Cortes se emitieron varias convocatorias: para las Juntas superiores, las ciudades de voto en Cortes, los Diputados de provincia, la convocatoria e instrucción especial para las elecciones por Canarias,[194] pero sobre todo,

> la primera ley electoral española [que] fue la Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes, aprobada por la Junta Suprema de Gobernación del Reyno el primero de Enero de 1810. Esta Instrucción sirvió para elegir a los miembros de las Cortes de Cádiz e inspiró la normatividad electoral que recogería la Constitución de 1812.[195]

Como estaba previsto, se firmaron las convocatorias de Cortes el primero de enero de 1810, dirigidas, por el momento, solo a las provincias y a las ciudades con voto en Cortes.[196]

Comenzado el año de 1810, la Junta Central, en nombre del rey, decidió poner fecha a la composición de las Cortes, en un principio, el primero de marzo. El 29 de enero se expidió el último decreto de la Junta Suprema en la Isla de León, por el cual esta se disolvía y delegaba sus poderes en el Consejo de Regencia de España e Indias, la cual terminaría organizando las Cortes.[197] Debe reiterarse que es la Junta Central, por medio de ese decreto del 29 de enero, quien designa a los regentes y en ese día se crea un Proyecto de reglamento y juramento

---

194 Convocatoria de la Junta Central. En este documento se incluyen todas las convocatorias emitidas por la Junta Central en enero de 1810, así como una Adición a la Instrucción del 9 de septiembre de 1810. Como se trata de varios documentos emitidos por la Junta Central el 1 de enero de 1810 (excepto la Adición a la Instrucción del 1 de enero de 1810, del 9 de septiembre de ese año), se ha respetado el que estén reunidos en un solo corpus documental.

195 Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, "Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo es- pañol (1810-1845)", en: Historia Constitucional (revista electrónica), núm. 6, 2005. http:/hc.rediris.es/06/ index.html, p. 105, [consultado 13/5/2017].

196 Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados a Cortes (1 de enero de 1810), en http://www. cervantesvirtual.com/obra-visor/convocatoria-para-las-juntas-superiores-1-de-enero-de-1810--0/html/fff985de-82b1-11df-acc7-002185ce6064_1.html#I_5_, [consultado 13/5/2017].

197 La Suprema Regencia, como también se le llegó a conocer, tuvo que ser creada debido al descrédito a que se vieron sometidos los miembros de esta última tras la derrota en Ocaña.

para la Suprema Regencia, rubricado por Gaspar de Jovellanos y Martín de Garay.[198]

El Consejo de Regencia de España e Indias fue un órgano que, con igual autoridad que el rey Fernando VII, tenía como principal misión la organización de las Cortes Constituyentes que la propia Junta Central no pudo instaurar. La Regencia estuvo compuesta por cinco miembros, ninguno de ellos integrantes de la Junta Central y uno de ellos el representante de las colonias americanas. Estos fueron el general Francisco Javier Castaños, los consejeros de Estado Antonio de Escaño y Francisco Saavedra, el obispo de Orense Pedro de Quevedo y Quintano; por parte de América, Esteban Fernández de León, quienes, oficialmente, instalarían el Consejo de Regencia el 2 de febrero de 1810.[199] Sin embargo, el día de la conformación del Consejo, Fernández de León renunció al cargo y fue suplido por su compañero novohispano nacido en Tlaxcala, Miguel de Lardizábal y Uribe,[200] por el hecho de que Fernández no había nacido en América, un requisito indispensable para ocupar esa posición. La Regencia lanzó la convocatoria de las elecciones de acuerdo con el decreto del 14 de febrero de 1810, que en la Nueva España se publicó hasta el 16 de mayo de ese año.[201]

Al momento de emitir la Instrucción para las elecciones por América y Asia también se publicó el Real Decreto, en el que a la letra se señalaba:

> Considerando la grave y urgente necesidad de que a las Cortes extraordinarias que han de celebrarse inmediatamente que los sucesos militares

198 Proyecto de reglamento y juramento para la Suprema Regencia, en http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/03694062011315040932268/p0000001.htm?marca=junta suprema#13, [consultado 13/5/2017].

199 Decreto de la Junta Central designando a los Regentes (29 de enero de 1810). En http://bib.cervantesvirtual. com/servlet/SirveObras/02581641089125151867857/p0000001.htm?marca=junta suprema#, [consultado 11/6/2017].

200 Ramírez Maya, Carmina, "Los orígenes de Miguel de Lardizábal y Uribe: la continuidad frente a la ruptura (1744-1823)", ponencia presentada en el Seminario ehmg ii: Mesa Vascos en América en los siglos XIX y XX, Sociedad de Estudios Vascos, 2009, 17 p. http://www.euskosare.org/komunitateak/ikertzaileak/ehmg/2/txostenak/miguel_lardizabal_uribe, [consultado 11/7/2017].

201 Instrucción para las elecciones por América y Asia (14 de febrero de 1810), http://www.cervantesvirtual. com/obra-visor/instruccion-para-las-elecciones-por-america-y-asia-14-de-febrero-de-1810--0/html/fffa720a-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html, [consultado: 11/6/2017].

> lo permitan, concurran Diputados de los dominios españoles de América y de Asia, los cuales representan digna y lealmente la voluntad de sus naturales en aquel Congreso, del que han de depender la restauración y felicidad de toda la Monarquía [...].

Verificada su elección, una vez que se recibieran sus poderes e instrucciones, "se pondrán inmediatamente en camino de Europa, por la vía más breve, y se dirigirán a la isla de Mallorca, en donde deberán reunirse todos los demás representantes de América, a esperar el momento de la convocatoria de las Cortes".[202] Mientras se acataba en América y Asia este real decreto y se llevaban a efecto las elecciones en las provincias, en la península se emitía una nueva documentación: el Edicto y Decreto fijando el número de diputados suplentes de las dos Américas y de las Provincias ocupadas por el enemigo y dictando reglas para esta elección el 12 de septiembre de 1810,[203] en el cual "el Consejo de Regencia a nombre del Rey nuestro Señor Don Fernando VII" reitera la importancia de las elecciones, tanto en las provincias libres como en las ocupadas. La Regencia se dio a la tarea de ratificar la representación supletoria de los dominios de Indias y precisar que los diputados suplentes de las dos Américas debían ser 30, le correspondieron siete a todo el virreinato de la Nueva España; adicionalmente se señalaba que los indios puros y de descendientes de españoles, gozarán de los derechos comunes a aquellos, por lo cual "pueden ser elegidos Diputados, como iguales vasallos, así como lo habrán sido o podido ser los residentes de Indias".[204]

Así como en España se discutía el concepto de soberanía y su recuperación por parte del pueblo, las colonias lo interpretaban desde su singular perspectiva y necesidad coyuntural, en lo cual, de manera inevitable, se mezclaba con el concepto de independencia y libertad; además, se advertía la necesidad de expedir un documento de corte político y jurídico que les asegurase el ejercicio pleno y absoluto de ella, tal y como lo habían hecho Estados Unidos. En América, algunos virreinatos fueron más allá de una simple junta para discutir conceptos y obedecer las disposiciones que llegaban desde la península. Varios de ellos expidieron reglamentos para la creación de actas con la finalidad

---

202 *Ibidem*.

203 Edicto y Decreto fijando el número de diputados suplentes de las dos Américas y de las Provincias ocupadas por el enemigo y dictando reglas para esta elección, 12 de septiembre de 1810, en http://www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/hist/03698318790303973089079/p0000001.htm#I_0_, [consultado 14/3/2011].

204 *Ibidem*.

de formar un estado federal y el funcionamiento de sus propios congresos constituyentes, incluso uno de ellos llegó a promulgar la primera constitución federal en idioma español en el año de 1811, unos meses antes de que se emitiera la gaditana. En otras palabras, las condiciones imperantes en la península crearon el momento oportuno para que las colonias americanas insistieran en proclamar y conseguir la ansiada independencia del reino español, no por medio de las armas, sino mediante las disposiciones legales sustentadas en el Derecho Constitucional, en la forma republicana de gobierno y en las autoridades que la población de cada nación elegiría.

Esos acontecimientos ocurridos en la metrópoli trajeron reacciones diversas en la Nueva España: en los criollos se reavivaron las inquietudes independentistas y entre muchos más de los novohispanos se potenció la búsqueda de libertad en todos los terrenos, de tal suerte que, mientras el Ayuntamiento de la Ciudad de México tomaba la decisión de conservar intactos sus vínculos con la metrópoli y su lealtad a la corona, el bando opuesto impulsaba un proyecto diferente.

Fueron en particular algunos integrantes del Ayuntamiento de la Ciudad de México quienes, entre junio y julio de 1808, tomaron la iniciativa de manifestar su postura ante los acontecimientos. El primero de ellos fue el síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien en junio propuso al Virrey José de Iturrigaray que, ante la gravedad de las noticias llegadas de España, se convocase a todos los ayuntamientos de la Nueva España para que se formase un gobierno provisional basado en la autoridad que solo podía proporcionar el pueblo, fuente auténtica de la soberanía. Semanas más tarde, Primo de Verdad y Francisco de Azcárate el 19 de julio volvieron a insistirle al virrey Iturrigaray en convocar a todos los ayuntamientos para formar un gobierno provisional y no reconocer a ningún aspirante al trono español.[205]

El regidor Francisco de Azcárate expuso la tesis de que "muerto el poseedor de la corona —civil o naturalmente—, como había ocurrido en estas circunstancias, ésta pasaba por ministerio de ley a su legítimo sucesor, y que si éste y los que le seguían se hallaban impedidos hasta agotar la cadena, la nación tenía derecho a reasumir su soberanía, y en ejercicio de ésta, a elegir su propio gobernante".[206] Para Azcárate, el

[205] El ayuntamiento estaba formado por un alcalde, trece regidores ordinarios y cuatro regidores honorarios.

[206] Pronunciamiento de 1808 del Ayuntamiento de la Ciudad de México, texto original, p. 221-229, en Fuentes históricas de la Constitución de 1917, *op. cit*., p. 225.

reino dependía del rey, no de España ni de alguna provincia española, por lo que en las actuales circunstancias nadie tenía derecho a imponer un gobernante a América sin su consentimiento, ni el propio rey, al ceder la corona a Napoleón. En opinión de los miembros del cabildo, las abdicaciones eran nulas e insubsistentes, "ya que sin el consentimiento de la nación nadie podía nombrarle soberano y ya los reyes no tenían derecho de enajenar a la Nueva España." El reino, por lo tanto, reasumía el ejercicio de su soberanía; aunque la Nueva España fuera colonia, no por ello carecía del derecho para reasumir el ejercicio de su soberanía, como lo habían hecho otros reinos en la península. Por su parte, Jacobo de Villaurrutia propuso, a semejanza del Ayuntamiento, que se reuniera una junta representativa del reino, la cual declarase al virrey la autoridad suprema en lo necesario, así como una junta permanente que sirviera de contrapeso a sus decisiones.

Al mismo tiempo, el clérigo peruano Fray Melchor de Talamantes, quien llegó a la Nueva España en 1799 y residió en el Convento de la Orden de la Merced en la Ciudad de México, imbuido por el ambiente político del momento, presentó al Ayuntamiento de la Ciudad de México, el 28 de julio de 1808 bajo el seudónimo de "Toribio Marcelino Fardanay", su escrito titulado *Idea del Congreso Nacional de Nueva España*,[207] en el cual expone la urgente necesidad de convocar a un "Congreso Nacional del reino de Nueva España", en el que se detallaba la manera en que debía hacerse, quiénes debían integrarlo y los asuntos que debían ser tratados de manera urgente.

Talamantes, de manera categórica afirmaba que "no habiendo rey legítimo en la nación, no puede haber virreyes... Si [éste] tiene al presente alguna autoridad, no puede ser otra sino la que el pueblo haya querido concederle. Y como el pueblo no es rey, el que gobierne con el consentimiento del pueblo no puede llamarse virrey";[208] en otras palabras, "no habiendo Rey legítimo de la nación, no puede haber virreyes, no hay apoderado sin poderdante." En el documento se afirmaba que

> [...] en ausencia del rey la nación recobra inmediatamente su potestad legislativa, así como todos los demás privilegios y derechos de la corona.

[207] El escrito de Talamantes es del 23 de julio, pero fue leído hasta el día 28, ante el Ayuntamiento de la ciudad.

[208] Herrera Peña, José, Soberanía, Representación Nacional e Independencia en 1808, 1ª reimpresión, México, Senado de la República LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo Gobierno del Distrito Federal, 2010, p. 72.

> Sostenía que era inobjetable el derecho de la Nueva España a congregar sus ciudades y villas cuando lo exigiese la causa pública y el bien del Estado.[209]

Además de proponer la constitución del Congreso Nacional Americano y otorgarle facultades para que se hiciese cargo de administrar los bienes públicos, en tanto este cuerpo colegiado elegía al soberano legítimo de España y de las Indias, el cual debía previamente prestar "varios juramentos, de los cuales debía ser uno el de aprobar todo lo determinado por el Congreso de Nueva España".[210]

En sus Apuntes para el Plan de Independencia, Talamantes sostenía que el Congreso Nacional Americano debía ejercer todos los derechos de la soberanía y reducir sus operaciones a las planteadas en ese documento, hasta que se resolviera la situación. Dichas operaciones consistían, entre otras:

> [...] nombrar al virrey capitán general del reino y confirmar en sus empleos a todos los demás"; "suspender al tribunal de la inquisición la autoridad civil, dejándole sólo la espiritual [...]"; "conocer y determinar los recursos que las leyes reservan a su majestad"; o "arreglar los ramos de comercio, minería, agricultura o industria, quitándoles las trabas".[211]

El virrey consideró necesario convocar un Congreso General o Junta General del reino, para conservar la estabilidad de las autoridades y conservar los derechos del rey, así como legitimar su propio gobierno y sus empleos, con lo que demostró que ni la Audiencia ni el virrey se adjudicaban la soberanía.[212] La Audiencia por su parte consideró que

---

209 Enciclopedia Parlamentaria de México, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, serie III, vol. I, t. I., "Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal", 1997, Villegas Moreno, Gloria, Prefacio, p. 23.

210 *Idem*.

211 Apuntes para el Plan de Independencia. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1808_97/Apuntes_para_el_plan_de_independencia_por_el_padre_fray_Melchor_de_Talamantes.shtml, [consultado 16/2/2010].

212 No olvidemos que ambas autoridades eran las más importantes en la Nueva España desde el siglo XVI, una por ser la representación del rey (virrey); la otra por ser quien limitaba las facultades de aquel, como administrar justicia y otras atribuciones de carácter político y hasta militar.

si aceptaba esa propuesta del Ayuntamiento, significaría poner los cimientos para una soberanía, aunque provisional, y no estaban dispuestos a aceptarlo, por lo que de nuevo rechazaron la pretensión del virrey, argumentó que las Leyes de Indias y el Consejo del Real Acuerdo tenían previsto el remedio para casos así, que era conservar la autoridad de los virreyes en toda su plenitud, pues no se hallaban en la situación que prevalecía en la metrópoli.

Varios ayuntamientos, como los de Puebla, Querétaro y algunos integrantes de los cabildos de las provincias del reino informaron que estaban dispuestos a constituir una Junta de Gobierno;[213] a finales de ese mes se tuvo noticia del levantamiento en España contra el ejército francés y el establecimiento de una Junta de Gobierno en Sevilla y Valencia. Esto fue motivo suficiente para que el Ayuntamiento de México solicitara imitar a sus similares de la península, a lo cual accedió el virrey. El 5 de agosto se informó a la Audiencia que se aceptaba la solicitud de convocar a un Congreso Nacional para que la Nueva España creara su propia Junta Soberana, en la que se pusieran a discusión "temas políticos trascendentales como lo eran la soberanía nacional, la reorganización necesaria de los órganos del Estado, los sistemas de elección de los gobernantes y los tipos de representación, junto a otros temas más de similar o menor calado".[214] La Audiencia, formada en su mayoría por peninsulares, rechazó la idea y exigió suspender la junta, prefirió mantener el statu quo, requirió "al virrey que recomendara al Ayuntamiento que 'no hiciera novedad en materia de tanta gravedad y consecuencia'".[215]

Se llevó a cabo una primera reunión el 9 de agosto, pero solo para externar puntos de vista, no para tomar decisiones; la reunión carecía de agenda u orden del día, se celebró a puerta abierta, con la asistencia de 84 personas; correspondió a Francisco Primo de Verdad y Ramos

213 En el caso del cabildo indígena de Tlaxcala, sus integrantes hicieron patente su rechazo al monarca impuesto por los franceses y en cambio hicieron evidente su lealtad a la corona. Villegas Moreno, Gloria, La Cámara de Diputados. Un recorrido por su historia, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009, 265 p.; la autora señala que también el Ayuntamiento de Jalapa era partidario de la Corona, p. 18.

214 Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, El pronunciamiento de 1808 del Ayuntamiento de la Ciudad de México, tomo I, p. 205-219, en: Fuentes históricas de la Constitución de 1917, *op. cit*., p. 217.

215 Herrera, *op. cit*., p. 69. Villegas, *op. cit*., p. 18.

exponer que "por ausencia del rey, la soberanía había recaído en el pueblo"; interpretó esta situación en que se carecía de rey, como un interregno, es decir, como un espacio de tiempo entre rey y rey, "pues aunque no había rey en ese momento, lo había habido antes y seguiría habiéndolo después."

La Audiencia anunció que esa tesis de la soberanía popular era sediciosa y subversiva, recalcó que dichas leyes eran aplicables solo al reino, mas no a una colonia, "y que las leyes de Indias señalaban que las cortes de este reino se celebraran con permiso del rey, y el virrey no era rey". Advirtieron de manera muy clara que convocar a un Congreso Nacional era convocar a la revolución, de ahí que juntarse en cortes y nombrar autoridades "sin consentimiento del rey no era ejercer sino usurpar la soberanía". Por esta razón no reconocieron a la Junta de Sevilla, pero tampoco aprobaron que se estableciera una Junta Nacional en la Nueva España.

Por esos días llegaron Manuel Francisco de Jáuregui y Juan Gabriel de Jabat, enviados de la Junta de Sevilla para conseguir el reconocimiento y los ricos caudales de la Nueva España. Ante esta situación, el virrey convocó a una nueva reunión en la que se determinara el camino a seguir, pero les advirtió a los comisionados que no reconocería a la Junta de Sevilla, "a menos que estuviera expresamente creada por Fernando VII o por sus legítimos lugartenientes".[216] En esta segunda reunión, llevada a cabo el 31 de agosto, se reconsideró el asunto y la Audiencia hizo avanzar su propuesta. El virrey decidió, tras conocer que cada ciudad en España había creado su Junta soberana, considerarlas válidas a todas pero sin reconocer a ninguna, por lo que convocaría al Congreso Nacional sin consultarlo con nadie. Algunos reaccionaron contra esta idea, pues resultaba inconcebible que el rey hubiera cedido la corona a Napoleón y pugnaban por ejercer la soberanía en forma definitiva, pero la mayoría apoyaba el que las Indias continuaran bajo la soberanía de los Borbones.

Ante la negativa de los oidores de la Real Audiencia de apoyar el proyecto del virrey Iturrigaray, este había decidido presentarlo el 6 de septiembre junto con su dimisión al cargo, en caso de ser rechazado de nuevo. Los integrantes de la audiencia respondieron que si dejaba la cabeza del virreinato, esta se entregaría al Mariscal de Campo Pedro Garibay, situación que no estaba contemplada en el Pliego de Mortaja,

[216] Herrera, *op. cit.*, p. 100.

la cual era una orden sellada en la que estaban anotados los nombres de tres personas a quienes el monarca español señalaba como candidatos para ocupar el gobierno virreinal, en caso de muerte del virrey titular, incapacidad física o enfermedad incurable; este documento era guardado con sumo cuidado y solo podía ser abierto por la Real Audiencia si llegaba a darse alguno de los supuestos; y, en caso de terminar el periodo de gobierno del virrey en turno sin contratiempos, el documento era quemado.[217] Como no estaba contemplada la decisión de la Real Audiencia, que excedía su autoridad, decidió continuar en el cargo sin que se aceptara su proyecto,[218] acción que fue celebrada por el Ayuntamiento de la ciudad, porque el virrey era favorable a sus ideas políticas.

El 9 de ese mes se llevó a cabo la última junta, en la cual se trató la convocatoria de los representantes de todo el reino. En la participación por escrito que hizo Jacobo de Villaurrutia, se justificaba la necesidad de convocar a los representantes del reino; lamentablemente, la Real Audiencia solo buscaba evitar que se afectara su posición de privilegio al mantener unida la Nueva España a la metrópoli, y fue así que por mayoría, en ese momento se aprobó el que no se reconociera soberanía a ninguna junta española, por el momento.

Unidos los enviados de la Junta de Sevilla y los miembros de la Audiencia, decidieron llevar a cabo un golpe de estado encabezado por el terrateniente Gabriel Joaquín de Yermo y de la Bárcena. La noche del 15 de septiembre de 1808 se destituyó al virrey Iturrigaray y se decretó la prisión en el Arzobispado a miembros del Ayuntamiento, como Azcárate, Primo de Verdad y otros tres miembros más, así como del fraile Talamantes. Este golpe de Estado impidió el establecimiento de una junta de gobierno en la Nueva España, pero a la vez demostró que la Audiencia rompió el orden legal mediante el uso de la fuerza, pues impuso a Pedro Garibay en vez del marqués de Someruelos.

En febrero de 1809 se descubrió una proclama dirigida a los "habitantes de América", en la que se proponía reunir una junta de autoridades y ciudades del reino y "Proclama[r] la independencia de Nueva España", la cual fue organizada por Julián de Castillejos, quien laboraba como abogado de José Mariano de Sardaneta y Llorente, Segundo Mar-

[217] El virrey Iturrigaray comunicó que ante su dimisión del cargo, debería entregarse entonces al gobernador de La Habana, Salvador José de Muro y Salazar, marqués de Someruelos, o en su defecto, al de Guatemala. No había otra opción.

[218] Ruiz, *op. cit*., p. 217.

qués de San Juan de Rayas, regidor y alcalde de la ciudad de Guanajuato. Para septiembre del mismo año se descubrió la Conspiración de Valladolid, encabezada por José Mariano Michelena, José María García Obeso, fray Vicente Santa María[219] y otros, lo cual advierte que los cauces tomados por algunos miembros de la sociedad novohispana, al haber fracasado la vía institucional de los ayuntamientos, no tuvieron otra alternativa más que la de las armas como lo había mostrado la rebelión de Yermo.

Por esas fechas llegaba la noticia desde España de que la Junta Central mediante un decreto reconocía que los dominios americanos eran parte esencial e integrante de la monarquía, por ello debían tener representación en la junta. Era necesario elegir una diputación, por lo que se convocó a los virreinatos de la Nueva España, Perú, Nueva Granada y Buenos Aires; las capitanías generales de Cuba, Puerto Rico, Guatemala y Chile, así como las provincias de Venezuela y las Filipinas que los representara ante la Junta Central. El proceso de selección resultaba sencillo: los ayuntamientos de las capitales de las provincias elegirían tres individuos con innegables cualidades y, de entre ellos, saldría sorteado el ganador; el virrey y el Real Acuerdo seleccionarían solo a tres del total de los elegidos; de nuevo, se sortearía entre ellos al que representaría a cada uno de los virreinatos, capitanías y provincias americanas.[220] En el caso de la Nueva España, correspondió a Pedro de

[219] Varios años después, por información referida por José María Morelos, se supo que fray Vicente Santa María ya había creado un proyecto de constitución para México, como una nación independiente. De manera lamentable, no se ha hallado hasta el momento un ejemplar de esta que sería la primera constitución netamente mexicana. Lemoine Villicaña, Ernesto, "Fray Vicente Santa María. Boceto de un insurgente olvidado", en: Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, vol. 1, José Valero Silva (editor), México, Universidad Nacional Autónoma de México-IIH, 1965, 160 p. También se puede consultar en vía electrónica: http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ ehmc01/001menu.html, [consultado 15/6/2017].

[220] Es preciso señalar que la ciudad de Querétaro lamentó el haber sido excluida de tan notable experiencia, pues "solamente los Ayuntamientos de las capitales de intendencia han de proponer sujetos en quienes recae el importantísimo empleo de tal diputado", pues opinan que "el Ayuntamiento no puede limitarse a solas las capitales de intendencia." Debe hacerse notar que el corregidor Miguel Domínguez es quien presenta esta petición a nombre de los habitantes de Querétaro el nueve de mayo de 1809. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1809_96/ Representaci_n_de_la_ciudad_de_Quer_taro_para_nombrar_diputado_a_la_Junta_Central.shtml, [consultado 16/6/2017].

Garibay, como máxima autoridad del reino tras la destitución de Iturrigaray, poner en marcha este primer proceso de selección en julio del citado año; no obstante, la Junta desde España relevó del cargo a Garibay y designó al arzobispo Francisco Javier Lizana y Beaumont como nueva autoridad en la Nueva España y a él le correspondió concluir la elección del diputado por ese virreinato.

Los resultados de las elecciones en los ayuntamientos en las capitales de provincias fueron los siguientes: José Ignacio de Berazuela, por Puebla; José María Cos, por Zacatecas; José María de Septién y Montero, por Guanajuato; Ramón Casasús, por Oaxaca; Félix Calleja, por San Luis Potosí; Juan Cruz, por Guadalajara; José Mariano de Almanza, por Veracruz; Manuel de Lardizábal, por México; Manuel Abad y Queipo, por Valladolid; Policarpo Antonio de Echánove, por Yucatán; Bernardo Bonancia, por Durango; Manuel Merino, por Arizpe; Guillermo de Aguirre, por Querétaro; y Miguel de Lardizábal y Uribe por Tlaxcala. El sorteo para escoger al diputado por la Nueva España finalmente recayó en el ya referido Miguel de Lardizábal y Uribe el 4 de octubre de 1809,[221] el cual para el 3 de febrero, ya en España, formó parte de la Regencia. Como se señaló anteriormente, la Regencia fue la responsable de emitir las convocatorias para elección de los representantes americanos a las Cortes y la Audiencia de México las reprodujo el 16 de mayo para que los ayuntamientos de las capitales de las provincias españolas cumplieran las instrucciones para elegir a los diputados que habrían de re presentarlos en las Cortes: "Tened presente que al pronunciar ó al escribir el nombre del que ha de venir a representaros en el congreso nacional, vuestros destinos ya no dependen ni de los ministros, ni de los virreyes, ni de los gobernadores; están en vuestras manos".[222]

Sin duda se trató de un reconocimiento implícito de que la soberanía también residía en los territorios de ultramar, porque a partir de entonces, en las manos de los españoles americanos habría de estar la conducción de su destino. En las colonias de América, en camino de

[221] Archivo General de la Nación, México. Instituciones Coloniales, Indiferente Virreinal, Caja 3650, Expediente 050 (Ayuntamientos), 1809, 2 fojas; AGN, Instituciones Coloniales, Gobierno Virreinal, Impresos Oficiales (056), Contenedor 13, Volumen 29, Expediente 23, 1809/10/04, fojas 71-73.

[222] El Consejo de la Regencia de España manifiesta la situación que guarda la península, y decreta se elijan diputados por las posesiones de América. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/ index.shtml, [consultado 16/6/2017].

emanciparse, el concepto de soberanía había comenzado a cambiar de contenido, en el contexto de las reivindicaciones que las colonias —el ejemplo lo dieron las 13 americanas, prácticamente recién independizadas— exigían a quienes desde regiones geográficas distantes les demandaban sumisión, en tanto expoliaban sus recursos y les imponían modelos sociales, jurídicos y políticos incompatibles con su propia realidad. Por ello, los representantes americanos a las Cortes de Cádiz llevarían consigo no solo las "instrucciones" de sus provincias, sino la convicción de que su representación comprendía en su conjunto la de la, por entonces, nación española.

No obstante, la población novohispana tenía vívidos recuerdos de la manera en que fueron tratados en 1808 algunos miembros del Ayuntamiento de la Ciudad de México y el derrocamiento del virrey, razón por la cual no mostraron mucho entusiasmo por el decreto que convocaba a la elección de diputados que asistirían a las Cortes; sin embargo, estas se llevaron a cabo, resultaron electos doce eclesiásticos, cuatro abogados y un militar: José Beye de Cisneros, eclesiástico, por México; José Simeón de Uría, canónigo, por Guadalajara; Cayetano de Foncerrada, canónigo, por Valladolid; Antonio Joaquín Pérez, canónigo, por Puebla; Joaquín Maniau, contador general de la renta de tabaco, por Veracruz; Miguel González Lastiri, eclesiástico, por Yucatán; Octaviano Obregón, oidor de la Real Audiencia de México, por Guanajuato (quien residía en España); José Florencio Barragán, teniente coronel de milicias, por San Luís Potosí; José Miguel de Gordoa, catedrático eclesiástico, por Zacatecas; José Eduardo de Cárdenas, cura, por Tabasco; Mariano Mendiola, por renuncia de fray Lucas Zendeno, por Querétaro; José Miguel Guridi y Alcocer, cura, por Tlaxcala; Juan José de la Garza, canónigo de Monterrey, por el Nuevo Reino de León; licenciado Juan María Ibáñez de Corvera, por renuncia de Manuel María Mejía, cura, por Oaxaca; Manuel María Moreno, eclesiástico, por Sonora; Juan José Güereña, provisor del obispado de Puebla, por Durango, así como José Miguel Ramos Arizpe, cura del Real de Borbón, por Coahuila.[223]

Como era del conocimiento de los miembros de la Regencia y de los primeros diputados a las Cortes, resultaba imposible que todos los representantes de las tierras americanas y filipinas estuvieran presentes para el 24 de septiembre, día en que iniciarían las sesiones, es por ello que optaron por nombrar "interinos" para que suplieran a los titu-

[223] Zavala Abascal, Antonio, Síntesis Histórica del Poder Legislativo Mexicano, México, Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, 1964, p. 20-21.

lares en tanto llegasen a la península. Por eso, se emitió una nueva regla contenida en el Edicto y Decreto fijando el número de diputados suplentes de las dos Américas y de las Provincias ocupadas por el enemigo y dictando reglas para esta elección el 12 de septiembre de 1810,[224] en el cual "el Consejo de Regencia a nombre del Rey nuestro Señor Don Fernando VII", reiteró la importancia de las elecciones, tanto en las provincias libres como en las ocupadas; en razón de lo anterior la Regencia se dio a la tarea de ratificar la representación supletoria de los dominios de Indias y precisar que los diputados suplentes de América debían ser 30, siete de ellas le correspondieron a todo el virreinato de la Nueva España.

La diputación americana, la mayoría afín a la fracción liberal, objetó el desproporcionado número que de diputados se había asignado para representar a la península frente al de las colonias, así como la oficiosa acreditación de suplentes, de la cual se podía colegir que los peninsulares pretendían tener el control de los debates y del resultado de los acuerdos. No obstante estos reclamos, continuó el predominio de la metrópoli.

b) Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812

Una vez revisadas las cartas credenciales de los diputados electos en la península y cubiertas las ausencias por diputados suplentes, iniciaron las sesiones en el Teatro Cómico de la Isla de León. Las Cortes Generales y Extraordinarias quedaron instaladas el 24 de septiembre de 1810, con 104 miembros, en donde permanecieron varios meses, pero ante la presión de las tropas francesas en el área, se trasladaron a la ciudad de Cádiz. Es así que a partir del 2 de marzo de 1811 los diputados sesionaron en el Oratorio de San Felipe Neri. No puedo dejar de señalar que ante la disyuntiva de cambiar la sede de las Cortes de la Isla de León a otro lugar, el diputado poblano Antonio Joaquín Pérez propuso su traslado a América.

[224] Edicto y Decreto fijando el número de diputados suplentes de las dos Américas y de las Provincias ocupadas por el enemigo y dictando reglas para esta elección, 12 de septiembre de 1810, en http://www.cervantesvirtual.com/obra-vi-sor/edicto-y-decreto-fijando-el-numero-de-diputados-suplentes-de-las-dos-americas-y-de-las-provincias-ocupadas-por-el-enemigo-y-dictando-reglas-para-esta-eleccion-8-de-septiembre-de-1810--0/html/fffaf73e-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html, [consultado 17/6/2017].

La mayoría de los diputados suplentes participaron en las deliberaciones y ejercieron funciones legislativas, aun cuando los propietarios arribaron más tarde y ocuparon su lugar en las cortes.[225] Entre propietarios y suplentes, las Cortes quedaron integradas por alrededor de 300 diputados; 60 de ellos, aproximadamente, eran americanos. Tres tendencias principales dominaban entre los representantes a la asamblea: absolutistas, que impulsaban el regreso de la monarquía y el reinado absoluto de la Casa de Borbón; jovellanistas, ilustrados y defensores de las reformas, pero no de su carácter revolucionario; y liberales, que pretendían la adopción de reformas inspiradas en los principios de la revolución francesa. Con la participación de todos, se fue perfilando un nuevo sistema político basado en una monarquía acotada constitucionalmente, adoptándose, además, el principio de la soberanía nacional y la división de poderes. De todo el contenido de la Constitución de Cádiz, uno de los elementos más importantes para el futuro estado mexicano fue la determinación del postulado de que la soberanía dejaba de ser un atributo concedido *ad absolutum* al rey por intercesión divina. De ello resultó la redacción del artículo 3º de esa Constitución: "La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales".

Otro elemento determinante fue la idea de igualdad jurídica promovida por los diputados novohispanos, que pugnaban por abolir el sistema de castas y que no solo se les reconociera la nacionalidad, sino también sus derechos ciudadanos. Algunas de las propuestas específicas que se hicieron fueron la igualdad de derechos de todos los hombres sin distinción por su origen, color o lugar de nacimiento (Guridi y Alcocer), a favor de la educación pública y el aumento de las escuelas (Güereña y Garayo), en defensa de las libertades humanas, la igualdad de derechos y la soberanía de las naciones sojuzgadas

[225] En el Acta de instalación de las Cortes generales y extraordinarias del 24 de septiembre de 1810 firman su asistencia como suplentes por la Nueva España, los diputados José María Couto Ibea, Francisco Fernández Munilla, Andrés Savariego, Salvador San Martín, Octaviano Obregón, Máximo Maldonado y José María Gutiérrez de Terán, en la Real Isla de León. Aunque fueron suplentes, su participación no se redujo solo a firmar el acta de septiembre de 1810, pues continuaron desempeñando funciones en las Cortes, como Obregón, quien en diciembre es reconocido como diputado propietario por Guanajuato; Gutiérrez de Terán ocupó los cargos de secretario (24 de noviembre de 1811), vicepresidente (24 de marzo de 1812) y presidente de Cortes (24 de abril de 1813).

(Mendiola), elección democrática de los representantes populares (Maniau).[226] Mención aparte merecen las reclamaciones que hizo el representante de Coahuila, Miguel Ramos Arizpe quien, entre otras cosas, promovía que en cada provincia se estableciera una diputación provincial encargada de la administración, además de hacer todo lo posible por aumentar el número de diputados americanos; al mismo tiempo trató de limitar la autoridad de los funcionarios nombrados por el rey —el jefe político y el intendente—, al privarlas de voz y voto en la diputación provincial; su intención fue la de que se concedieran seis diputaciones provinciales a la América septentrional: Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, las Provincias Internas de Oriente, las Provincias Internas de Occidente y Guatemala; más tarde se consiguió que la Nueva España tuviera dos: una en la capital y otra en San Luis Potosí.[227]

La Constitución gaditana declaró a cada diputación políticamente independiente de las demás; no hizo diferencias entre las provincias de España y las de ultramar, punto fundamental que los diputados americanos aprovecharon para obtener una diputación para cada una de sus provincias. Dispuso que cada provincia debía ser gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial, subordinados directamente al gobierno central de Madrid por medio del jefe político y los ministros de gobierno. Ese nuevo sistema de gobierno no contemplaba la figura del virrey, por lo cual "el jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la Ciudad de México, que de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una

226 Zavala, *op. cit*., p. 21-22.

227 En estas ideas de Ramos Arizpe algunos avizoran un proyecto federalista, aun antes de conseguir la independencia. Benson señala "Así, pues, el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México... Considerado generalmente como el padre del federalismo en México, Ramos Arizpe bien puede reclamar también la paternidad de la diputación provincial." Benson, Nettie Lee, La Diputación Provincial y el Federalismo mexicano, prefacio de Luis González y González, 2ª ed., México, El Colegio de México-LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1980, XII-237 págs. (Serie Estudios Parlamentarios, 1), p. 21.

independencia completa con respecto a las demás".[228] Es decir, hacia 1812, la Constitución de Cádiz asignaba a la Nueva España una división territorial de cinco provincias, limitaba el poder de cada una de ellas y favorecía su autonomía ante el virrey. De manera lamentable, esta situación ideal solo duró unos cuantos meses y nunca llegó a ponerse en práctica de manera íntegra.

Se cultivaba en Cádiz la semilla de la independencia sembrada en la Nueva España; desde allá se esbozaban también, como posteriormente se hará en Zitácuaro, los primeros trazos de lo que serían los principios fundamentales en los que se apoyaría la futura nación mexicana. Por otra parte, la creación de las juntas provinciales y la posibilidad de designar diputados a las Cortes por cada una de las provincias que fueron designadas para la Nueva España —pese a la compleja regulación y forma para elegir a los representantes de las divisiones judiciales—, así como el discernimiento de su estructura organizativa, representaron también logros trascendentes para la nación gestante y la futura federación que habría de constituir años más tarde. Por último, acotar las facultades antes omnímodas del monarca y otorgar facultades de iniciativa de ley a las Cortes y "el derecho de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales [...] en los Tribunales establecidos por la ley", según el artículo 17, resultó relevante.

Aunque fue promulgada el 19 de marzo de 1812 y reconocida en México el 30 de septiembre de ese año, la Constitución Política de la Monarquía Española fue abolida el 4 de mayo de 1814 por decreto de Fernando VII —que buscaba restituir la monarquía absoluta—, el cual fue publicado en la Nueva España cuatro meses después, justo cuando la Constitución de Apatzingán estaba a punto de ser promulgada. Más tarde, a seis años de su abolición; como consecuencia de un levantamiento

[228] Benson señala que Calleja solicitó a sus fiscales una interpretación de las facultades que le correspondían según la Constitución, se dictaminó que si tenía jurisdicción en las diputaciones con asiento en la Ciudad de México y San Luis Potosí; pretendió hacer lo mismo con las diputaciones de Guadalajara, Monterrey, Durango y Mérida, pero por esas fechas se recibió la noticia de la revocación de Fernando VII de los decretos de las Cortes y de la Constitución de 1812. Cuando se nombró jefe político superior de la Nueva España a Juan O'Donojú, se solicitó a veinte consejeros una interpretación sobre cuáles serían sus facultades y se determinó que solo tendría jurisdicción en las provincias representadas en la diputación provincial de Nueva España (Veracruz, Oaxaca, Puebla, México, Michoacán y Tlaxcala); las demás diputaciones provinciales y sus jefes políticos eran por completo independientes de aquel. La Diputación Provincial, *op. cit.*, pp. 11-12

militar, el monarca fue obligado a restablecer su vigencia. Igual ocurría en la Nueva España en mayo de 1820, al permanecer en vigor hasta la emisión del Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano.

Sin embargo, es necesario señalar que tras la promulgación de la Constitución gaditana en 1812, las Cortes iniciaron la tarea de expedir la normatividad secundaria indispensable para darle eficacia; es así que el 23 de mayo de ese año se expidió un decreto en el que se convocaba a la elección de diputados a las primeras Cortes ordinarias, bajo en nombre de Instrucciones conforme a las cuales deberían celebrarse en las provincias de Ultramar las elecciones de diputados de Cortes para las del año próximo de 1813. Se mandó formar juntas preparatorias en México, capital de Nueva España; en Guadalajara, capital de Nueva Galicia; en Mérida, capital de Yucatán; en Guatemala, capital de la provincia del mismo nombre; en Monterrey, capital del Nuevo León, una de las Provincias Internas de Oriente y en Durango, capital de Nueva Vizcaya, una de las Provincias Internas de Occidente.

En ese tiempo adquirió una notable importancia la figura de José Joaquín Fernández de Lizardi en la Nueva España, pues al amparo de la libertad de imprenta que concedió la Constitución de Cádiz, comenzó a publicar el 9 de octubre de 1812 su periódico *El Pensador Mexicano*,[229] semanas antes de llevarse a cabo las primeras elecciones populares en la Ciudad de México (29 de noviembre de 1812). El primer ejemplar contiene el Aviso importante sobre las Juntas Parroquiales citadas para el domingo próximo 29 del corriente [noviembre de 1812],[230] en el cual Fernández de Lizardi resalta la importancia de la participación ciudadana en temas de política, como una de las grandes conquistas de la constitución gaditana:

> Ciudadano: vais a entrar ya por primera vez en el ejercicio de las facultades que os restituye la nación por medio de sus representantes en Cortes

[229] Este periódico se editó del 9 de octubre de 1812 al 10 de enero de 1813; su primer tomo o época constó de 13 números y cinco Pensamientos extraordinarios (26 páginas).

[230] Fernández de Lizardi, José Joaquín, Aviso importante sobre las juntas parroquiales citadas para el domingo próximo del corriente, México, Imp. de D. Juan Bautista de Arizpe, 1812, 4 páginas. Biblioteca Nacional, Fondo Lafragua, Misc. 104 LAF; Fernández de Lizardi, José Joaquín, Obras. x. Folletos (1811-1820), recopilación, edición y notas de Rosa María Palazón Mayoral e Irma Isabel Fernández Arias, presentación de M.R. Palazón Mayoral, México, UNAM-IIFilológicas-Centro de Estudios Literarios, 1981, XL-450 p. (Nueva Biblioteca Mexicana, 80), pp. 75-80.

> [...], [que] es la elección que vais a verificar de los cuerpos municipales que han de encargarse de la felicidad de los pueblos.[231]

Y prosigue "Los ayuntamientos, esos cuerpos populares [...] van a tomar un carácter muy diferente, un carácter enteramente popular".[232] Aunque se llevaron a cabo estas elecciones y se establecieron las primeras diputaciones provinciales en 1812, para agosto de 1814 se habían instalado ya cuatro de ellas: las de Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente y Nueva España; estaba por instalarse la de San Luis Potosí y se desconocía la situación en las Provincias Internas de Occidente. Pero, como se señala, en ese año regresó al poder Fernando VII, una vez pactado su retorno mediante los Tratados de Valencia, lo que significó la restauración del absolutismo en España, con lo cual quedaba abrogada la Constitución de Cádiz y toda la legislación de las Cortes desde 1810. Se restituían los antiguos privilegios, se mantenía el régimen señorial y comenzarían las tropas realistas a recobrar los territorios americanos que se hallaban en manos de la insurgencia.

No obstante los acontecimientos que se producían en la metrópoli, las colonias americanas habían emprendido su propia ruta para alcanzar la libertad. La Nueva España tuvo importantes avances en esta materia, como veremos a continuación.

c) La representación política insurgente: la senda constitucionalista

La convulsa segunda década del siglo XIX —señalada por el inicio de la insurrección—, estuvo marcada por movimientos que pugnaban por ir mucho más allá de la autonomía reconocida en la Constitución de Cádiz a las provincias de ultramar. Enfrentamientos entre independentistas y realistas, así como el surgimiento de líderes y personalidades diversas, inundaron ese periodo. Se debe reconocer que una parte del virreinato mostró fidelidad y se apegó a las órdenes de las autoridades en suplencia del rey, al participar desde su posición de diputados electos bajo las reglas oficiales, para obtener mejores condiciones para sus provincias y para la población novohispana; pero tampoco estaba dis-

231 *Ibidem*, p. 1.

232 *Idem*.

puesta a continuar en posición sumisa y esperar los cambios. Fueron varias las reacciones que se presentaron después de la destitución de Iturrigaray como algunos levantamientos muy locales en 1809, mientras que en 1810 en Valladolid y Querétaro operaron unas juntas que conspiraron contra el dominio francés en la península y se alistaron para enfrentar a la autoridad virreinal que usurpaba las funciones de Fernando VII.

La figura más importante de la época, por ser iniciador de la lucha y convocar al pueblo para conseguir su libertad, fue el párroco de Dolores, Miguel Hidalgo y Costilla, quien junto con el capitán del Regimiento de Dragones de la Reina, Ignacio Allende, el abogado Juan Aldama, el ingeniero José Mariano Jiménez, entre otros, fueron los primeros caudillos insurgentes. Su plan de acción fue la insurrección en diversas poblaciones como Atotonilco, Guanajuato y Valladolid, para después sumar algunas demandas sociales, como la abolición de la esclavitud,[233] la devolución de sus tierras a los pueblos indígenas[234] y la necesidad de formar un congreso que gobernara el reino, integrado por "individuos doctos e instruidos, todos criollos, que sostengan los derechos del señor D. Fernando VII".[235] Fue la única ocasión en que Hidalgo habló de un "Congreso" integrado por criollos exclusivamente, pero no alcanzó a definir su composición y funcionamiento; lo único que llegó a realizar fue la designación, en Guadalajara, de Ignacio López Rayón como ministro de Estado, de Despacho y de José María Chico como ministro de Gracia y Justicia, nombró a Pascasio Ortiz de Letona mariscal de Campo, Plenipotenciario y embajador en Estados Unidos de América. En un manifiesto del 15 de diciembre de 1810, Hidalgo reiteró la necesidad de instaurar un congreso

[233] Bando de Miguel Hidalgo declarando la libertad de los esclavos. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1810_115/Bando_de_Miguel_Hidalgo_declarando_la_libertad_de_los_es- clavos.shtml, [consultado 20/7/2017].

[234] Decreto de Miguel Hidalgo sobre devolución de sus tierras a los pueblos indígenas. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1810_115/Decreto_de_Miguel_Hidalgo_sobre_devoluci_n_de_sus_tierras_a_los_pueblos_ind_genas.shtml, [consultado 20/7/2017].

[235] Plan del Gobierno Americano entregado por Miguel Hidalgo a José María Morelos y expedido por éste. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1810_115/Plan_del_Gobierno_Americano_entregado_por_Miguel_Hidalgo_a_Jos_Mar_a_Morelos_y_expedido_por_ste.shtml, [consultado 20/7/2017].

> [...] que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino, y la extracción de su dinero, fomentarán las artes, se avivará la industria, haremos uso libre de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este vasto continente.[236]

Las condiciones en que se desarrolló la lucha llevaron a desacuerdos entre los principales caudillos, mientras que el virrey y el ejército realista restablecían su autoridad; tras varias derrotas cayeron en una emboscada en Acatita de Baján (en el actual estado de Coahuila), Hidalgo, Allende, Abasolo y Jiménez, entre otros de los principales jefes insurgentes, para luego ser trasladados a Chihuahua, en donde fueron juzgados y condenados a ser fusilados.

d) Ignacio López Rayón y los Elementos constitucionales

El siguiente paso en este empeño político y constitucional tras el fusilamiento de Hidalgo y otros caudillos insurgentes, lo dio Ignacio López Rayón. Al advertir una posible fragmentación del movimiento ante los numerosos mandos en diversas regiones y la deserción de algunos de sus líderes, decidió reunir a los jefes de la insurgencia en una "Junta" para que se reconociera su liderazgo como jefe supremo del movimiento y a la vez, se crearan leyes y disposiciones que dieran fin a la anarquía que imperaba en los territorios aún bajo el control de la insurgencia. Las victorias insurgentes le permitieron tener el poder suficiente para determinar que la Junta debía sesionar del 18 al 21 de agosto de 1811 en la Villa de Zitácuaro, en el actual estado de Michoacán.[237] La Junta tenía como objetivo instituir un órgano de

---

[236] Manifiesto del señor Hidalgo contestando los cargos que le hizo la Inquisición. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1810_115/Manifiesto_del_se_or_Hidalgo_contestando_los_cargos_ que_ le_hizo_la_Inquisici_n.shtml, [consultado 20/7/2017].

[237] He de señalar que varios autores la llaman la Suprema Junta Nacional Americana para diferenciarla de la que se creó en la Península en 1809. Guzmán Pérez, Moi-

gobierno independiente, en tanto no se regularizara la situación en la metrópoli.

Aunque López Rayón pretendió una reunión de carácter democrático, pesaron en él la necesidad de tener una nación libre pero bajo la autoridad del rey y su idea de que el pueblo no tenía la madurez necesaria para participar en estos asuntos, razones por las cuales las autoridades emanadas de esta Junta asumirían la soberanía nacional para ejercer facultades legislativas, ejecutivas y judiciales en nombre de Fernando VII. Ese órgano colegiado estaba integrado por Ignacio López Rayón, nombrado ministro de la nación y presidente de la Junta, José Sixto Berdusco y José María Liceaga como primeros vocales. Solo faltaban por designar dos cargos de vocales, "cuando la actitud, mérito y representaciones de los ausentes lo exijan", uno de los cuales fue asignado a José María Morelos, mientras que el quinto cargo fue ofrecido a José María Cos. Todo ello quedó plasmado en el Bando emitido por López Rayón por el cual estableció la Suprema Junta Nacional Americana en la villa de Zitácuaro, de ahí que sea comúnmente conocida como Junta de Zitácuaro.

Durante las sesiones de esta Junta se aprobó la propuesta de López Rayón de discutir y aprobar los planteamientos que se debían observar para la nación que esperaba el regreso de Fernando VII. Este documento se conoce como los *Elementos de Nuestra Constitución*. En su exposición, López Rayón estableció que la independencia de América era "demasiado justa", además de acusar a los "enemigos de nuestra felicidad" de haber procurado "presentarla aborrecible a los incautos, haciéndola creer que los autores de nuestra gloriosa Independencia han tenido otras miras, que, o las miserables de un total desenfreno o las odiosas de un absoluto despotismo".[238] Dentro de los "Elementos" que debían servir de base para redactar una Constitución, se declaraba la libertad

sés, La Suprema Junta Nacional Americana (1811-1813). Soberanía, Representación y Gobierno durante la Independencia, Morelia, LX Legislatura Cámara de Diputados-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2008, 43 p. También disponible en su versión electrónica en http://www.academia.edu/21200085/La_Suprema_Junta_Nacio- nal_Americana_1811-1813_._Soberan%C3%ADa_Representaci%C3%B3n_y_Gobierno_durante_la_Independencia, [consultado 23/2/2010].

238 Elementos constitucionales circulados por Ignacio Rayón. En 500 años de México en documentos, http://www.bi- blioteca.tv/artman2/publish/1812_113/Elementos_constitucionales_circulados_por_Ignacio 1374.shtml, [consultado 23/2/2010].

e independencia de "la América", así como que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, pero que residía en "la persona del Sr. D. Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano". Breve en su texto —de tan solo 38 puntos—, este documento dedicó nueve a una aproximación al Poder Legislativo, estableció en su numeral 21, que "aunque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo". El proyecto suprimía la esclavitud, las castas y el tormento; además de determinar los cargos de 'Protector Nacional' y de 'Generalísimo', describía prolijamente los honores, investiduras y rentas que serían conferidos a los héroes insurgentes.

Cuando llegó la noticia de la instalación de esta junta en Zitácuaro, Calleja publicó el 28 de septiembre una proclama en la cual declaró que no había "otra junta nacional que las Cortes reunidas en España para la que habían sido elegidos diputados por las provincias de Nueva España, ni en ésta otra autoridad legítimamente emanada del soberano que el virrey". Advirtió que se iniciaría una campaña militar contra esa población y ofreció una recompensa a quien "presentare vivo o muerto al referido Rayón y cualquiera otro de sus principales compañeros, la oferta hecha anteriormente por el mismo superior gobierno, de diez mil pesos por cada uno [de los miembros de la Junta], indulto y entera seguridad de su persona".[239]

López Rayón, presidente de la mencionada Junta Nacional, además de sostener el proyecto de la monarquía moderada, pretendía conservar la primera jefatura de la nación insurgente y concentrar en sus manos todo el poder de un estado en proceso de formación, bajo la autoridad soberana del rey, por medio de un sistema extraño, que implicaba la reunión de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial bajo el control del "reino americano".

Por su parte, Morelos ya había expresado que la monarquía sin monarca no respondía a las aspiraciones de un pueblo en armas, así como tampoco una monarquía constitucional con monarca resultaba una solución, como creía López Rayón; es por ello que él pugnaba por un gobierno basado en la división de poderes.

---

[239] Proclama de don Félix María Calleja en Guanajuato, contra la instalación de la Junta de Zitácuaro, 28 de septiembre de 1811. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1811_114/Proclama_de_don_F_lix_Mar_a_Calleja_en_Guanajuato_contra_la_instalaci_n_de_la_Junta_de_Zit_cuaro.sht-ml, [consultado 23/2/2010].

Por pugnas personales y de principios, los vocales de la Junta se dividieron e incluso algunos de ellos se enfrentaron entre sí; el Presidente López Rayón declaró fuera de la ley a los vocales Berdusco y Liceaga; estos, a su vez, desconocieron la representación de aquel. La confrontación entre ambos no solo fue verbal, sino también física; la fuerza de las armas favoreció a López Rayón, quien hizo prisionero a Liceaga. Ante la magnitud que estaban tomando estos hechos, Morelos intervino para que fuera liberado el vocal de la Junta

A pesar de su escasa vigencia, varios autores reconocen la importancia del paso dado por López Rayón, al recurrir a varios patriotas novohispanos para que participaran en la Suprema Junta Nacional, como un intento de crear una Constitución para estas tierras; no obstante padecía de la atadura al antiguo régimen, ya que aguardaba el regreso del monarca español. Aun así, las figuras de Ignacio López Rayón, José Sixto Berdusco y José María Liceaga, a los cuales se sumaron José María Morelos y José María Cos, estuvieron al frente del primer gobierno creado por novohispanos en estas tierras —a diferencia de lo que sucedía en Cádiz—, quienes con esa primera aproximación al proceso creador de normas fundamentales, más tarde volverían a ser parte fundamental del primer Congreso creado por los mexicanos en Chilpancingo.

e) Morelos y el ideario mexicano

La vida de José María Morelos y Pavón es una constante lección de patriotismo, de entrega completa y absoluta a las causas más nobles; lucha permanente por la libertad, la independencia y la consagración efectiva de nuestras instituciones. Morelos, hombre de raza mestiza y cultura criolla, abrevó del pensamiento político de la Ilustración y encarnó, como pocos, la condición de hombre de América; no tuvo otra pasión que ver a su Patria libre y soberana. Pensó en un México que, con plena dignidad y entereza, se distinguiera en el concierto de las naciones. A diferencia de Hidalgo o de López Rayón, la lucha de Morelos no era solo por la independencia para la América mexicana: planteó además, con gran contundencia, algunos principios y valores políticos y democráticos que aún mantienen vigencia, como la soberanía nacional, el sistema de representación, la división de poderes y la igualdad entre los individuos; posiciones de avanzada para la filosofía política y jurídica de la época.

Para algunos historiadores, el ideario de Morelos se enriqueció con el escrito de López Rayón, quizá tengan razón; sin embargo, si se admite que uno influyó en el otro, es evidente que el pensamiento preclaro del Siervo de la Nación le llevó a plantear objetivos superiores. En efecto, aquel se oponía a la declaración de independencia y apoyó, en cambio, "la erección de un cuerpo soberano que, promoviendo la felicidad común, fuese fiel depositario de los derechos de Fernando VII", fundado "en el conocimiento práctico de la opinión de los pueblos y no en la especulación de fútiles y cavilosos raciocinios".[240] Morelos, en el extremo opuesto, no dejaba reducto alguno a la posibilidad de abdicar de la independencia y del concepto rotundo de nación soberana.

Fue la mano de Morelos la que suscribió las convocatorias para llevar a cabo un congreso que fuera más allá de lo propuesto por la Junta de Zitácuaro. Lo primero que se discutió fue el sitio en donde se llevase a cabo "un Congreso Nacional compuesto de los representantes de las Provincias del Reino de la Nueva España"; la Asamblea de la Junta de Oaxaca en mayo de 1813 propuso que se efectuara en esa ciudad; incluso fue su gobernador Benito Rocha quien expuso "que se advertía la necesidad de establecer un Congreso Nacional que representara la autoridad y soberanía de la Nación". Morelos señaló que en diversas ocasiones le demandaron la instalación de "un nuevo congreso en el que no obstante ser muy amplio por componerse de mayor número de vocales no estén unidas las altas atribuciones de la soberanía".[241] Pese a los reiterados ofrecimientos para que el Congreso se reuniera en Oaxaca, en mayo de 1813 Morelos decidió que se llevaría a cabo en Chilpancingo durante el mes de septiembre; describió a grandes rasgos la manera en que debía llevarse a cabo la elección de sus representantes. Cuando Morelos resolvió convocar a la deliberación sobre el futuro

[240] Manifiesto de Ignacio Rayón, dirigido al Congreso y a la opinión pública, en el que fija su postura contraria a la Declaración formal de la Independencia [noviembre de 1813]. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Manifiesto_de_Ignacio_Ray_n_dirigido_al_Congreso_y_a_la_opni_n_p_blica_en_el_que_fija_su_postura_contraria_a_la_Declaraci_n_formal_de_la_Independencia.shtml, [consultado: 23/2/2010].

[241] Circular en la que señala a Chilpancingo para la reunión del Congreso de septiembre y elección del Generalísimo, mayo de 1813. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Circular_se_ntilde_alando_a_Chilpancingo_para_la_reuni_oacute_n_del_congreso_de_septiembre_y_elecci_oacu- te_n_del_general_iacute_simo.shtml, [consultado: 23/2/2010].

de la incipiente nación, se dio paso al Congreso de Anáhuac, más tarde fue conocido, también, como Congreso de Chilpancingo, en donde se formularon nuevos planteamientos, como:

a) la existencia de un congreso independiente compuesto por diputados electos por la nación;

b) un sistema de gobierno en el que se contemplaba la división de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial;

c) que un congreso constituyente fuera quien designase al representante del Poder Ejecutivo bajo cuya autoridad también estarían las armas; un Poder Legislativo en manos de los diputados y un Poder Judicial ejercido por los jueces; y

d) propuso una organización territorial diferente de la que se empleó para la elección de los diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias en Cádiz; consideró solo las zonas bajo el control de los insurgentes, además de la creación de una nueva provincia en la zona sur-occidental de Nueva España, la Provincia de Tecpan, antecedente del actual estado de Guerrero.[242]

Fue en la Primera Convocatoria para la reunión del Congreso en Chilpancingo en la cual Morelos fijó las características que debían poseer los candidatos a electores que acudirían a Chilpancingo para elegir diputados al Congreso. Para el mes de agosto, Morelos emitió las Instrucciones para la elección de diputados al Congreso; pocos días después, con objeto de afinar los detalles para la elección de los diputados, Morelos emitió diversas proclamas en las que precisó que el titular del Ejecutivo se elegiría mediante un congreso integrado por un considerable número de vocales, el cual debía:

> [...] gozar de la confianza de toda o la mayor parte de la nación y miembros principales de los que generosamente se han alistado en las banderas de la libertad; y para que su elección se haga patente a los señores diputados del nuevo Congreso, y para su medio a la nación entera, votarán por

[242] La Provincia de Tecpan había sido creada por Morelos mediante decreto del 18 de abril de 1811, en lo que antes se conocía como la Provincia de Zacatula. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Jos_Mar_a_Morelos_explica_al_p_blico_las_razones_que_lo_impulsaron_a_crear_la_Provincia_de_Tecpan_en_cuyo_territorio_se_instalar_el_Congreso_Nacional.shtml, [consultado 25/2/2010]. Aspectos como los que he señalado arriba, son una muestra inobjetable de la separación que Morelos impulsaba desde el nacimiento del nuevo congreso con respecto de sus antecesores.

> escrito de coroneles para arriba, cuantos estén en servicio de las armas, de los cuatro generales conocidos hasta ahora, el que juzguen más idóneo y capaz de dar completo lleno al pesado y delicado cargo que va a ponerse en sus manos [...].[243]

Martínez Carbajal señala que al llegar Morelos a Chilpancingo, este poblado fue "elevado a la categoría de ciudad con el título de 'Señora de la Asunción', y él [...] se hospedó en una de las chozas que se alzaban dentro de un terrocal... que abarcaba la manzana que hoy ocupa el Palacio de Gobierno".[244] En este lugar Morelos emitió el Reglamento para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso el 11 de septiembre de 1813; ese día se procedió a elegir entre los representantes de la Provincia de Tecpan a su diputado, cuyo nombramiento recayó en José Manuel de Herrera, el primer diputado insurgente de nuestra historia.

En esa reunión, Juan Nepomuceno Rosains, designado como secretario del Congreso, asentó en el acta de apertura la propuesta de Morelos sobre la necesidad de contar con un cuerpo de hombres sabios en la nación para que "la rijan con leyes acertadas y den a su soberanía todo el aire de majestad que corresponde",[245] y procedió a dar lectura a otro escrito de Morelos titulado *Sentimientos de la Nación*, en el cual "se ponen de manifiesto sus principales ideas para terminar la guerra y se echan los fundamentos de la Constitución futura que debe hacerla

---

243 Sin duda, este paso tuvo un peso enorme, pues no solo se trató de elegir a quien gozaba de la mayor confianza de sus electores, sino al titular del Poder Ejecutivo del nuevo gobierno, algo que no tenía parangón en la historia política del virreinato y que vislumbraba el nacimiento de la nueva nación. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Proclama_expedida_por_Jos_Mar_a_Morelos_e_impresa_en_Acapulco_en_la_que_justifica_la_urgencia_de_que_se_re_na_el_Congreso_y_explica_los_fines_primordiales_de_ste.shtml; http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Circular_se_ntilde_alando_a_Chilpancingo_para_la_reuni_oacute_n_del_congreso_de_septiembre_y_elecci_oacu-te_n_del_general_iacute_simo.shtml, [consultado 20/7/2017].

244 Martínez Carbajal, Alejandro, Preparación del Congreso, p. 156-186, en: Memoria del Symposium Nacional de Historia sobre el Primer Congreso de Anáhuac, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística-Sección de Historia, 1964.

245 Acta de la sesión de apertura del Congreso de Chilpancingo, testificada por el Secretario Rosáinz. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Acta_de_la_sesi_n_de_apertura_del_Congreso_de_Chilpancigo_testificada_por_el_Secretario_Ros_inz.shtml, [consultado 20/7/2017].

feliz en sí y grande entre las otras potencias" y estuvieron presentes los diputados de varias provincias. Algunos de los puntos expresados en los *Sentimientos de la Nación* son:

> 1o. Que la América es libre, e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía y que así se sancione dando al mundo las razones.
>
> 2o. Que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra. [...]
>
> 5o. Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en: legislativo, ejecutivo y judiciario, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad.
>
> 9o. Que los empleos los obtengan sólo los americanos. [...]
>
> 11o. Que la patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, sustituyendo el liberal, y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español, que tanto se ha declarado contra ésta Nación.
>
> 12o. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.
>
> 13o. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.
>
> 14o. Que para dictar una ley se haga junta de sabios en el número posible, para que proceda con más acierto y exonere de algunos cargos que pudieran resultarles.
>
> 15o. Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud.
>
> [...]
>
> 23o. Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de la independencia y nuestra santa libertad comenzó, pues en ese día fue en el que abrieron los labios de la Nación para reclamar sus derechos y empuñó espada para ser oída; recordando siempre el mérito del gran héroe el señor don Miguel Hidalgo y su compañero don Ignacio Allende.[246]

[246] Como puede apreciarse, varios de los temas referidos de forma general, serán la columna vertebral de los trabajos legislativos desarrollados para crear la Consti-

Si al menos eso del rico legado que nos dejó Morelos se pudiera incorporar a la vida nacional, estaríamos honrando la política, consolidando la democracia y haciendo justicia. No puedo sino coincidir con la afirmación de que

> Morelos [...] es el hombre que planteó la independencia en forma completa y radical; es el caudillo militar más grande que México ha tenido, es el primer político de visionaria proyección y el primer legislador que le dio a la nación mexicana una estructura jurídica.[247]

El Congreso lo designó encargado del "Poder Ejecutivo y Generalísimo de los Ejércitos", cargo que rechazó, pero tras diversas manifestaciones populares a su favor, aceptó la propuesta. El día 18 de septiembre Morelos emitió una proclama en la que anunció su designación por parte del Congreso de Chilpancingo, pero lo más relevante de este documento es que no lo suscribe como su "Alteza Serenísima", sino que declara ser solo un "Siervo de la Nación" y "Generalísimo de las Armas de la América Septentrional, por Voto Universal del Pueblo", título con el cual pasará a la historia de México, por su elevada virtud y patriotismo.

Hechas las designaciones respectivas para el funcionamiento del Congreso, sus integrantes se abocaron a su función primordial: elaborar una constitución. Para Morelos era necesario que Carlos María de Bustamante se apresurase a participar en las labores, pues sabía que tenía bastante adelantado un trabajo sobre la constitución, el cual se acrecienta "con lo escrito por el Padre [Vicente] Santa María, por los 'Guadalupes', y con los sentimientos de la Nación".[248]

---

tución de Apatzingán, de ahí que no se deba pasar por alto su similitud con las ideas desarrolladas en las constituciones haitianas de principios del siglo XIX, lo cual no es extraño porque se trataba de las mismas reclamaciones hechas por los súbditos americanos contra los españoles o franceses. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Sentimientos_de_la_naci_n_de_Jos_Mar_a_Morelos_145.shtml, [consultado 21/7/2017].

247 Sánchez Cordero, Olga, "Morelos, Presente en el Rumbo y Corazón de México", Revista Ario 1815, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, núm. 24, 2007, http://www.tribunal- mmm.gob.mx/publicaciones/Ario1815/ario1815_24/Morelos.htm, [consultado 16/2/2010].

248 Carta de Morelos a Carlos María de Bustamante. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Carta_de_Jos_Ma_Morelos_a_Carlos_Ma_de_Bustamante_Es_general_el_aplauso_con_que_se_recibi_su_elecci_n_para_suplente_de_la_Provincia_de_M_xico.shtml, [consultado

Pese a las diferencias con López Rayón, Morelos le solicitó que se incorporara a los trabajos del Congreso, pues las ideas que generó en sus *Elementos de Nuestra Constitución* podían ser de enorme valor para los inmediatos trabajos legislativos. Poco a poco se incorporaron a las discusiones temas de relevancia para el desarrollo de las labores del Congreso, como su reglamentación interna y se acordó que las sesiones fueran públicas, además de que cualquier hombre podía presentar iniciativas de ley.

Tras los primeros días dedicados de manera febril a establecer las reglas de operación del Congreso, de los que hay debido registro, después es escasa la información de sus actividades y solo mediante un documento (*Breve razonamiento que el Siervo de la Nación hace a sus conciudadanos y también a los europeos*) Morelos reiteró la necesidad de separarse de España, para ser libres e independientes y es por ello que no necesitan de las Cortes generales y extraordinarias que se reúnen en Europa.

> Alerta, pues, americanos, y abrid los ojos, ciegos europeos, porque va a decidirse vuestra suerte. Hasta ahora se ha tratado a unos y a otros con demasiada indulgencia, pero ya es tiempo de aplicaros el rigor de la justicia. Con este aviso, sólo padecerán unos y otros por demasiado capricho, pues han tenido cuartel abierto en las entrañas benéficas de la Nación Americana; pero ésta, ni puede ni debe sacrificar ya más víctimas a la tiranía española. Europeos, ya no os canséis en inventar gobiernitos. La América es libre, aunque os pese, y vosotros podéis serlo si conducidos a vuestro suelo hacéis el ánimo como ella de defender la corta parte del ángulo peninsular cine [sic] por fortuna os haya dejado José Bonaparte.[249]

Como era de esperarse ante esa incertidumbre de saber qué pasaría al día siguiente, los trabajos del Congreso se habían vuelto un angus-

20/7/2017]. Respecto de esta agrupación denominada los Guadalupes, desde los albores de la independencia algunos indígenas y castas apoyaron de manera clandestina el movimiento y participaron en acciones insurgentes con la aportación de recursos y formulación de propuestas, las cuales propalaron y defendieron.

249 Vibrante proclama de José María Morelos, a manera de despedida de Chilpancingo, dirigida a los mexicanos y españoles del país, en la que reafirma su credo revolucionario. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Vibrante_proclama_de_Jos_Mar_a_Morelos_a_manera_de_despedida_de_Chilpancingo_dirigida_a_los_mexicanos_y_espa_oles_del_pa_s_en_la_que_reafirma_su_credo_revoluciona- rio.shtml, [consultado 20/7/2017].

tioso desafío para los diputados: llevar a buen término la empresa de redactar una constitución para la nación. Aun en estas condiciones, su redacción estuvo en manos de Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel de Herrera, quienes sin bibliotecas, archivos ni documentos legislativos, lograron redactar estos artículos, contaron solo con los *Elementos constitucionales* de la Junta de Zitácuaro, los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos, que se habían dado a conocer en la sesión inaugural del 14 de septiembre y el Reglamento en el cual Quintana Roo había fijado las facultades del Congreso reunido en Chilpancingo, quizá Bustamante contaba con algunas ideas esbozadas en los proyectos de constitución de Santa María y otras tantas de los Guadalupes.

f) La Constitución de Apatzingán

En medio de la campaña armada que mantenía contra las tropas realistas desde 1813 y acosado constantemente, el constituyente hubo de asentarse en diferentes ciudades de Michoacán hasta concluir la redacción de lo que se conocería como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, documento que, a juicio de algunos juristas, debiera considerarse dentro del catálogo de las constituciones que han regido a México. El hecho de que haya estado vigente por breve tiempo y solo en una porción del territorio patrio, sustenta su propuesta y, en el peor de los casos, legitima la polémica.

La Constitución de Apatzingán proclamó la independencia de México, rechazó la monarquía y estableció la república; consagró el principio de la soberanía popular, organizó un gobierno republicano en tres poderes que sustituyó a la Junta de Zitácuaro; declaró los derechos del hombre y del ciudadano. En sus artículos 4º y 5º no solo se encuentran antecedentes del artículo 39 de la Constitución vigente, sino los cimientos del edificio constitucional: lo preceptuado en el artículo 49[250]

[250] Artículo 49 de la Constitución vigente: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

en vigor es fácilmente identificable en los artículos 11 y 12 de aquel texto constitucional, los cuales distinguen las 'tres atribuciones de la soberanía", que consisten en "dictar leyes", "hacerlas ejecutar" y "aplicarlas a los casos particulares"; que los poderes no debían ejercerse "por una sola persona, ni por una sola corporación".

La aparición de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, tales como el que no fuesen "tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley", o la inviolabilidad del domicilio, la presunción de inocencia, el derecho a la propiedad y la división de poderes, denotan la proximidad de ese esfuerzo legislativo con las constituciones de más lustre en el mundo. Los preceptos referidos al Poder Legislativo, por su parte, preveían la forma de su integración y número de diputados por provincia. Entre los requisitos para ser diputado se encontraba "tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo", además de establecer el estatuto de inviolabilidad por sus opiniones y la imposibilidad de reelección inmediata.

Para concluir la referencia a la Constitución de Apatzingán —sin profundizar en la conformación plural del Poder Ejecutivo y su bizarro sistema de rotación, ni el detalle en la estructura de las juntas electorales—, se menciona un concepto interesante que igual se puede calificar de trascendental que de ingenuo, que se ha obviado en otros textos constitucionales. Se trata de lo prescrito por el artículo 24: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad".

Lo que debía ser motivo de júbilo por el comienzo de una nueva etapa en México, se vio ensombrecido por la furiosa embestida de las autoridades eclesiásticas, civiles y militares de la Nueva España contra la Constitución de Apatzingán. El virrey Calleja al enterarse de los trabajos del Congreso y la existencia del Decreto constitucional, promulgó un Bando el 26 de mayo de 1815 en el que expresaba que "una ridícula constitución", fruto de las conspiraciones de 11 rebeldes que se llamaron a sí mismos diputados, quienes con base en fragmentos de la Constitución de Estados Unidos y de la Constitución de Cádiz, crearon un confuso sistema republicano plasmado en un llamado decreto constitucional, tuvieron la osadía de mandarla publicar y jurar su defensa y aplicación en los territorios rebeldes; es por ello que anunció "la persecución de los enemigos de Dios y del rey", de aquellos quienes "propagan ideas subversivas, opuestas a la autoridad real"; avisa que

> [...] toda persona que esté en posesión de papeles publicados por esos hombres, en un plazo máximo de tres días, deberá entregarlos a las autoridades reales, pues en caso de no obedecer, se le impondría la 'pena de la vida y confiscación de todos sus bienes'.[251]

Unas semanas después, el inquisidor mayor Manuel de Flores, promulgó el 8 de julio un edicto inquisitorial por el cual condenaba el Decreto constitucional promulgado el octubre del año anterior en Apatzingán y amenazaba "bajo pena de excomunión mayor a cualquier persona que pueda vender, retener, imprimir, o leer los citados papeles impresos o manuscritos" que hubieran distribuido los rebeldes.[252]

No solo las condenas por medio de los bandos o excomuniones atacaban a los integrantes del Congreso, sino que las fuerzas realistas al mando de José Gabriel de Armijo lograron recuperar las poblaciones de Oaxaca y Acapulco en julio de 1815, para continuar con la persecución del Congreso y el Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana instalado en Ario,[253] el cual se vio obligado a trasladarse a varios lugares hasta llegar a Tehuacán, en donde el Congreso fue disuelto por los insurgentes el 16 de enero de 1816, tras conocerse la noticia de la aprehensión del Siervo de la Nación en Texmalaca, actual estado de Puebla, el 5 de noviembre y la posterior ejecución en San Cristóbal Ecatepec, ahora Estado de México, el 22 de diciembre de 1815. Es así como deja de tener vigencia la Constitución de Apatzingán y el Supremo Tribunal

---

251 Bando publicado por el virrey Félix María Calleja contra la Constitución de Apatzingán. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1815_110/Bando_publicado_por_el_virrey_F_lix_Mar_a_Calleja_contra_la_Constituci_n_de_Apatzing_n.shtml, [consultado 21/7/2017].

252 No solo se prohibía el Decreto Constitucional, sino otros papeles insurgentes. AGN, México, Instituciones Coloniales, Indiferente Virreinal, Caja 1256, Expediente 16, Una foja, 1815.

253 Aunque de breve existencia, el Supremo Tribunal de Justicia llevó a cabos las funciones señaladas por el Decreto constitucional con la designación de sus integrantes, hecha por los miembros del Congreso. Son varias las demandas que recibieron los magistrados del tribunal, todos ellos de las zonas controladas por los insurgentes en los límites de los actuales estados de Michoacán, Guerrero y México. Lamentablemente, ninguna de las demandas tuvo una sentencia definitiva porque todas se turnaron a la Junta Subalterna Gubernativa de la Provincia. Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, Amparos Coloniales y del Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana, preliminar de la Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario del inicio de la Independencia y el Centenario del inicio de la Revolución Mexicana, México, SCJN-PJF-TEPJF, 2009, XIII-104 p. (Las resoluciones judiciales que han forjado a México, 1), pp. 37-97.

de Justicia de la América Mexicana; sin embargo, ya habían echado raíces el sistema de gobierno basado en una Constitución, la división de poderes, la creación de un tribunal de justicia, la abolición de las castas y la esclavitud y, en general, la protección de los derechos del hombre. Además, la recuperación de los territorios que estuvieron en manos de los insurgentes por parte de las autoridades virreinales también fue un duro golpe a las aspiraciones independentistas.

De ser una colonia española con un gobierno virreinal, México estaba en camino de ser una nación independiente. Su inscripción definitiva en el registro de los estados soberanos se lograría diez años después de ese primer ejercicio constituyente.

g) La segunda representación política novohispana en España: el regreso de Fernando VII y la abolición de la Constitución de 1812

Tras su regreso al trono español, de 1814 a 1820, Fernando VII logró mantener bajo su control el gobierno de la península y razonablemente de sus colonias, restauró el viejo régimen y persiguió a los miembros de las cortes gaditanas que pretendieron obligarlo a observar la Constitución de Cádiz, de ahí que fueran suspendidas las elecciones de los primeros ayuntamientos en todo el reino, incluida la Nueva España y, que en razón de ello, las autoridades virreinales persiguieran con singular encono a los miembros del Congreso de Chilpancingo para extinguir el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y castigar a los "rebeldes que se hacían llamar diputados".

No obstante, en la península, el movimiento liberal volvió a cobrar fuerza al iniciar 1820, al exigir la restauración del régimen constitucional y la vigencia de la Constitución, de la que Rafael de Riego fue su principal figura.[254] La multitud que se congregó a las afueras del Palacio Real de Madrid para exigir el restablecimiento de la constitución, logró que el 10 de mayo el monarca publicase el Manifiesto del rey a la Nación Española, en el que acordaba acatar "la voluntad general del

[254] El 1 de enero de 1820 en la población andaluza de Las cabezas de San Juan el teniente coronel asturiano Rafael de Riego se pronunció por el restablecimiento de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, también llamada *Constitución de Cádiz* de 1812, aunque su encargo inicial fue el de dirigir una expedición contra los insurgentes en las colonias americanas.

pueblo" de marchar por la senda constitucional, lo que dio lugar al trienio liberal en España.

En marzo de 1820, la Junta Provisional Consultiva convocó a una reunión de las Cortes, cuya primera legislatura comenzó sus sesiones ordinarias el 9 de julio, las cuales se prolongarían hasta el 9 de noviembre de ese año. Uno de los temas tratados fue la convocatoria para la elección de los ayuntamientos; esa que fue interrumpida en 1814.

Sin embargo, lo imprevisto de la convocatoria hizo que en esta primera legislatura la Nueva España tan solo tuviera siete representantes de un total de 30 diputados americanos: Miguel Ramos Arizpe (quien estuvo preso en España), Francisco Fagoaga, José María Montoya, José María Couto, José Mariano Michelena, Juan de Dios Cañedo y Manuel Cortazar,[255] todos ellos en calidad de suplentes, pues ningún americano había llegado a tiempo a España. En la Nueva España, aunque las elecciones de 1820 contaron con escasa participación, un año después ya hubo 39 diputados propietarios, los cuales se sumaron a los siete suplentes que ya estaban en la península. En esta ocasión la representación fue más numerosa, porque de acuerdo con las reglas establecidas en la constitución gaditana, los diputados fueron elegidos con base en la población de cada provincia y la Nueva España contaba con 15 de ellas, la más numerosa fue la representación de la Provincia de México.

Los diputados novohispanos y los americanos en general, continuaron con las ideas autonomistas que los diputados de 1810-1812 habían puesto sobre la mesa, una mayor representación política, autonomía administrativa, libertad comercial y agrícola, reducción de impuestos y aranceles, apertura comercial con naciones extranjeras, entre otras.[256] De manera lamentable, la mayoría aplastante de los diputados peninsulares rechazó estas demandas sobre la cuestión americana y más rechazo generaron las ideas liberales sobre el gobierno y la intención de expedir normas constitucionales; planteamientos que habían surgido en las colonias entre 1811 y 1814, motivados por la necesidad de obtener la independencia y aspirar a cargos que estaban solo en manos de los peninsulares.

---

255 Chust, Manuel, La Constitución de Cádiz, en Gran Historia de México Ilustrada, coordinadora Josefina Zoraida Vázquez, 5 vols., 4ª reimp., España, Planeta DeAgostini, 2004, tomo III El nacimiento de México, p. 118.

256 Como se recordará, el diputado americano en Bayona, José Joaquín del Moral, ya había argumentado algunos de estos temas para que se consideraran en la carta otorgada que estaba proponiendo Bonaparte para España y sus colonias, cuyas observaciones fueron incluidas en la Constitución de Bayona de 1808.

3. EL SURGIMIENTO DE UNA NACIÓN: LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO

El restablecimiento de la Constitución Política de la Monarquía Española[257] provocó un fuerte rechazo en América e impulsó, aún más, las aspiraciones independentistas como única salida posible. En el caso particular de la Nueva España, surgió el Plan de Iguala y se conformó el Ejército Trigarante, que significaba la unión de los criollos, los mestizos y las castas contra los europeos; es decir, de una alianza coyuntural contra la dominación y autoritarismo de la metrópoli. Es por ello que, con apremio, en la península se decidió, en enero de 1821, designar a Juan de O'Donojú nuevo jefe político superior de la Nueva España, pues eran conocidas sus ideas liberales y quizá podía entender mejor las razones de los insurgentes, ahora encabezados por Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero.

Tiempo atrás, los conservadores novohispanos opositores habían conspirado para mantener un gobierno encabezado por el entonces virrey Apodaca conforme a las leyes de Indias, mientras el monarca Borbón estuviera forzado a reconocer la Constitución gaditana y volviera a imponerse el absolutismo, por lo cual se enfocaron a impedir la divulgación de la reinstauración de la Constitución de Cádiz. Fijaron en el templo de La Profesa su centro de reunión, a cuyas juntas acudían miembros del clero, hacendados, comerciantes importantes, empleados civiles del virreinato y militares, entre estos, Agustín de Iturbide, conocido por su crueldad contra los insurgentes, quien se ganó la confianza de todos los asistentes, por lo que le otorgaron la condición de comandante en jefe de los Ejércitos del Sur, con residencia en Acapulco, en lugar de José Gabriel de Armijo, para combatir las guerrillas de Vicente Guerrero que seguían levantados en armas en la Sierra del Sur.

Iturbide estableció su cuartel general en Teloloapan e intentó varias veces tomar contacto con el general Vicente Guerrero, por medio de cartas en las que le ofreció el indulto y varios privilegios. No fue sino hasta que Guerrero aceptó una entrevista que le propuso Iturbide para exponerle los puntos de un programa político para conseguir la pacifi-

[257] El restablecimiento de la Constitución de Cádiz en la Nueva España no fue del agrado de la élite, ya que veían afectados sus privilegios, por lo que optaron por luchar para separarse de la metrópoli y conseguir para sí, el poder político y económico.

cación del virreinato, la cual se llevó a cabo el 10 de febrero de 1821. Logró convencer a Guerrero de luchar juntos, insurgentes y realistas, selló su unión con la proclamación del Plan de Iguala en febrero de 1821, con el cual se pretendía conseguir la independencia de la Nueva España. Este documento,[258] redactado por Agustín de Iturbide, consta de una proclama, seguida de 23 puntos que establecían las bases de la Independencia, con un llamado a los americanos, en forma de epílogo; los insta a la paz y a terminar el levantamiento de armas, así como un esbozo de las garantías individuales, entre las que destacaban las de libertad, igualdad y propiedad.

El plan representó un avance para establecer una base constitucional que serviría para la consolidación del próximo imperio mexicano independiente, al sentar tres principios fundamentales: el catolicismo como la religión nacional, la declaración de la independencia del imperio mexicano respecto del español y la unión entre todos los grupos del nuevo país; por ello, a este documento se le conoce también como Plan de las Tres Garantías[259] y a los ejércitos reconciliados se les denominó, en su conjunto, Ejército Trigarante.

Las negociaciones no fueron sencillas, pues una vez reveladas las intenciones independentistas al virrey Juan Ruiz de Apodaca, Iturbide fue destituido de su cargo como comandante del Ejército del Sur y acusado de traidor. El Apodaca, quien fuera uno de los gobernantes más eficaces en desmantelar el movimiento independentista por su política de reconciliación y perdón, fue depuesto como virrey el 5 de julio de 1821. Es importante resaltar que en la Nueva España solo se conocía el régimen monárquico, por lo que en este documento se pretendió crear un "gobierno monárquico, templado por una Constitución análoga al país", emplazó a Fernando VII, a su descendencia dinástica o a cualquier otra descendencia reinante, a encabezar el nuevo Imperio y así, evitar "atentados funestos de la ambición"; sin embargo, para el caso de que el monarca no llegara a México, se preveía la existencia de una Junta Gubernativa o Regencia, la cual podría designar un gobernante, a

[258] Plan de Iguala, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia18.pdf, [consultado 5/10/2017].

[259] Más conocida ha sido la alegoría de estas garantías plasmadas en la bandera del Ejército Trigarante: Unión, Religión e Independencia, simbolizadas en los colores verde, blanco y rojo, cuando dicho cuerpo militar entró a la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821.

nombre de la nación, mientras se resolviera "la testa que debe coronarse", argumentaba el documento.

La creación de una Junta interina adjetivada como Gubernativa, estaría integrada por vocales propuestos por el virrey, que se reuniría en Cortes para hacer efectivo el Plan y redactar la Constitución del Imperio mexicano. Las Cortes resolverían si habría de continuar en funciones la Junta o sería sustituida por una Regencia, en tanto llegara el nuevo emperador.

Como he señalado, a inicios de 1821 el gobierno español, influido por los diputados novohispanos en España, nombró a Juan O'Donojú jefe superior y capitán general de la Nueva España, el cual llegó al Puerto de Veracruz en agosto de ese año para reemplazar a Juan Ruiz de Apodaca. Puesto al tanto del contubernio entre Guerrero e Iturbide y la promulgación del Plan de Iguala, O'Donojú actuó de manera cautelosa pues al no ver sentido en resistirse, invitó a Iturbide para reunirse en el lugar que eligiera y conocer la situación en el virreinato. El lugar señalado para tal reunión fue en la Villa de Córdoba, población veracruzana.

O'Donojú acudió acompañado de Antonio López de Santa Anna, al ser convencido por Iturbide sobre la necesidad de la independencia del imperio mexicano, por lo cual formalizaron los acuerdos mediante el documento conocido como *Tratados celebrados en la Villa de Córdova* o Tratados de Córdoba, firmado el 24 de agosto de 1821.[260] Su contenido, aunque no establece un programa de carácter social, ratifica los puntos del Plan de Iguala, con sus particularidades, como la permanencia de los fueros eclesiásticos y la intención de sentar las bases políticas del nuevo gobierno. El documento señalaba que "esta América se reconocerá por Nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo Imperio Mejicano", instauraba un imperio monárquico constitucional moderado, reconocía a Fernando VII como su rey en primer lugar y, en caso de renuncia o no admisión, se llamaría a sus hermanos, los infantes Carlos Luis María Fernando de Borbón y Braganza o Francisco de Paula Antonio de Borbón y Borbón-Parma, o a su primo Carlos Luis Isidro de Borbón, en orden prelativo correspondiente; salvo el caso que ninguno atendiera el llamado, las Cortes del Imperio designarían a algún otro.

[260] Tratados celebrados en la Villa de Córdova [sic]. En http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821B.pdf, [consultado 5/10/2017].

a) El primer imperio

Al día siguiente de la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México, se reunieron los 38 miembros de la Junta Provisional Gubernativa —que estaba "compuesta de los primeros hombres del Imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto"—,[261] quienes acordaron ser depositarios del "ejercicio de la representación nacional hasta la reunión de las Cortes" y, dado su "atributo de gubernativa, [se arrogó] todas las facultades que están declaradas a las Cortes, por la Constitución Política de la Monarquía Española";[262] es así que la Junta emitió el 28 de septiembre, el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, cuya redacción se le atribuye al secretario vocal de la Junta, Juan José Espinosa de los Monteros. Este documento representa la declaratoria formal, después de trescientos años, del reconocimiento de la nación soberana e independiente de España. Y también correspondió a la Junta la designación de los hombres que integrarían la Regencia, la cual tendría las facultades que en su momento había tenido su similar en España. Formaron esta Regencia Agustín de Iturbide, quien fue su presidente, Juan O'Donojú, Isidro Yáñez, Manuel de la Bárcena y Manuel Velázquez de León. Asimismo se hizo la elección de los cuatro primeros ministros de Estado en la nueva nación: José Manuel de Herrera para Relaciones Interiores y Exteriores; Rafael Pérez Maldonado para Hacienda; José Domínguez Manzo para Justicia y Negocios Eclesiásticos; y Miguel Medina para Guerra y Marina.[263]

Tan pronto Iturbide asumió la titularidad de la Regencia y de la Junta, se vio envuelto en fuertes críticas y enfrentado a la creciente oposición. La Junta hubo de reconsiderar la representatividad, facultades y tratamientos que se había arrogado y optó por convocar a la elección de las Cortes en noviembre de 1821.[264] El 24 de febrero de 1822

---

261 Artículo 6 de los Tratados de Córdoba. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1821_124/Tratados_de_C_rdoba_celebrados_en_la_Villa_de_C_rd_164.shtml, [consultado 7/3/2010].

262 La junta provisional gubernativa es soberana. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1821_124/La_Junta_provisional_gubernativa_es_Soberana.shtml, [consultado 7/3/2010].

263 Villegas, La Cámara de Diputados, *op. cit*., p. 36. En los primeros días de octubre muere O'Donojú, por lo cual ocupa su lugar Antonio Joaquín Pérez, obispo de Puebla.

264 Decreto de 17 de noviembre de 1821, sobre convocatoria á Cortes. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1821_124/

quedó instalado el Congreso constituyente en el templo de San Pedro y San Pablo en la Ciudad de México y se declaró conforme a lo dispuesto en las Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano,[265] que en este residía la soberanía nacional y que "no conviniendo queden reunidos el poder Legislativo, Ejecutivo y Judiciario", se reservaba "el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión"; delegaba interinamente el Ejecutivo en quienes en ese momento componían la Regencia y el Judiciario en los tribunales entonces existentes. Se adoptaba, además, la monarquía moderada como forma de gobierno.

Mientras se encontraban en curso los trabajos para la elaboración de la Constitución del nuevo imperio marcados por las diferencias entre liberales y realistas en torno a la forma de gobierno y se discutía sobre lo que más convenía a la nación, una treta fraguada por militares iturbidistas en mayo de 1822 orilló al Congreso a aprobar la proclamación de Iturbide como emperador, quien fue coronado en la catedral de México el 21 de julio de 1822.[266] Sin embargo, las decisiones que este tomó —acotar las facultades de la Junta, eliminar empréstitos forzosos, prohibir gastos no autorizados por el mismo o decretar la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y dictámenes— daban cuenta de las fricciones entre uno y otro poder. A ello se sumaba la creciente notoriedad de algunos diputados que se declaraban partidarios de las ideas republicanas, como Ramos Arizpe, Michelena y Servando Teresa de Mier. Informado Iturbide de un posible plan para derrocarlo, ordenó la aprehensión de 19 diputados, lo cual fue tomado por el Congreso como

Decreto_de_17_de_Noviembre_de_1821.shtml [consultado 7/3/2010]. En esta primera elección ya en el México independiente fueron electos 169 diputados con la intención de seguir la misma pauta que tenía la organización de Estados Unidos de América, es decir, mediante elecciones para elegir a los representantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como adoptar la división de poderes. Villegas Moreno, La Cámara de Diputados, op. cit., p. 36.

265 Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1822_123/Bases_constitucionales_aceptadas_por_el_Segun- do_Co_169.shtml, [consultado 10/3/2010].

266 José Antonio Valdés, colaborador de Iturbide, publicó un ensayo titulado República Mexicana (Puebla, 26 de octubre de 1822), en el que aseguraba que la Constitución de Cádiz resultaba adecuada para la monarquía mexicana, pero "la división de poderes en la carta gaditana ponía en peligro la estabilidad del gobierno mexicano y la Constitución misma." Andrews, Catherine, De Cádiz a Querétaro. Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano, México, FCE, CIDE, 2017, 193 p. (Sección de Obras de Historia), p. 57.

una arbitrariedad contra la representación nacional personificada en sus diputados. Las diferencias de Iturbide con un Congreso tan poco dócil lo llevaron a disolverlo el 31 de octubre y reemplazarlo el 13 de noviembre por la Junta Nacional Instituyente, una especie de órgano colegiado que dotara de legitimidad a sus decisiones.[267] Los integrantes de esta Junta provenían del propio Congreso; eran 45 representantes que pertenecían a todas las provincias, además de ocho suplentes, quienes debían ejercer las funciones legislativas solo en caso de urgencia.

Hacia diciembre de 1822, la comisión encargada de elaborar el Reglamento Provisional Político del Imperio presentó el proyecto, aprobado por la Junta en febrero de 1823, por el que se refrendaba a la nación mexicana como libre, independiente y soberana, determinaba que su gobierno era monárquico-constitucional representativo y hereditario, en el que el emperador no era sujeto de responsabilidad política, además de reconocer los derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica de los mexicanos.[268]

En el artículo 23 de la Sección Primera en las Disposiciones Generales disponía que el gobierno estaba compuesto de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que eran incompatibles en una misma persona o corporación. El primero residía en la Junta Nacional Instituyente, dotada de la facultad de redactar la iniciativa de Constitución del imperio —cuyos preceptos debían consolidar la forma de gobierno—, así como su correspondiente ley orgánica, la cual determinaría la forma de discutir y sancionar aquella, además de satisfacer el objeto de "preservar los choques y razonamientos de los poderes legislativo

[267] Villegas, La Cámara de Diputados, *op. cit*., pp. 41- 42. José Barragán Barragán señala que ante la de- tención de los diputados, el Congreso mandó llamar al Ministro de Relaciones José Manuel Herrera, quien aceptó haber asegurado "a varios individuos, entre ellos, a algunos señores diputados", por temor a una conspiración, de ahí que hiciera uso de las facultades que le otorgaba la Constitución de Cádiz; se le dijo que "no podía arrestar a los diputados, por ser inviolables" y en caso de ser juzgados, debían serlo por el Congreso, tal y como lo contemplaba la propia carta gaditana. En opinión de Barragán, Herrera actuó de manera arbitraria, ya que uno de los principales mentores del propio Iturbide, lo que explicaría "su imprudente conducta" contra el Congreso. Barragán Barragán, José, Historia constitucional del Federalismo Mexicano, México, Tirant lo Blanch, Senado de la República LXIII Legislatura, 2017, 431 p. (Monografías), pp. 114-116.

[268] Reglamento Provisional Político del Imperio. En http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/reglamento-provisional-politico-del-imperio-mexicano-de-1822/HTML/, [consultado 12/10/2017].

y ejecutivo [...] para lo cual, procederá de acuerdo con el último".[269] Desde el propio Reglamento, sus autores pretendían sentar las bases constitucionales de la supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo, cuyos desencuentros iniciaron en el momento en que nuestro país nacía como tal y con ello las pugnas entre uno y otro, que se extenderían a lo largo del siglo XIX y parte del XX.

b) El fallido imperio y el Plan de Casa Mata

El ensayo monárquico duraría poco, espoleado por el descontento generalizado y la creciente convicción de que la República era una mejor forma de gobierno. En diciembre de 1822, Antonio López de Santa Anna lanzó un manifiesto por el que proclamaba el sistema republicano, expresaba su "anhelo" de que la nación recobrara su poder y soberanía, y usara "espontáneamente de su representación en la Asamblea de sus diputados, conforme al voto general de los pueblos".[270] En febrero del año siguiente, en Casa Mata, Veracruz, reunido con otros militares "para tratar sobre [...] los peligros que amenazan a la patria por la falta de representación nacional", suscribieron el acta del mismo nombre,[271] en la que se acordó que el Congreso se instalara a la mayor brevedad posible, que se diera "libre facultad" a las provincias para reelegir a sus diputados, en tanto que los militares se comprometían a "sostener á toda costa á la representación nacional y todas sus decisiones fundamentales", tal y como lo señalaba el artículo 5º.[272]

---

269 *Ibidem*, artículo 25 de la Sección Tercera, Del Poder Legislativo.

270 Manifiesto a la Gran Nación Mexicana por el cual el General Antonio López de Santa Ana proclama la República. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1822_123/Manifiesto_a_la_Gran_Naci_n_Mexicana_por_el_cual_el_General_Antonio_L_pez_de_Santa_Ana_proclamando_la_Rep_blica.shtml, [consultado 28/3/2010]. Más tarde se unieron a Santa Anna Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero, aunque Iturbide mandó al general José Antonio de Echávarri a someter a los rebeldes, este se unió a ellos mediante el Plan de Casa Mata el 1 de febrero de 1823.

271 Acta de Casamata. El ejército trigarante se voltea en masa contra Agustín de Iturbide y surge la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1823_122/Acta_de_Casamata_El_ej_rcito_trigarante_se_voltea174.shtml, [consultado 28/3/2010]. Aunque Iturbide envió al general José Antonio de Echávarri a someter a los sublevados, este terminó por unirse a ellos y suscribió el acta el 1 de febrero.

272 *Ibidem*.

El Plan de Casa Mata resultaría, poco después, catalizador del descontento popular que culminó con la proscripción del imperio y la institución de estados soberanos en lugar de las provincias. Se trató de un movimiento de la periferia al centro que impulsó la creación de una república, bajo la forma de Estado federal. Faya Viesca, cuando cita a Nettie Lee Benson, señala que

> [...] con la adopción del Plan de Casa Mata, en menos de 6 semanas, por parte de todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto de sus asuntos y se declaraba a sí misma independiente del aún existente gobierno de Iturbide.[273]

El depuesto Congreso fue reinstalado, por decreto de Iturbide, el 7 de marzo de 1823 y el emperador abdicó el día 20, un mes después de aprobado el Reglamento Provisional del Imperio. Una comisión especial se encargó de examinar la situación en que se hallaba el propio Congreso tras la aprobación del Plan de Casa Mata, que centró su dictamen en los siguientes puntos:

1. El Congreso nunca fue disuelto de derecho, por lo cual es legítima su existencia
2. Sus miembros pueden ejercer los actos legislativos que les son inherentes
3. Le compete formular una nueva convocatoria

No obstante, el pleno del Congreso solo acordó dos puntos no previstos: aceptar la abdicación de Iturbide y la rendición incondicional de sus tropas, a lo cual más tarde se agregaría su pronta salida del territorio nacional. Pero las presiones de los representantes de las diputaciones provinciales obligaron al Congreso a acatar lo que en el segundo del Plan de Casa Mata prescribía: convocar a nuevas cortes. En abril de ese año, el Congreso decretó la insubsistencia del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, además de promulgar el Reglamento que había de normar su funcionamiento.[274] Prácticamente en acto seguido, el 16 de

---

[273] El Federalismo Mexicano. Elementos para su estudio y análisis, 3ª ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República, 1997, p. 37.

[274] Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente, 25 de abril de 1823. En su capítulo VI, de las Comisiones, señala en el artículo 67: "Para facilitar el

mayo emitió el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, ideado como base de la ansiada Constitución. Fue presentado y firmado por José Cecilio del Valle, Juan de Dios Mayorga, Servando Teresa de Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, José María Ximénez, José María de Bocanegra y Francisco María Lombardo. Prescribía que:

> PRIMERA.- La nación mexicana es la sociedad de todas las privincias del Anáhuac o N. España, que forman un todo político. Los ciudadanos [...] tienen derechos y están sometidos a deberes. Sus derechos son: 1º. El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro. 2º. El de igualdad, que es el de ser regidos por una misma ley, sin otras distinciones que las establecidas por ella misma. 3º. El de propiedad, que es el de consumir, donar, vender, conservar o exportar lo que sea suyo, sin más limitaciones que las que designe la ley. 4º. El de no haber por ley sino aquella que fuese acordada por el congreso de sus representantes [...] El de la nación mexicana es una república representativa y federal. La nación ejerce sus derechos por medio: 1°. de los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo; 2°. del cuerpo legislativo que decreta las leyes; 3°. del ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos; 4°. de los jueces que las aplican en las

curso y despacho de los negocios se nombraran comisiones particulares que los examinen e instruyen hasta ponerlos en estado de resolución: a este efecto se le pasarán todos los antecedentes, pudiendo ellas pedir por medio de sus presidentes las noticias, expedientes o constancias que necesiten, no siendo de aquellas que exijan secreto, cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público". Mientras que de los artículos 69 a 72 se prescribía lo siguiente: "Articulo 69. Para el despacho ordinario se nombrarán comisiones permanentes y especiales Las primeras serán: de constitución, de legislación, de gobernación, de justicia, de relaciones exteriores, de guerra y marina, de negocios eclesiásticos, de instrucción pública, de hacienda, de agricultura, de minería, de artes e industria, de comercio, de infracciones de constitución, de libertad de imprenta, de policía y gobierno interior, y de peticiones. La segunda serán las de poderes, de patronato y con cordato, de moneda, de colonización o población, y de manifiesto. Artículo 70. Se nombrará, además, una Comisión especial de corrección de estilo, compuesta de cinco diputados, a cuyo cargo estará la revisión y corrección de todas las leyes y decretos, sin cuyo requisito no se remitirán al gobierno para su publicación. Artículo 71. Podrán nombrarse otras comisiones permanentes y especiales cuando lo exija la calidad y urgencia de los negocios que ocurran. Artículo 72. Cada comisión se compondrá a lo menos de cinco, y a lo más de nueve individuos, los cuales firmarán el dictamen que diere, debiendo fundar el suyo el que discordare, indicando la resolución que juzgare conveniente". El origen del trabajo en comisiones proviene de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, pero a partir de este reglamento de 1823, se establecerán las comisiones con base en las reglas del Congreso mexicano.

> causas civiles y criminales 5º. de los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios. SEGUNDA.- Los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o congreso nacional, del senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos. La elección no será por ahora directa. Se hará por medio de electores en la forma que prescribe la ley. Las bases son: para el cuerpo legislativo un individuo por cada 60,000 almas. Para el senado tres individuos propuestos por cada junta electoral de provincia.[275]

Por primera vez se introdujo la figura del Senado, pero no como parte Congreso, sino como un ente híbrido que no tenía facultad legislativa, pero si para iniciar proyectos de ley o "reclamar" la inconstitucionalidad de leyes, lo cual implicó un incipiente mecanismo de control de la constitucionalidad. El Senado tenía la facultad de reclamar al Congreso nacional las leyes que fueran contrarias a la Constitución, o que no hubiesen sido discutidas o aprobadas de acuerdo con los procedimientos previstos en esta, y para juzgar a los miembros de cualquiera de los poderes "en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada, [además de] convocar a congreso extraordinario en los casos que prescriba la constitución".[276]

El Senado se compondría de individuos elegidos por los congresos provinciales, a propuesta de las juntas electorales de provincia y residiría en el lugar que señalara el Congreso nacional; tendría a su cargo "celar la conservación del sistema constitucional [y] proponer al cuerpo legislativo los proyectos de la ley que juzgue necesario para llenar este objeto".[277]

Mientras el Congreso se enfocaba a devolver la legalidad al país, tuvo a bien establecer un gobierno provisional, a cargo del Supremo Poder Ejecutivo, constituido por un triunvirato integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, quienes ejercieron su labor del 31 de marzo hasta mediados de octubre de 1823, poco

---

275 Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. En http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/41937, [consultado 25/5/2024]. Como puede apreciarse, en este proyecto de constitución ya se reconocían los derechos de igualdad, libertad, propiedad y legalidad, y se perfilaba una "república representativa y federal".

276 *Ibidem*.

277 *Idem*. No olvidemos que en 1808, durante la discusión del Estatuto de Bayona, ya se hablaba de la creación de un Senado, no como un órgano legislativo, sino como uno consultivo de José Bonaparte.

antes de comenzar las labores del Segundo Congreso Constituyente. Al final el reinstalado Congreso convocó, en mayo de 1823, a la elección de uno nuevo. Para ello presentó una ley electoral el 12 junio en la cual se acordó "que el gobierno podía proceder 'a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por sistema de república federada'".[278] Las elecciones se llevaron a cabo entre el 3 de agosto y el 6 de septiembre y el 30 de septiembre se emitió un decreto que refería el modo y fechas en que debían tener las juntas preparatorias,[279] mientras que el nuevo Congreso (unicamaral y constituido con diputados representantes de las provincias) inició funciones el 7 de noviembre de ese año "para hacernos Nación y una Nación robusta, virtuosa y feliz".[280]

Sin duda alguna, fueron justamente los representantes de las diputaciones provinciales quienes no solo impulsaron, sino que consolidaron la forma de estado como una República federal para la nación mexicana, formada por estados, territorios y de gobierno, al definirse una división de poderes, cuyo Poder Legislativo se depositaría en un Congreso bicamaral, el Poder Ejecutivo en un presidente y un vicepresidente (lo que constituirá un grave problema a partir de 1828 y que se solucionará hasta 1847, aunque años más tarde, en 1904 vuelve a restablecer y concluye de manera definitiva en 1913), así como un Poder Judicial que residiría en la Suprema Corte de Justicia.

Una vez declarada la legitimidad del nuevo Congreso, se procedió a nombrar una Comisión de Constitución, la cual estuvo conformada por Miguel Ramos Arizpe, Miguel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, Manuel Crescencio Rejón, José de Jesús Huerta y Juan de Dios Cañedo,[281] quienes en 15 días elaboraron el Proyecto de Acta Constitutiva el cual fue presentado en la sesión del 20 de noviembre de 1823 ante el pleno del Congreso. Se discutió en lo general, pero fue hasta el

278 Villegas, La Cámara de Diputados..., *op. cit*., p. 44.

279 Barragán, *op. cit*., p. 177. Las diputaciones provinciales, antes de emitir la convocatoria para el Segundo Congreso Constituyente Mexicano, tomaron la decisión de precisar las limitaciones de quienes participaran en el Constituyente, para evitar desacuerdos durante sus trabajos.

280 Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo dirigido al pueblo mexicano con motivo de la instalación del Congreso Constituyente. En 500 años de México en documentos, Manifiesto_del_Supremo_Poder_Ejecutivo_dirigido_al_188.shtml, [consultado 7/4/2010].

281 Diputados, de manera respectiva, por Coahuila y Texas, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán y Jalisco (los dos últimos). Barragán, *op. cit*., p. 188.

3 de diciembre cuando comenzaron los debates sobre su articulado y el 31 de enero de 1824 se aprobó de manera solemne.

4. DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA NACIÓN MEXICANA

En su proceso de configuración, la nación mexicana enfrentó diversas disyuntivas para delinear su diseño institucional, lo que era reflejo de las diferencias que dividía a liberales y conservadores. La forma de Estado que adoptó en definitiva, había dado lugar a uno de los más exaltados debates.

> ¿Federalismo o centralismo? fue el dilema en que transcurrió el inicio de nuestra República. La expulsión y muerte de Agustín de Iturbide, así como la promulgación del Acta Constitucional y de la Constitución Federal de 1824, no resolvían la indecisión, sino que la comenzaban a plantear.[282]

No obstante que ya se había resuelto a favor del federalismo este primer gran diferendo, la forma de gobierno, república o monarquía continuó enfrentando, en distintos momentos históricos en casi cincuenta años, a los bandos opuestos. Igual ocurrió con el sistema de gobierno que, si bien definido como presidencial, no terminaba por determinar los mecanismos de control más adecuados entre los poderes, para asegurar la buena marcha del país.

a) El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824,[283] fue el primer paso para delimitar los lineamientos políticos que habrían de identificar a nuestra nación y la dotarían de un marco legal. En el acta se determinó que la nación era libre e independiente, que en ella residía "radical y esencialmente" la soberanía y que adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal (artículos 2 y 4). En tanto, las otrora provincias pasaban a

[282] González Oropeza, Manuel, El Federalismo, UNAM, núm. 53, México, 1995, p. 21.

[283] Acta Constitutiva de la Federación compuesta de 40 artículos. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Acta_constitutiva_de_la_Federaci_n_Mexicana_192.shtml, [consultado 5/3/2010].

ser estados "independientes, libres y soberanos" en lo relativo a su régimen interior, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución (artículos 5 y 6). El acta establecía, también, el principio de división de poderes (artículo 9), pero introducía una variante en la composición del Poder Legislativo, el cual no residiría ya en una sola cámara, sino en un Congreso general compuesto por dos cámaras: la de diputados y la de senadores La integración de la primera tendría como base el criterio poblacional y la segunda el territorial (artículos 10, 11 y 12).[284] Los intentos iniciales para preservar la monarquía como forma de gobierno en detrimento de la representación popular, contrastada con el ejemplo de la joven nación norteamericana, habrían influido en los miembros del constituyente para establecer el republicanismo e impulsar la supremacía del Poder Legislativo. En cuanto al Ejecutivo, dejaba abierta la opción de que se depositara "en el individuo o individuos" que la Constitución señalare. Los debates para la redacción del texto constitucional se prolongaron hasta el mes de septiembre siguiente.[285] Si bien los congresistas coincidían en lo fundamental: independencia, soberanía nacional, división de poderes y forma de gobierno, otros temas —el federalismo como forma de Estado, por ejemplo— suscitaron acaloradas discusiones.

La primera Carta Magna de la nación fue proclamada el 4 de octubre de 1824. El constituyente se congratulaba de haber logrado:

> [...] los sublimes objetos a que ha aspirado vuestro Congreso General en la Constitución que os presenta [de] crear un Gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; [...] hacer reinar la igualdad ante la ley; [...] demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación; combinar éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío; armar el Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes

284 *Ibidem*.

285 Valga la pena aclarar que el constituyente trabajó en la redacción no solo del acta constitutiva y de la constitución general, sino en la emisión de infinidad de decretos y leyes. Leyes tan diversas como la "Ley para establecer las legislaturas Constituyentes particulares, en las provincias que han sido declaradas Estados de la Federación Mexicana, y que no las tienen establecidas"; el "Decreto de Amnistía por opiniones políticas"; el "Decreto de Reglas para la administración de la hacienda pública de la federación en los Estados"; el "Decreto de Prohibición del comercio y tráfico de esclavos"; el "Decreto de Clasificación de rentas generales y particulares"; o incluso un decreto de "Aprobación de un tratado de comercio con Colombia".

> a hacerle respetable en lo interior, y digno de toda consideración para con los extranjeros; asegurar al Poder Judicial una independencia tal que jamás cause inquietudes a la inocencia ni menos preste seguridades al crimen.[286]

La nueva Constitución estableció en su artículo 4º, que la nación adoptaba, como forma de gobierno, el "de república representativa popular federal", además de la división de poderes. El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso general conformado por dos cámaras, de diputados y de senadores. Los primeros serían electos cada dos años por "los ciudadanos de los estados", con base en un criterio poblacional: por cada 80 mil almas (sic) un diputado y por fracción que pasara de 40 mil; si algún estado no tuviera esa población, nombraría a un diputado y, por cada tres o fracción de dos, se elegiría un suplente, pero los estados que tuvieran menos de tres, elegirían a uno; las elecciones de los diputados de los territorios se arreglarían a "una ley particular". Con base en la Constitución de Cádiz como documento modelo, se entiende que las elecciones eran "en tercer grado", es decir en juntas primarias, parroquiales o municipales, secundarias o de partido y provinciales o estatales.[287] El Senado, por su parte, se integraría con dos representantes por cada estado, los cuales serían electos por mayoría absoluta en las legislaturas estatales y cada uno se renovaría de manera alterna cada dos años. Ante la ausencia absoluta de un senador, la legislatura correspondiente debía elegir al sustituto.

Se fijaron también los requisitos que debían reunir los candidatos a diputados y senadores, además de regular lo relativo al estatuto de ambos, la inviolabilidad de sus opiniones y el fuero, así como sus facultades, una de cuales consistía en emitir las leyes conducentes a dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 49, aunque "sin mezclarse en la administración interior de los Estados". Dicho artículo definía los objetivos que deberían perseguir las leyes emanadas del Congreso, lo que daba cuenta de la fortaleza que se le reconocía, que no era menor al alcance de dichos objetivos:

---

286 Manifiesto del Congreso General Constituyente a los habitantes de la Federación, del 4 de octubre de 1824. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Manifiesto_del_Congreso_General_Constituyente_a_lo_198.shtml, [consultado 1/8/2010].

287 Orozco Henríquez Jesús, "Evolución y perspectivas del sistema representativo mexicano", Fix Zamudio, Héctor y Diego Valadés (coords.), Evolución y perspectivas del Estado en México, México, UNAM, El Colegio Nacional, 2010, p. 286.

> 1. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores; 2. Conservar la unión federal de los estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación; 3. Mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta constitución; 4. Sostener la igualdad proporcional en obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.

Si bien es cierto que la Constitución de 1824 habla de la existencia de dos cámaras que comparten funciones de Poder Legislativo, en sentido estricto no habla de "facultades exclusivas" para cada cámara. El concepto de "facultades exclusivas" nacerá muchos años después, con la reforma del 13 de noviembre de 1874, en las que el poder revisor de la Constitución tuvo que justificar la reinstalación del Senado, suprimido por la Constitución de 1857, al asignar una naturaleza particular a cada una de ellas. A la Cámara de Diputados se le asignó una naturaleza popular, mientras que al Senado, una naturaleza federativa.[288]

Tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824, confirieron "al Congreso General el control de la constitucionalidad y el carácter de supremo intérprete de la Constitución federal [pues] las únicas disposiciones contenidas [en ambos documentos] se refieren a que "las Constituciones no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución final" (artículo 24 del Acta Constitutiva), [y] a que "el Congreso resuelve las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva" (artículo 165 de la Constitución), a diferencia de la Constitución norteamericana, "donde estas funciones se arrogaron al Poder Judicial desde un principio".[289]

Respecto de la congruencia que debían guardar las constituciones locales, algunos estados exigieron el establecimiento de un control recíproco sobre las autoridades federales, ante la ausencia de una disposición constitucional que distribuyera competencias entre aquellas y estas,[290] de forma tal que a la limitante de emitir leyes locales que contravinieran a la Constitución o a las leyes federales, debiera corres-

---

288 González Oropeza, Manuel, Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, 2013, 201 p.

289 González, El Federalismo..., *op. cit.*, p. 115.

290 Lo relativo al tema de facultades exclusivas, concurrentes y coincidentes, que actualmente regula el artículo 133 constitucional, encuentra su primer referente en el Acta de Reformas de 1847.

ponder una facultad equivalente de las legislaturas locales, las cuales, formando mayoría, protestaran una ley del Congreso general por ser contraria a la Constitución y, de forma eventual, declararla nula. Se buscaba que el control de la constitucionalidad se diera no solo de manera horizontal, sino también vertical. Por otra parte, en lo tocante a la resolución de la llamada "duda de ley", esta quedaba a cargo del propio órgano que la creaba, es decir, el Legislativo. En palabras de José María Luis Mora, como nadie podía ser dispensado del cumplimiento de la Constitución,

> [...] porque entonces se haría completamente ilusoria y nada sería fijo ni estable en la organización social [y] como pueden suscitarse dudas sobre el sentido del texto de las leyes constitutivas, es necesario que el cuerpo legislativo se halle facultado para resolverlas y por eso está así dispuesto en la misma Constitución.[291]

Es importante señalar que la facultad del Legislativo para resolver las "dudas de ley" habría de generar algunas dificultades e infinidad de trámites engorrosos para el cabal ejercicio de la facultad jurisdiccional del Poder Judicial, pues inclusive hacia 1862, el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecía que era facultad exclusiva de esta dar curso, "si las creyere fundadas, á las consultas sobre duda de ley que los Tribunales de la Federación dirigieren al Poder Legislativo, no pudiendo éstas dirigirse sino por conducto de la Suprema Corte".[292] Por paradójico que parezca, los expertos en derecho debían aclarar dudas legales con quienes, en su mayoría, no lo eran; por ejemplo, en apariencia se entendía el principio de división de poderes de manera absoluta, en tanto que pretendía evitarse la eventual invasión de competencias de un poder a otro, así como la posible superposición de uno sobre otro.

Entre otras de las facultades más notables asignadas al Legislativo, destaca la del llamado "poder de la bolsa"', que no solo podía "Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, y arreglar su recaudación", sino "determinar su inversión", además

---

[291] Mora, José María Luis, Catecismo político de la Federación mexicana, capítulo XVI, publicado en 1831, http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/doc/doc10.pdf, [consultado 5/5/2024].

[292] Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (29 de julio de 1862), https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/842/14.pdf, [consultado 20/5/2024].

de contraer deudas sobre el crédito de la federación y tomarle cuentas al gobierno. También podía "crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones", así como aprobar los tratados que celebrara el presidente con potencias extranjeras. Uno de los órganos camarales vinculado directamente con este último era el Consejo de Gobierno —integrado por un senador de cada estado—: una especie de "comisión permanente" y de cuerpo asesor del Ejecutivo.

Con respecto a la organización y funcionamiento de las cámaras, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824 dispuso que aquellas debían residir en un mismo lugar y tendrían un solo periodo de sesiones. La instalación formal del Congreso debía realizarse en fechas determinadas, de forma que las sesiones, que eran públicas, iniciaran el primer día de enero (artículo 12). Desde entonces quedó prevista la autocalificación electoral de los legisladores y la elección mensual del presidente y vicepresidente (artículos 7, 10 y 17), frente a la duración anual de los secretarios en su cargo. La Gran Comisión en cada cámara debía conformarse con la representación de cada estado y territorios (artículo 57). En opinión de Alonso Lujambio,

> [...] el Constituyente de 1824 no sólo crea un Senado con la representación paritaria de los estados, para acompañar a la Cámara Popular —Cámara de Diputados—, también crea una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados para evitar la concentración de poder en una Mesa Directiva electa por los estados de mayor población y por lo tanto de mayor representación.[293]

Las sesiones ordinarias se realizaban todos los días, excepto los "festivos solemnes" y para suspenderlas se requería el consentimiento de ambas cámaras. Los legisladores debían permanecer en ellas "de principio a fin" y la regulación sobre inasistencias, ausencias o el retiro anticipado de una sesión, así como lo relativo a las licencias (que solo se concedían "por causas graves" y a no más de la cuarta parte de los integrantes de cada cámara), tenía una marcada orientación sancionadora. A las sesiones de las cámaras podían asistir los secretarios del

[293] Lujambio, Alonso, El Gobierno de la Cámara de Diputados. El caso mexicano en perspectiva histórica compara- da, Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos, LIII Legislatura del Estado de México, (Serie: Investigaciones Parlamentarias), p. 11.

despacho cuando fueren enviados por el presidente de la República o "fueren llamados por acuerdo de la cámara".

Las iniciativas presentadas por los legisladores —que debían formularse por escrito y "concebidas en los términos" que su autor o autores creyeran debían expedirse— no pasaban de manera directa a comisión, sino que debían ser leídas y sustentadas por estos en dos sesiones distintas, hecho lo cual la cámara decidía si debían enviarse a comisión para su estudio o desecharse en ese momento. Las minutas de la colegisladora y las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y las legislaturas eran turnadas a comisión, para ser dictaminadas en un lapso de 15 días; aquellas podían solicitar la ampliación del plazo o bien suspender el estudio, si lo exponían así a la asamblea, en sesión secreta.

Una u otra de las cámaras, erigida en Gran Jurado, podía conocer de las faltas de los propios legisladores, del Ejecutivo y sus secretarios de despacho, de los miembros de la Suprema Corte o de los gobernadores de los estados. La responsabilidad en que podía incurrir el primero era de carácter penal —aunque tenía un marcado matiz político— y procedía por traición a la independencia nacional o a la forma de gobierno, impedir las elecciones o que los representantes populares protestaran y desempeñaran su cargo, o impedir a cualquiera de las cámaras hacer uso de sus facultades. El reglamento definía la integración de la sección que instruiría el expediente y, si la cámara respectiva determinaba que había lugar a la formación de causa, el acusado era entregado al tribunal respectivo, sin que ninguna autoridad pudiese hacer observación alguna a las órdenes emitidas por aquella para hacer cumplir sus resoluciones.

Por su parte, las atribuciones del Ejecutivo —fuera de la reglamentaria, la de iniciativa y la de nombrar y remover a sus secretarios del despacho— quedaron reducidas prácticamente a la puesta en operación de las leyes. Era responsable de supervisar la administración de justicia y el cumplimiento de las sentencias, así como "cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo á las leyes". Su facultad sobre las fuerzas de mar y tierra estaba sujeta a la aprobación del Congreso, así como la de expropiar bienes por causa de utilidad pública, que tocaba aprobar al Senado o al Consejo de Gobierno y para salir del territorio nacional también requería autorización del Congreso. El día de la apertura anual de sesiones del Congreso, el presidente debía pronunciar un discurso que era respondido por algún legislador; no se trataba de un informe, pues correspondía a los se-

cretarios del despacho presentarlo a cada cámara por separado. Como contrapeso frente al Legislativo, el titular del Ejecutivo fue dotado de la facultad de "veto suspensivo", que solo podía remontarse con una votación calificada de las cámaras, excepción hecha de las resoluciones sobre las sesiones del Congreso, de calificación de las elecciones de sus respectivos miembros y las emitidas en su carácter de Gran Jurado.

En esta Constitución se establecieron algunas de las particularidades del federalismo mexicano y su sistema presidencial, como resultado de una combinación de la Constitución de Cádiz y la de Estados Unidos de América. De acuerdo con Ignacio Marván,[294] las herencias de esta Constitución fueron: a) algunos aspectos monárquicos de la institución presidencial, el establecimiento de un consejo de gobierno, integrado por un senador de cada estado, que daría paso a la comisión permanente del Congreso y cuyo objeto inicial era el control sobre el Ejecutivo; y b) la tensión entre estados soberanos y la necesidad de un gobierno central fuerte que mantuviera la unión y la independencia. La urgencia de ese momento era evitar que el país se siguiera desmembrando, así como equilibrar las diferencias existentes entre los diversos territorios y sus respectivas poblaciones.

Una de las fallas más notables de esta Constitución, a decir de León Guzmán, fue el establecimiento de una religión de Estado, pues todos los estatutos de la iglesia católica romana debían ser respetados, además de que se dejó al ejército y al clero como clases privilegiadas, lo que hizo que ambos atentaran contra las instituciones en diversos episodios nacionales.[295] Estas decisiones acabaron por lesionar el modelo constitucional y por menoscabar la soberanía popular.

En la Ley fundamental de 1824 el Legislativo fue dotado de facultades tan vastas y el Ejecutivo tan acotadas, que a lo largo de los años siguientes se volvería la causa de constantes enfrentamientos entre am-

294 Marván Laborde, Ignacio, ¿Y después del presidencialismo?, Reflexiones para la formación de un nuevo régimen, México, Océano, 1997, pp. 40-41, paráfrasis.

295 Guzmán, León, El sistema de dos cámaras y sus consecuencias, Estado de México, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, 2009, p. 52, paráfrasis. Tanto el Acta Constitutiva de la Nación mexicana como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambas en su artículo 3° prescriben sin variar una sola letra: "La religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación la protege por leyes sabias, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra", lo cual nos manifiesta el peso tan relevante que se le concedió al tema de la religión de Estado, que tan graves consecuencias trajo al país durante sus primeras décadas de vida.

bos poderes, así como de la recurrencia del Ejecutivo por disolver al Congreso y convocar para elegir a uno nuevo. El cúmulo de ordenanzas diversas que nos rigieron desde los albores del movimiento independentista hasta la emisión de este código político, dan cuenta de un diseño institucional con fallas notables que abonaron a su sustitución en un lapso histórico relativamente breve. En efecto, el tránsito de un estado de sumisión casi absoluta a la voluntad unipersonal de un monarca, a la Constitución de una nación soberana, transcurrió entre cuatro diversos ordenamientos constitucionales: la constitución gaditana, que establecía la representación de las colonias en un órgano colegiado de sede peninsular, con la preservación del gobierno monárquico y la de las colonias americanas como parte de la nación española; la Constitución de Apatzingán, la primera imbuida de una concepción liberal, que proclamó la independencia, rechazó la monarquía, estableció la república, la división de poderes y el sistema representativo nacional, decretó la abolición de la esclavitud y abrogó el impuesto per cápita sobre los indios; el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, con el que se intentó volver a la monarquía hereditaria como forma de gobierno, si bien constitucional y representativa; y por último la Constitución de 1824, que recondujo hacia una forma de Estado federal, republicano, representativo y popular, con una marcada división de poderes y un sistema de gobierno presidencial, aunque equilibrado por la fuerza del Legislativo.

Unos días después de promulgada la Constitución federal de 1824, asumió el cargo de presidente de la República José Miguel Ramón Fernández Félix, quien era mejor conocido con el nombre de Guadalupe Victoria y como vicepresidente, Nicolás Bravo. Resuelta la elección del presidente de la República y del vicepresidente, se convocó a la elección del primer Congreso constitucional, compuesto por las cámaras de diputados y de senadores. Este Congreso, integrado por los bandos liberal y conservador (identificados con los ritos masónicos yorkino y escocés), tuvo una duración de solo dos años; fue presidido por Miguel Valentín a partir del 1 de enero de 1825 y correspondió a Cayetano Ibarra ser su último presidente. En esta época los dos años de gestión de los congresos resultaba impráctica debido a que las elecciones debían efectuarse con relativa frecuencia, pero una forma de paliar este inconveniente fue el permitir la reelección desde un principio.[296] El segundo

[296] En esos momentos, la reelección de los integrantes del Congreso favorecía la consolidación de las carreras de quienes, con el paso del tiempo, se convertirían en las grandes figuras parlamentarias del siglo XIX y reconocidos políticos mexicanos.

congreso se inauguró el 1 de enero de 1827, bajo la presidencia de José María Bocanegra y concluyó sus labores el 27 de diciembre de 1828, fue su presidente el obispo Juan Cayetano Portugal. Esta legislatura tuvo a grandes figuras como Andrés Quintana Roo, Manuel Crescencio Rejón, José Joaquín de Herrera, Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Anastasio Cerecero, entre otros. Desde entonces, el Congreso ya daba muestras de diversidad ideológica y capacidad para discernir y decidir.

Como señala Manuel González Oropeza,

> [...] quizá la mayor ventaja del período de dos años era que, por las crisis y golpes de los múltiples representantes del Poder Ejecutivo, las clausuras forzadas de los congresos no afectaban tanto la vida congresional, en la medida en que las legislaturas continuaban sesionando hasta concluir el corto lapso que les restaba para, de inmediato, convocar a la siguiente legislatura con facilidad.[297]

b) Pugna entre liberales y conservadores: sus repercusiones en el Poder Legislativo

Durante los cuatros años del gobierno de Victoria, el Congreso llevó a cabo sus funciones y solventó los problemas que se presentaban, incluso apoyó las decisiones del presidente como aceptar préstamos de la Gran Bretaña para afrontar los graves problemas financieros de la nación. Victoria formó su gabinete con miembros de las diversas facciones políticas y aplicó una política de conciliación e incluso enfrentó la intolerancia religiosa ante la libertad de expresión que la Constitución aseguraba (lo cual se convertirá más tarde en un grave problema que tuvo que ser resuelto por la guerra y las leyes). Sin embargo, esta buena relación entre el Congreso y el Ejecutivo no continuaría tras concluir el primer cuatrienio presidencial, pues dado que la elección (hecha por las legislaturas locales en septiembre de 1828) de quien habría de su-

Veremos que incluso algunos de ellos no solo serían diputados al Congreso federal, sino que participarían en los congresos constituyentes de sus entidades (como Manuel Crescencio Rejón en la Constitución de Yucatán de 1841) y algunos de ellos incluso lo haría en la conformación del primer gobierno de Texas tras declararse independiente de México (Lorenzo de Zavala, diputado constituyente en 1824, gobernador del Estado de México en 1827, ministro de Hacienda en 1829 y vicepresidente de la República de Texas en 1836).

297 González, Facultades exclusivas..., *op. cit.*, p. 12.

ceder a Victoria en la presidencia favoreció al candidato conservador Manuel Gómez Pedraza,[298] el nuevo Congreso, de mayoría liberal y que inició funciones el 1 de enero de 1829, calificó la elección presidencial y la declaró, mediante decreto, "insubsistente y de ningún efecto" y determinó que procedería "á la elección de presidente entre los generales Guerrero y Bustamante, con arreglo al art. 86 de la Constitución, y á la de vice-presidente, conforme al 88 de la misma".[299]

La anulación del voto que de algunas legislaturas realizó el Congreso para modificar el resultado de la elección presidencial, desató el primero de los numerosos conflictos que enfrentaría el sistema federal. El proceso de erosión de la Constitución de 1824 encontraría en este hecho una de sus causas y daba la razón a quienes argumentaban la necesidad de una reforma a la Constitución para evitar estos males, pues las "excesivas facultades" del Legislativo frente al Ejecutivo formarían también parte del factor detonante. Para 1829 comenzaron algunos pronunciamientos a favor del sistema centralista, como Campeche y Yucatán,[300] mientras que diversos estados se aprestaban para la defensa del federalismo, en tanto el Congreso, lejos de secundarlo, otorgó al Ejecutivo facultades extraordinarias. Mientras Guerrero se preparaba para combatir a los insurrectos, diversos planes políticos exigían que las cámaras se ocuparan de los males del país y le retiraran las facultades extraordinarias que le habían dado. Y de acuerdo con la propia Constitución federal, se había establecido el año de 1830 para revisarla, por lo que varias legislaturas de los estados enviaron propuestas para reformarla o incluir adiciones. Primero el Plan de Jalapa (diciembre de

298 Se desempeñaba como secretario de Guerra, de quien se decía "encarnaba los intereses del ejército, la aristocracia, los centralistas y los españoles". Villegas, La Cámara de Diputados..., op. cit., p. 62.

299 Ley sobre las elecciones del general Gómez Pedraza para presidente ó vicepresidente de la República..., del 12 de enero de 1829. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1829_116/Ley_Sobre_las_elecciones_del_general_G_mez_Pedraza_para_presidente_vice-presidente_de_la_Rep_blica_del_ciudadano_Vicente_Guerrero_y_del_ciudadano_Anastacio_Bustamante.shtml, [consultado 15/8/2010]. Previo a ello, el 16 de septiembre, en Perote, Veracruz, Antonio López de Santa inició un movimiento armado contra la elección de Gómez Pedraza, a quien calificaba como un enemigo de las instituciones federales. Más tarde el Motín de la Acordada también se sumará contra

300 González Oropeza, Manuel y Pedro A. López Saucedo, La defensa del federalismo por un juez federal. El celo por la procuración de justicia del juez José Antonio Zorrilla durante las sublevaciones centralistas en Yucatán en 1829 y 1834, presentación de Luis María Aguilar Morales, México, SCJN-TEPJF, 2015, x-177 p.

1829) y luego el Plan de Veracruz (enero de 1832) trataron de anular los decretos que otorgaban esas facultades al Ejecutivo "violando de manera flagrante la ley", pero fue hasta la firma de los Convenios de Zavaleta (diciembre de 1832) por Antonio López de Santa Anna, Anastasio Bustamante y Manuel Gómez Pedraza cuando se anuló el decreto de 1829 que otorgó la presidencia a Guerrero.

Gómez Pedraza fue restituido en su cargo como titular del Ejecutivo, para concluir los tres meses que restaban de su mandato y así restablecer el orden constitucional roto, además de hacer el compromiso de "sostener la integridad y pureza del sistema republicano representativo popular federal". Una de las medidas tomadas por Gómez Pedraza, en acuerdo con Santa Anna y Bustamante, fue disolver el Congreso y convocar a elegir tanto a los integrantes de uno nuevo como al próximo presidente. Resultó electo Santa Anna, quien dejó en el cargo a Valentín Gómez Farías, su vicepresidente, en abril de 1833, al aducir problemas de salud; sin embargo, las medidas adoptadas por este como la eliminación de los fueros del clero y el ejército, una reforma hacendaria y manejo claro de los recursos, otra en la administración de justicia, una más en educación (con el fin de evitar su concentración en manos de la Iglesia), entre otras reformas liberales, fueron llevadas a cabo gracias a las facultades extraordinarias que el Congreso (sumamente fortalecido en estos años) le había dado, pero resultaron tan impopulares que se demandaba su suspensión y el retorno de Santa Anna a la presidencia. Como con su regreso no se logró contener el activismo reformista, Santa Anna impidió la entrada en vigor de los decretos que Gómez Farías había aprobado, convocó a sesiones extraordinarias del Congreso para declarar nulas las leyes que se había aprobado, pero al no poder lograr consenso, decretó el cierre de sesiones,[301] llevó a cabo su disolución y terminó convocando a la elección de uno nuevo.

El sexto Congreso, que inició labores en enero de 1835, tuvo un marcado predominio conservador y unas de sus primeras decisiones fueron desconocer la autoridad del vicepresidente Gómez Farías, no aceptar la renuncia de Santa Anna por motivos de salud y en cambio,

[301] Algunos autores señalan que cuando el Congreso suspendió por unos días las sesiones extraordinarias, Santa Anna en respuesta ordenó que se impidiera a los legisladores ingresar al recinto parlamentario; tanto el presidente de la Cámara de Diputados, Mariano Escandón, como el de la de Senadores, José Núñez Cázares, acusaron este proceder y denunciaron "que se estaba preparando el aniquilamiento absoluto del sistema federal." Villegas, La Cámara de Diputados..., *op. cit*., p. 70.

permitirle separarse del gobierno para restablecer su salud y declarar a Miguel Barragán como presidente interino, de acuerdo a la votación de las legislaturas estatales.[302] A mediados de año el Congreso fue convocado para llevar a cabo sesiones extraordinarias y debatir sobre las manifestaciones que exigían el cambio de la forma de gobierno, por lo cual diversas legislaturas enviaron a sus diputados con el objetivo de reformar la constitución y aprobar los cambios necesarios, incluida la adopción del sistema centralista.[303]

La década que va de 1825 a 1835 transcurrió en un estado de guerra civil casi crónico, señalado por constantes levantamientos militares en diversas regiones del país y la arraigada lucha entre liberales y conservadores que pugnaban, unos por preservar el federalismo y otros por impulsar el centralismo como forma de Estado, agravada por las constantes amenazas del exterior, como el intento de invasión española en 1829, la primera intervención francesa (llamada de manera popular la Guerra de los Pasteles) en 1838 y los recurrentes embates del gobierno estadounidense para anexarse grandes porciones del territorio nacional (no sin el apoyo de los colonos norteamericanos que violaban así las leyes de colonización que tantas ventajas les habían otorgado, como la conservación de sus esclavos y exenciones de impuestos, incluso la conservación de su religión y costumbres, lo cual contravenía lo establecido en la constitución federal).[304]

---

302 La salud del presidente interino Barragán se vio quebrantada a finales de 1835, por lo cual el Congreso General eligió a José Justo Corro para sustituirlo al inicio de 1836. Barragán falleció en marzo de ese año.

303 Cuatro estados con siete diputados acreditados ante el Congreso no dieron su autorización para reformar la Constitución, mientras que 15 entidades con 72 diputados aceptaron variar la Constitución. La Cámara de Senadores, en la sesión del 24 de agosto, registró el siguiente dato "Aquí las municipalidades y aun las legislaturas, facultadas para iniciar leyes y reformas constitucionales, o han pedido una reforma absoluta, o por lo menos han acogido en su seno y dado curso hacia el congreso general, peticiones de este orden... El ensayo de once años, es sin duda un tiempo más que suficiente para que la nación este plenamente impuesta de su forma de gobierno, habiendo adelantado a lo menos, conocer ahora lo que entonces ignoraba, y poder racionar no ya sobre conjeturas, no sobre el testimonio de otros, sino sobre los hechos que han pasado por ella misma. ¿Y éstos, que indican? La seguridad, la desconfianza, la multiplicidad de los crímenes, la impunidad en ellos, la suma indigencia, y en una palabra, que no es feliz, según se la había prometido." La crítica contra el federalismo cada vez era más feroz y se auguraba ya el establecimiento del centralismo.

304 González Oropeza, Manuel y Pedro Alfonso López Saucedo, Coahuila y Texas, una historia compartida de la Federación mexicana, en: Actas del Congreso Constitu-

c) Las constituciones centralistas de 1836 y 1843

Como lo he señalado, con el triunfo electoral de los conservadores, en la sesión extraordinaria del Congreso de junio de 1835, sus integrantes declararon suspendida la aplicación de la Ley fundamental de 1824 —que había fracasado "por muchos factores, pero uno de ellos y de vital importancia [por] el desequilibrio de poderes establecido en ella"—,[305] y en septiembre de ese año se declaró constituyente.

> Tras la Constitución de 1824, los constituyentes habían aprendido que no bastaba dividir el poder para evitar el abuso de éste. El lograr que los poderes permanecieran dentro de sus funciones [sic] sin invadir atribuciones de uno u otro no se había logrado en el primer ensayo constitucional.[306]

El nuevo Congreso, de filiación conservadora, tomó la determinación de elaborar una nueva Constitución, por lo que emitió la ley del 23 de octubre de 1835 que contenía las bases para tal fin (Bases para la Reorganización de la Nación Mexicana), así como los lineamientos que organizarían al país en una república centralista.

> Art. 1o. La nación mexicana, una, soberana e independiente como hasta aquí, no profesa ni protege otra religión que la católica, apostólica, romana, ni tolera el ejercicio de otra alguna.
>
> [...]

---

yente de Coahuila y Texas, de 1824 a 1827. Primera constitución bilingüe, Manuel González y Jesús F. de la Teja coordinadores, 2 vols., México, TEPJF, 2016.

305 Cortez Salinas, Josafat, "El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política", Revista Casa del Tiempo, UAM, México, vol. II, época IV, núm. 13, noviembre de 2008, https://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13_iv_nov_2008/casa_del_tiempo_eIV_num13_09_13.pdf, [consultado 25/5/2024]. En el discurso pronunciado por Barragán al abrir las sesiones extraordinarias en julio de 1835, señaló "Desde el año anterior comenzó á manifestarse una tendencia inequívoca y enérgica de la Nación, hacia un cambio en el sistema de gobierno con que ha sido regida desde 1824"; de ahí la necesidad de llevar a cabo por el Ejecutivo y el Congreso General los cambios necesarios. Discurso de Miguel Barragán al abrir las sesiones extraordinarias. 19 de julio de 1835. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1835_130/Discurso_de_Antonio_L_pez_de_Santa-Anna_al_abrir_l_409.shtml, [consultado 31/1/2018].

306 Cortez, *op. cit*.

3o. El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular.

4o. El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

5o. El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. La ley constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos, y todo lo relativo a la organización esencial de estas dos partes del mencionado poder, y a la órbita de sus atribuciones.

[...]

8o. El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional.

9o. Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley, y aquéllos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas.

10. El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al congreso general de la nación.

[...][307]

El Congreso llevó a cabo las discusiones de los contenidos que darían lugar a las llamadas Siete Leyes Constitucionales y el 23 de octubre de 1835 aprobó las Bases Constitucionales, que fueron promulgadas el 15 de diciembre posterior, por el entonces presidente interino Gral.

[307] Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, 23 de octubre de 1835. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1835_130/Bases_constitucionales_expedidas_por_el_Congreso_C_206.shtml, [consultado 31/1/2018].

Miguel Barragán, mediante las cuales se dio por terminada la vigencia de la constitución federal y se implementó un nuevo sistema centralista de gobierno (aunque el Congreso continuó sesionando en 1836 y hasta el 24 de mayo de 1837).[308] Este movimiento pretendía desmantelar los cimientos del régimen federal establecido doce años atrás y su transformación en una forma de Estado diametralmente opuesta.

Comenzó entonces la etapa centralista en la que funcionaron legislaturas que adoptaron una nueva numeración. Las Siete Leyes además del cambio de régimen, establecieron el Supremo Poder Conservador, un "poder neutro", que "se basaba en el principio de que ninguno de los tres poderes tradicionales podría ejercer un efectivo control de sus propios actos, por lo que tendría que crearse un cuarto poder que resolviera en definitiva la anulación de las leyes y actos de los demás poderes".[309] Mediante este ordenamiento se estableció el Supremo Poder Conservador, encargado de regular los actos de los otros poderes; se limitaron las prerrogativas del Legislativo y del Ejecutivo y se ampliaron las del Poder Judicial; de igual forma, se mantuvo el carácter republicano, representativo y popular, pero con un sistema de centralización del poder, y se dividió la República en departamentos, con funciones restringidas y control desde el centro.[310] Aunque en opinión de Vargas Morgado, el Congreso Constituyente actuó "como si no existiera constitución y orden legal básico alguno y se dieron a la tarea de construir uno con enteras libertades, aún respecto a las Bases Generales de 1835",[311] pues ni siquiera hizo referencia alguna a su antecesora. En opinión de Reynaldo Soto Cedeño, las Siete Leyes reflejaron tres

308 Alberto Pérez Dayán señala que "la Primera Ley otorgó la ciudadanía a quienes supieran leer y contaran con un mínimo de ingresos, pero negándola a los trabajadores domésticos; además, estableció los derechos y obligaciones de los ciudadanos, entre esos derechos destacan la libertad de tránsito y de imprenta...", Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en Fuentes históricas de la Constitución de 1917, 3 vols., coordinación general de César Camacho, coordinador académico Jorge Fernández Ruiz, México, Cámara de Diputados-LXIII Legislatura-Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Miguel Ángel Porrúa, 2016; vol. 2, 1822-1913, p. 415.

309 González, Facultades exclusivas..., *op. cit.*, p. 13.

310 Camacho, César, clxx Aniversario del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Restablecimiento del sistema federal en México, 2 tomos, ed. de Carlos González Manterola, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2017, tomo I, pp. 94-96.

311 Vargas Morgado, Jorge y Juan Carlos Cervantes Gómez, Bases de organización política de la República Mexicana, p. 357-394. En Fuentes históricas de la Constitución, *op. cit.*, vol. 2.

preocupaciones fundamentales: lograr un mejor equilibrio entre los tres poderes, restringir la participación democrática para evitar los excesos de años anteriores y dar mayor estabilidad a las relaciones entre el gobierno nacional y el de los departamentos,[312] ya que además

> [...] los centralistas estructuraron su proyecto de democracia bajo tres principios: 1) restringir la participación política, por medio de la propiedad o su equivalente en un ingreso por un trabajo o profesión; 2) elegir por mecanismos selectivos a funcionarios de alto nivel; y 3) definir con precisión las responsabilidades en los procesos político-administrativos. El resultado de estas ideas fue un poco contradictorio: por un lado, el sistema se hizo complejo y quienes podían participar en el eran una minoría, pero por el otro se definieron los derechos individuales y los centralistas expidieron las mejores leyes electorales de la primera mitad del siglo XIX.[313]

La segunda ley revistió particular importancia porque destacaba las atribuciones del Supremo Poder Conservador, cuya finalidad era proteger la supremacía de la Constitución, mientras que la séptima ley estableció como mecanismo de reforma constitucional un proceso legislativo ordinario, en el cual se determinaba que no se permitiría ninguna reforma a la nueva Constitución durante los primeros seis años de su vigencia. Por lo que respecta a la primera ley, se prescribían los derechos y obligaciones de los mexicanos, que se hicieron extensivos a los extranjeros; de la tercera a la quinta ley se organizaron los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en tanto que la sexta ley desapareció los estados e impuso el modelo departamental, de igual manera sustituyó a los congresos locales por juntas electorales, compuestas por siete miembros que ejercía el cargo por cuatro años y eran electos de manera similar a los diputados, las cuales tenían la atribución de "iniciar leyes ante el Congreso nacional".[314]

El primer Congreso del régimen centralista fue presidido por José María Cuevas a partir del 1 de junio de 1837 y cerró el 29 de diciembre de 1838, con lo que cumplió el bienio correspondiente.[315] Ante la in-

---

312 Reynaldo Soto Cedeño, La primera república centralista 1835-1842, en: Gran historia de México Ilustrada, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 5, p. 188 y 189.

313 Soto Cedeño, *op. cit*., p. 189.

314 Vargas Morgado, *op. cit*., véanse págs. 275-283, en que el autor hace un conciso análisis de las Leyes Constitucionales de 1836.

315 Luciano Barrera presidió el segundo Congreso centralista el 1 de enero de 1839 y este sesionó hasta diciembre de 1840; el tercero se vio afectado por la revolución

conformidad de algunos estados frente a las disposiciones centralistas una vez que entraron en vigor las Siete Leyes Constitucionales, las legislaturas locales fueron disueltas y sustituidas por juntas departamentales, con lo que puso puntos suspensivos al federalismo. Las reacciones provenientes de algunas regiones del país, empeñadas en defender su soberanía, no se hicieron esperar, "en la exposición que la legislatura del estado [Zacatecas] le dirigió al Congreso de la Unión, se afirmaba que de la instauración de la república centralista a la monarquía había "una pequeñísima distancia",[316] declaratoria que llevó a las fuerzas de Santa Anna a ocupar la capital de ese estado. En tanto, Texas proclamó su independencia en 1836 y un tiempo después se anexó a Estados Unidos de América. El estado de Yucatán, por su parte, a principios de 1840 también se declaró independiente del gobierno mexicano hasta en tanto no se restableciera el sistema federal (determinación que también tomaron Tabasco y la Alta California).[317]

Estos hechos parecen contradecir la postura de León Guzmán, para quien la causa principal de la caída de la Constitución de 1824 fue que los estados no supieron comprender su misión de entidades soberanas; para este autor, la "raza mexicana" había tenido una "marcada propensión a la obediencia pasiva y fomentada por tres siglos de opresión, razón por la que la centralización no encontró resistencia y pudo sobreponerse al federalismo".[318]

Si bien en las Siete Leyes se respetaba el principio de división de poderes, se colocaba al Supremo Poder Conservador —creado por la segunda ley, "a imitación del Senado Constitucional de Sieyès"—[319]

---

de las Bases de Tacubaya, por lo que solo funcionó del 1 de enero al 29 de septiembre del año siguiente, Pedro Barajas fue su primer presidente y José Mariano Jáuregui el último.

316 González, Facultades exclusivas..., *op. cit.*, p. 40.

317 Es precisamente a partir de la separación de Yucatán de México que en aquella entidad se ocuparon en crear su constitución, la cual fue obra de Manuel Crescencio Rejón, así como la primera en considerar el juicio de amparo en 1841; más tarde, cuando se restablece el federalismo en México en 1847, los legisladores la extienden a todo el país y lo instauran en la Constitución de 1857.

318 Guzmán, *op. cit.*, p. 90.

319 Cruz Barney, Óscar, Historia del derecho en México, 2ª ed., México, Oxford, 2008, p.833. *cfr.* Fix-Zamudio Héctor, "Tres Instituciones francesas revolucionarias y el derecho constitucional mexicano", Bicentenario de la revolución francesa, México, UNAM, 1998, p. 60.

como una instancia que actuaría por encima de ellos como agente equilibrador, fórmula que los conservadores diseñaron para controlar el ejercicio del poder. El artículo 12 de esa segunda ley lo facultaba para "declarar la nulidad de una ley ó decreto [...] cuando sean contrarios á artículo expreso de la Constitución",[320] a petición del "supremo poder Ejecutivo" o de la "alta Corte de Justicia", o por lo menos dieciocho miembros del Legislativo. Por vez primera se incorporaba el control de la constitucionalidad, antecedente que marcó la pauta para que otros "corrigieran y mejoraran el sistema que proponía".[321] El Supremo Poder Conservador podía también "suspender hasta por dos meses (á lo más) las sesiones del congreso general, ó resolver se llame á ellas á los suplentes por igual término cuando convenga al bien público", por lo que el Ejecutivo debió hacer la solicitud respectiva e incluso "Dar ó negar la sanción á las reformas de constitución que acordare el congreso".

El artículo 12 de la quinta ley estableció un recurso al que años más tarde llamarían "amparoide",[322] al facultar a la Corte para conocer de los reclamos de los agraviados por una calificación errónea de los casos de utilidad pública derivada de una expropiación. La séptima ley incorporó las normas relativas a las reformas constitucionales, que estarían prohibidas durante los primeros seis años, con lo que el Congreso general conservó la facultad de resolver dudas sobre los artículos constitucionales, así como la denominada "duda de ley". A la luz de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y durante el periodo de su vigencia, el Senado se transformó en una instancia para gente adinerada cuyos miembros debían poseer "un patrimonio económico elevado". Algo similar ocurrió en materia electoral, pues se impusieron requisitos para

320 Se trata de un segundo antecedente en materia de control constitucional en nuestro país, si bien a cargo de un cuarto poder que primaba sobre los otros tres, el cual no era "responsable de sus operaciones más que á Dios y á la opinión pública". El único requisito para que sus determinaciones fueran válidas consistía en que estas fueran tomadas por al menos tres de sus cinco integrantes; en el caso de las determinaciones derivadas del ejercicio de alguna de las facultades contenidas en el artículo 12, debían, además, ser promovidas en los términos expresados en el mismo. Debe decirse, sin embargo, que el propio Legislativo era el único facultado para interpretar la Constitución según disponía el artículo 1.5 de la séptima ley, que señalaba: "Solo al congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales".

321 Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 32ª ed., México, Porrúa, 1998, nota 64, p. 495.

322 Calificado así por Ignacio Burgoa Orihuela, *cit. pos.* Cruz, *op. cit.*, p. 833.

poder ser electores, como era el de contar con un capital económico mínimo, ser poseedor de tierras, industrias o comercio; pero la composición de los integrantes de la Cámara de Diputados también se vio afectada, pues se redujo casi a la mitad y se renovaría por mitad cada dos años. Las Siete Leyes establecieron que durante seis años no podrían hacérsele reformas de ningún tipo y, conforme al procedimiento establecido, se eligió a Anastasio Bustamante como presidente para el periodo 1837-1845.

Por estas mismas fechas, entre los propios partidarios del centralismo ya se hablaba de una seria reforma a las Siete Leyes y los pronunciamientos de los federalistas no cesaron en un par de años. El presidente Bustamante pidió licencia para combatir las invasiones extranjeras, Miguel Barragán asumió de manera interina la titularidad del Ejecutivo, pero fue incapaz de resistir las críticas y finalmente fue depuesto por la insurrección de varios jefes militares el 20 de marzo de 1839, por lo que fue sustituido por Santa Anna. Este, a los pocos días de haber rendido protesta, fue reemplazado por Nicolás Bravo, quien ejerció el cargo por nueve días. Después asumió, de nuevo, Bustamante, antes de que Santa Anna volviera como presidente interino; este, por medio de un manifiesto lanzado el 10 de julio de 1839, advertía la necesidad de llevar a cabo reformas a las Siete Leyes, pues las situaciones que se dieron en el país, hasta la intervención francesa del año anterior (justo durante este periodo ocurrió con Francia, la llamada Guerra de los Pasteles en 1838, que concluyó con el pago de seiscientos mil pesos como compensación por las afectaciones sufridas por los ciudadanos franceses tras los pronunciamientos centralistas y la firma de un Tratado de Paz que fue ratificado y aprobado por el Congreso nacional en 1839), hicieron evidente que las instituciones planteadas en 1836 no fueron suficientes para mantener en calma a la sociedad de ese tiempo.[323]

El nuevo congreso conservador, instalado en enero de 1841, enfrentaba un sinfín de protestas que exigían la convocatoria a otro de carácter extraordinario para reformar la Constitución; y como resultó imposible contenerlas, también fue disuelto mediante un movimiento golpista encabezado por militares.[324] En su lugar, Nicolás Bravo ins-

[323] Camacho, *op. cit*., tomo I, pp. 100-101.

[324] La revolución de Tacubaya convocó a elecciones para un Congreso Constituyente el 10 de diciembre de 1841, el cual se instaló el 10 de junio de 1842, presidido por Juan José Espinosa de los Monteros. Sus trabajos no prosperaron por la división

taló la Junta Nacional Legislativa —integrada por dos "notables" por departamento—, desconoció al Congreso Constituyente "que ha provocado una crisis que lo imposibilita para continuar sus funciones", y en relación con la séptima de las bases acordadas en Tacubaya, el gobierno "nombrará una junta compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo, para que forme las Bases, con asistencia del ministro, que sirvan para organizar a la Nación, y que el mismo gobierno sancionará para que rijan en ella". Acorde con esta disposición, Nicolás Bravo emitió el 23 de diciembre el decreto en el que se hizo el nombramiento de la junta de 80 ciudadanos (aunque enlista 81) que formarán las Bases Orgánicas, cuyas labores comenzarían el 6 de enero de 1843.[325]

Estas Bases Orgánicas mantuvieron el sistema centralista, desaparecieron el Supremo Poder Conservador, redujeron las facultades del Congreso y crearon un Senado francamente aristocrático, pues para ocupar el cargo se requería:

> [...] tener una renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos, a excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos.[326]

---

de sus integrantes, que generaron dos proyectos sobre la Constitución, uno de la mayoría y otro de la minoría, con lo que se aportaron grandes avances al liberalismo. En estos proyectos encontrados se aprecian los dos proyectos de nación que tenían los sectores de nuestra sociedad. Nicolás Bravo disolvió el Congreso Constituyente el 19 de diciembre de 1842, que era presidido en esa fecha por Francisco Elorriaga. Camacho, *op. cit*., pp. 126-133.

325 Decreto del Gobierno. Se fija el número de individuos y las personas que han de componer la junta de que habla el decreto del día 19. Diciembre 23 de 1842. Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expendidas desde la Independencia de la República, ordenada por Manuel Dublán y José María Lozano, México, Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1876-1912; no. 2491. http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080042593_C/1080043032_T4/1080043032_066.pdf; así como el Decreto del Gobierno. Sobre nombramiento de una junta de notables que constituyan a la nación. Diciembre 19 de 1842. Legislación mexicana..., *op. cit*., no. 2488, en http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080042593_C/1080043032_ T4/1080043032_066.pdf, [consultado 20/6/2017]. Al día siguiente el Congreso pretendió reunirse de nuevo, pero se los impidió el prefecto de México.

326 Bases Orgánicas de la República Mexicana, Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a decretos, sancionadas por el Supremo Go-

El Senado estaría integrado por 63 miembros, dos terceras partes elegidas por las asambleas departamentales y el resto por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Se determinaba que la República estaría compuesta por 24 departamentos y se redujo el número de habitantes para elegir diputado, de 150 mil a 70 mil por cada uno de ellos. Se preveía además la creación de un Consejo de Gobierno y la existencia de consejeros supernumerarios.[327]

Fue hasta el 12 de junio de 1843 cuando fueron sancionadas las Bases de organización política de la República Mexicana por el Presidente Santa Anna y publicadas dos días después.

El ensayo conservador fracasó frente a la inercia autonomista de las regiones que había logrado incubarse durante los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1824. En efecto, "una vez dictadas las Siete Leyes Constitucionales, para asombro de los antifederalistas, siguieron y aun se agravaron los problemas nacionales. Ahora, paradójicamente, los centralistas tuvieron que defender su Constitución y recibir los ataques que provinieron de los estados".[328] Esto acentuó los diferendos entre los bandos en pugna y, en pleno fragor de la guerra con Estados Unidos, las Bases perdieron su fuerza.

Con las Bases Orgánicas se volvió a la numeración de los congresos mexicanos, aunque siguieron observando el mismo periodo bienal. El subsecuente Congreso abrió sus sesiones el 1 de enero de 1844 con la presidencia de José María Jiménez. Valentín Canalizo, como presidente sustituto de la república a partir de septiembre de 1844, suspendió las sesiones y disolvió el Congreso el primer día de diciembre de ese año. Más tarde, José Joaquín de Herrera, presidente del Consejo de Gobierno, hizo efectivo el poder que detentaba y desconoció a Canalizo, asumió la titularidad del Ejecutivo y reinstaló el Congreso. Es así como esta institución solo perdió cinco días de actividades, pues el 6 de diciembre de ese año volvió a reunirse de manera ininterrumpida hasta el 25 de diciembre de 1845, con la dirección de Juan Hierro.

---

bierno Provisional, del 14 de junio de 1843. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml, [consultado: 15/08/2010].

327 Camacho, *op. cit*., p. 136.

328 González, El Federalismo, *op. cit*., p. 41.

Herrera presentó su renuncia al Congreso el 30 de diciembre de 1845, cuando las fuerzas del general Mariano Paredes y Arrillaga se pronunciaron contra las cámaras y el gobierno constitucionalista, exigió que se convocara a "un Congreso Extraordinario con amplios poderes para constituir a la Nación sin restricción ninguna en estas augustas funciones".[329] El 2 de enero de 1846 Paredes ordenó la disolución de los poderes Ejecutivo y Legislativo y el 27 de enero se expidió la convocatoria a un Congreso Constituyente con un método electoral nuevo (que restringía el electorado y no permitía la participación "a la muchedumbre que perjudicaría" esta función), compuesto por 160 diputados —aunque más tarde disminuyó a 65—. Lo restrictivo de esta convocatoria para solo unos cuantos (elecciones que se anularon, otras que se tuvieron que repetir, manipulación para que ciertos militares resultaran ganadores), aunado a las condiciones políticas que atravesaba el país (la guerra con Estados Unidos), hizo que las elecciones se llevaran a cabo entre marzo y mayo de ese año,[330] con un objetivo muy preciso: crear una nueva Constitución en un lapso de seis meses. Este Congreso abrió sus sesiones el 6 de junio, pero las condiciones por la guerra entre México y Estados Unidos (pues varios diputados solicitaron licencia para incorporarse a la campaña militar, incluso el propio presidente interino Paredes, de ahí que el Congreso declarase a Anastasio Bustamante como "presidente perpetuo"), así como los escasos resultados de su labor, hicieron que este Congreso extraordinario fuera disuelto el 4 de agosto, justo cuando Mariano Salas y Valentín Gómez Farías se pronunciaron contra el gobierno con el Plan de la Ciudadela, el cual solicitaba que se reuniera un congreso compuesto por representantes nombrados de manera popular, de acuerdo con las leyes electorales que sirvieron para convocar a los legisladores que crearon la Constitución federal de 1824.[331]

---

329 Manifiesto y Acta del Plan de San Luis, 14 de diciembre de 1845. En http://memoriapoliticademexico.org/ Textos/2ImpDictadura/1845MYP.html, [consultado 21/6/2017].

330 El 23 de mayo de 1846 se publicó la lista de los 117 diputados propietarios y suplentes electos, el mismo día en que México le declaró la guerra a Estados Unidos. Camacho, *op. cit.*, p. 151. No debe olvidarse que tanto Lucas Alamán como José María Luis Mora habían sugerido sustituir el sistema electoral que se había establecido desde Cádiz por uno de elecciones directas, pero se redujo el número de ciudadanos que podía ejercer el sufragio, sujetos a cubrir los requisitos censitarios. Andrews, *op. cit.*, p. 136.

331 *Ibidem*, p. 160.

d) El Acta de Reformas de 1847

Por decreto del 22 de agosto, se declaró vigente la Constitución de 1824 y la desaparición de las asambleas departamentales, el cambio de los gobernadores de los "departamentos" por el de los "estados"[332] y se autorizó de manera plena a los diputados para "dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general".[333] Para el 25 de agosto, Salas emitió otro decreto en el que se declaró que las asambleas departamentales funcionarían como legislaturas de los estados.[334]

A mediados de septiembre se creó un órgano colegiado llamado Consejo de Gobierno integrado por 13 personas, con figuras como Valentín Gómez Farías, Manuel Gómez Pedraza, Manuel Baranda, Francisco María Lombardo, Martín Carrera, Mariano Otero, José María Lafragua y Fernando Ramírez, entre otros, el cual se encargaría del gobierno federal en ausencia de Mariano Salas. Este Consejo se instaló el 1 de octubre de 1846 y se extinguió hacia marzo de 1847.[335]

Las elecciones primarias y municipales se llevaron a cabo el 27 de septiembre, las secundarias o de partido el 10 de octubre; el 1 de noviembre se eligieron los diputados que integrarían el Congreso Constituyente, al tiempo que en los estados se llevaban a cabo las elecciones para formar sus propios congresos locales. En el inicio de diciembre se llevaron a cabo las juntas preparatorias, para instalar el Congreso el 6 de diciembre bajo la presidencia de José Joaquín de Herrera con 111 diputados.[336]

---

[332] Decreto del gobierno. Se declara vigente la Constitución de 1824. 22 de agosto de 1846. Legislación mexicana..., *op. cit.*, núm. 2893. http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080042593_C/1080047363_T5/1080047363_036. pdf, [consultado 22/6/2017].

[333] Decreto del gobierno. Autorización que deben tener los diputados al congreso que debe reunirse según la convocatoria. Agosto 22 de 1846. Legislación mexicana..., *op. cit.*, no. 2892. http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080042593_C/1080047363_T5/1080047363_036.pdf [consultado 22/6/2017].

[334] Decreto del gobierno. Sobre que las asambleas departamentales funcionen como legislaturas de los Estados. Agosto 25 de 1846. Legislación mexicana..., *op. cit.*, no. 2894. http://cdigital.dgb.uanl.mx/ la/1080042593_C/1080047363_T5/1080047363_036.pdf, [consultado 22/6/2017].

[335] Camacho, *op. cit.*, pp. 165-167.

[336] *Ibidem*, pp. 167-169.

El diputado Ramón García Acosta propuso que se creara una Comisión de Constitución para elaborar el proyecto respectivo, lo cual fue aceptado y se nombró a sus integrantes: Juan José Espinosa de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta. La mayoría de los miembros de esta Comisión "consideró que no era el momento de realizar reformas inmediatas [a] la Constitución de 1824, que debía regir como la única legítima, pero dejándose expeditas las facultades del Congreso para realizar las modificaciones que la experiencia indicara que debía hacerse".[337] Entre el 21 y el 23 de diciembre, el Congreso nombró a Antonio López de Santa Anna y a Valentín Gómez Farías como presidente y vicepresidente interinos, respectivamente; y como Santa Anna no se presentó a protestar el cargo por estar al frente del ejército en San Luis Potosí, Gómez Farías se encargó del Ejecutivo Federal.

Por ley, de febrero de 1847 se declararon nulas las leyes centralistas y se dieron por terminados once años de esa modalidad de gobierno, se le devolvió su vigencia a la Constitución federal de 1824. En ese mismo mes, el día 15, un grupo de 38 diputados "urgió a la Comisión de Constitución [para que] formulase una proposición sobre la Constitución que rigiese al país".[338] La respuesta de la referida comisión fue:

> La mayoría de la comisión de Constitución opinaba no abrir dictamen sobre la proposición presentada el 15 de febrero último por treinta y ocho señores diputados [...] Lo expuso así al Congreso; pero desechado su dictamen, se ve ahora en la precisión de emitir su juicio sobre la citada proposición. [...]
>
> Se declara que el pacto de Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente a los actuales supremos Poderes de la Unión, a los Estados y a cada uno de los habitantes de la República, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso.[339]

---

337 Pérez, *op. cit.*, p. 417.

338 Soberanes Fernández, José Luis, "El Acta de Reformas Constitucionales de 1847 (también llama- da Acta Constitutiva y de Reformas)", p. 183-214, en Revista Mexicana de Historia del Derecho, XXVIII, UNAM-IIJ, p. 194, http://biblio.juridicas.unam.mx, [consultado 28/10/2017].

339 El Pleno del Congreso rechazó el dictamen de la Comisión. Dictamen de la mayoría de la Comisión de constitución y voto particular de Mariano Otero. 5 de abril de 1847. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1847_138/Dictamen_de_la_mayor_a_de_la_Comisi_n_de_constituc_1429.shtml, [consultado 22/6/2017].

Junto al dictamen de la "mayoría de la Comisión", también se presentó el 5 de abril de 1847 otro documento elaborado por Mariano Otero (en colaboración con Joaquín Cardoso y Juan J. Espinosa de los Monteros), en el cual se "consideraba a la ley fundamental de 1824, una admirable Constitución, pero con la convicción de que faltaban algunos cambios"; no obstante, por las condiciones por las cuales atravesaba el país, por la guerra con Estados Unidos, lo más viable sería actualizarla y dejar para más adelante la promulgación de una nueva, consideraba Otero lo más prudente.[340]

Otero, en su famoso voto particular, propuso añadir un acta de reformas que el Congreso aprobó, con lo que el Acta Constitutiva y de Reformas tendría vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857. Muy pocas fueron las variantes que el Acta de Reformas introdujo a la integración, facultades y funciones del Poder Legislativo que preveía la ley suprema de 1824, si bien el Senado contaría con un integrante más por estado, electo "a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones". Por su parte, el artículo 11 adjudicaba al Poder Legislativo la facultad exclusiva de "dictar las leyes conforme a las cuales los Poderes de la Unión hayan de desempeñar sus facultades constitucionales". Otero propuso un sistema de distribución de competencias, en la que se preveía que la Federación solo ejercería las facultades expresas que la Constitución le otorgaba, mientras que los estados ejercerían todas las demás facultades reservadas, es decir, no explícitas en la Carta Magna. Este sistema creó una distribución excluyente y tajante; de esta manera, "las facultades legislativas son de exclusiva competencia bien de la Federación, si está expresa, o bien de los Estados, si están reservadas".[341]

Desde su exposición de motivos, el Acta de Reformas reconocía que el "pacto de alianza, origen de la primera Constitución y única fuente legítima del Poder supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el principio de toda institución fundamental" y que "ese mismo principio constitutivo de la unión federal, ni ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución".[342]

---

340 Camacho, *op. cit.*, pp. 50, 183-199.

341 González, Facultades exclusivas..., *op. cit.*, p. 14.

342 Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, del 21 de mayo de 1847. En

El Acta reconoció al Senado la facultad de iniciar la declaratoria de nulidad que debía hacer el Congreso respecto de las leyes de los estados que contravinieran a la Constitución y estableció el control político de la Constitución por votación de las legislaturas locales; se dejó a la Corte como única obligación, publicar el resultado. También previó lo que algunos han denominado el "constituyente permanente", con la limitante de no poder modificar los preceptos constitucionales sobre la independencia, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal y, la división de poderes, tanto federales como locales.

El Acta de Reformas tiene una enorme importancia para la historia jurídica del país, puesto que en ella se introdujo la figura del amparo, incorporado por primera vez en la Constitución yucateca de 1841, la cual contenía un capítulo dedicado a los derechos de los habitantes de ese estado, además de proclamar la libertad religiosa, la supresión de los fueros civiles y militares, el jurado popular y la responsabilidad de los funcionarios públicos. El artículo 25 del Acta lo estableció como medio para hacer efectivas las garantías de libertad, propiedad, seguridad e igualdad para todos los ciudadanos, con el fin de asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconocía, aunque se limitaban los efectos de las sentencias de los tribunales federales al quejoso o agraviado, conocido en la doctrina como "fórmula Otero". Contrario a lo que afirman algunos analistas, los estados y sus legislaturas se tomaron en serio su papel como entidades soberanas, unidas al mismo tiempo en una federación. Una de las reformas que en opinión de Otero resultaba fundamental para terminar con la inestabilidad política que prevalecía en el país, era la de eliminar la vicepresidencia, como lo estipulaba el artículo 11 de su voto particular (y que se aprobó como el artículo 15 en el Acta de Reformas).

Escuchado por el pleno tanto el dictamen de la Comisión como este Proyecto de Acta de Reformas, comenzó su discusión el 16 de abril y tres días después el diputado Vicente Romero propuso "que la Comisión de Constitución presentara el dictamen con proyecto respecto al Voto Particular",[343] lo cual fue aprobado y se discutió desde el 24 de

500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1847_138/Acta_Constitutiva_y_de_Reformas_sancionada_por_el 240.shtml, [consultado 18/8/2010].

343 Soberanes Fernández, *op. cit.*, p. 202. Durante las discusiones del proyecto de Otero, el 20 de abril el Congreso facultó al gobierno para dictar las providencias necesarias en defensa de la nación, tras la declaración de guerra contra Estados Unidos.

abril hasta el 18 de mayo (un par de días antes el diputado jalisciense Pedro Zubieta "propuso que el Acta fuera sometida a aprobación de los estados"), cuando fue aprobada con algunas adiciones,[344] para que el 21 de mayo el Acta fuera promulgada por Antonio López de Santa Anna, en ella precisaba que la nación regresaba a la forma de "República popular representativa" que resolvieron los primeros constituyentes, pero con "las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824",

> I. Que los Estados que componen la Unión mexicana han recobrado la independencia y soberanía, que para su administración interior se reservaron en la Constitución.
>
> II. Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez, el modo de ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos.
>
> III. Que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República.[345]

Con ello se pusieron en vigor los 30 artículos que fueron aprobados con la firma de 82 de los constituyentes.[346] Tras la promulgación del Acta Constitutiva y de Reformas, el Congreso llevó a cabo la publicación de la Ley sobre elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la nación el 3 de junio y dejó de sesionar el 15 de julio de 1847 por la cercanía de las tropas norteamericanas a la capital. Le correspondió al Presidente Santa Anna, en uso de las facultades de las que se hallaba investido, publicar el 14 de septiembre, un decreto por el cual se autorizaba al Gobierno "fijar su residencia en cualquier punto de la República durante la guerra", por lo cual se trasladan los legisladores a Querétaro.[347] Con el restablecimiento de los poderes en Querétaro, el Congreso trabajó del 2 de noviembre al 5 de diciembre de 1847, para

---

344 El Soberano Congreso Constituyente de 1846-1847 llevó a cabo discusiones sobre diversos temas además de los relacionados con el restablecimiento de la Constitución de 1824 y de la presentación del Proyecto de Constitución hecho por Mariano Otero. González Oropeza, Manuel, La reforma del Estado Federal. Acta de Reformas de 1847, México, UNAM-IIJ, 1988, 925 p. (Serie C: Estudios Históricos, núm. 73), p. 714-800.

345 Acta Constitutiva y de Reformas..., *op. cit*.

346 Camacho, *op. cit*., pp. 200-207.

347 Camacho, *op. cit*., tomo II, p. 398.

cerrar sus sesiones por falta de quórum. Pese a la situación en que se hallaban ciertas regiones del país por la invasión, las juntas preparatorias del siguiente Congreso comenzaron a reunirse en Querétaro en el mes de enero de 1848; sus sesiones se reanudaron de manera formal el 1 de mayo de 1848 y se clausuraron hasta el 14 de diciembre de 1849. Correspondió a esta legislatura aprobar el Tratado de Paz con Estados Unidos; tratado que es más conocido por el nombre de Tratados de Guadalupe Hidalgo. No obstante, los diputados Ignacio Muñoz Campuzano, Gerónimo Elizondo, Eugenio María de Aguirre, Manuel Doblado, Vicente Rodríguez, José María Herrera y Zavala, José María del Río, Ponciano Arriaga, José María Mateos, Anastasio Cañedo e Ignacio P. Villanueva, propusieron a la Suprema Corte de Justicia, en junio de 1848 que se examinara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese tratado con Estados Unidos, de acuerdo con el artículo 23 del Acta de Reformas, para que fuera sometido a la aprobación de las legislaturas de los estados. Este grupo de diputados consideró que debía continuarse con la guerra y no aceptar un tratado tan inconveniente y degradante para el país, debido a que ataca no solo lo dispuesto en el Acta, sino a la propia Constitución de 1824 y segrega de México además de Texas, Nuevo México y la Alta California, buena parte de los territorios de Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila y Sonora, al señalar los límites con Estados Unidos. Ellos se opusieron "hasta donde lo permitía el estrecho círculo de nuestras facultades". Acusaron de "violación de las fórmulas parlamentarias y la infracción de artículos constitucionales", por lo que el único recurso que quedaba era que las legislaturas estatales llevasen a cabo la revisión de ese tratado de paz.[348]

Terminada la guerra contra Estados Unidos, consumada la pérdida de más de la mitad del territorio nacional y firmado el Tratado de Paz con esa nación en 1848, inició una nueva etapa de conducción liberal en el Ejecutivo. Quienes encabezaron la presidencia del país en esos años, primero José Joaquín de Herrera, luego Mariano Arista, se enfrentaron al mismo problema vivido a la luz de la Constitución de 1824, la de lidiar con un Congreso poderoso que estaba dispuesto a ejercer sus facultades.

El Congreso operó de manera normal durante todo su periodo, del 1 de enero de 1850 al 31 de diciembre de 1851 y el siguiente Congreso

[348] Una situación similar había propuesto Manuel Crescencio Rejón en abril de ese año en un texto titulado Observaciones sobre los Tratados de Guadalupe. Camacho, *op. cit*., tomo I, p. 54 y tomo II, pp. 400-425.

inició sus sesiones en enero de 1852, pero al estallar en Guadalajara un levantamiento contra el gobierno a finales de octubre, Arista les solicitó a los miembros del legislativo que le concedieran facultades extraordinarias para controlar la situación, pero al no obtenerlas, renunció el 4 de enero de 1853.

Ante la falta del titular del Ejecutivo, el Congreso designó a Juan Bautista Ceballos, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, para asumir el cargo, al dotarlo de facultades extraordinarias. Ceballos presentó una iniciativa para convocar a un Congreso extraordinario que reformase la Constitución. Ante tal proposición, la Cámara de Diputados acusó a Ceballos de atentar contra las instituciones y consideró necesario que compareciera ante el Gran Jurado. Ceballos ordenó la disolución del Congreso por medio de 100 elementos de las fuerzas armadas, el 24 de enero. Los miembros de ambas cámaras tuvieron que sesionar en casas particulares. Lo relevante de este episodio es que este Congreso sentó un precedente al iniciar un proceso de responsabilidad política contra el presidente Ceballos, a quien hubiesen removido de no ser por la clausura forzada de sus sesiones mediante la violencia.[349]

Esta situación dio lugar, a principios de 1853, a que se fraguara un nuevo plan impulsado por los conservadores para traer de regreso a Santa Anna a la presidencia del país. En su misiva a Santa Anna, para ponerlo al tanto de su plan, Lucas Alamán expresaba su temor y su desprecio hacia el federalismo y la representación popular:

> Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llama elección popular, mientras no descanse sobre otras bases. Creemos necesaria una nueva división territorial, que confunda enteramente y haga olvidar la actual forma del Estado y facilite la buena administración, siendo éste el medio eficaz para que la Federación no retoñe.[350]

---

349 González, Facultades exclusivas..., *op. cit.*, p. 15.

350 Plan de los conservadores, expuesto por Lucas Alamán en una carta dirigida en marzo de 1853 al general Santa Anna que desembarcaba procedente de Colombia, llamado por el movimiento militarista que había depuesto a Arista. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1853_152/Plan_de_los_conser- vadores_expuesto_por_Lucas_Alam_1692.shtml, [consultado 8/9/2010]. No olvidemos que a Alamán se debió el "método electoral nuevo" que se estableció en enero de 1846, que restringía el electorado y excluía a la población en general de participar en las votaciones.

Ungido presidente una vez más por los delegados de los estados y territorios el 27 de marzo, Santa Anna (exiliado en Colombia) tomó las medidas necesarias para gobernar sin el problema de tener que pedir permiso o rendir cuentas, con la emisión de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, de abril de 1853, marco legal concebido para regir hasta en tanto se proclamara una nueva Constitución y, principalmente, para que el Ejecutivo ejerciera sus funciones con los límites que le estableciera el Consejo de Estado, órgano colegiado integrado por 21 personas "adornadas de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo",[351] y otros 10 fungirían como suplentes para reemplazar a los primeros "en ausencia o enfermedades". Tocaba al gobierno proveer la sustitución de las vacantes que ocurrieren, además de designar a

> [...] presidente y vicepresidente del consejo, así como los de las secciones [...] e igualmente el secretario"; y para que el Ejecutivo pudiera ejercer sus facultades para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, las Bases decretaron que entraban en receso "las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios.[352]

Un gobierno verticalista (ahora ungido el presidente con el título de "Alteza Serenísima"), la supresión de la libertad de imprenta y un nuevo diferendo con Estados Unidos llevaron al país a perder una porción más de su territorio y a Santa Anna la presidencia. La Revolución de Ayutla, iniciada con el plan del mismo nombre en marzo de 1854 por Florencio Villarreal, lo expulsaría del poder de manera definitiva en agosto de 1855 y llevaría a reinstaurar la República. De acuerdo con el Plan de Ayutla, se elegiría a un presidente interino para que convocara a la elección de un Congreso extraordinario, "el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República, representativa popular".[353] En marzo de 1854, a sugerencia de Ignacio

---

[351] Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución, del 22 de abril de 1853. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1853_152/Bases_para_la_administraci_n_de_la_Rep_blica_hasta_237.shtml, [consultado 7/7/2010].

[352] *Idem*.

[353] Plan de Ayutla, del 1 de marzo de 1854. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/ artman2/publish/1854_151/Plan_de_Ayutla_1393.shtml, [consultado 9/6/2010].

Comonfort, se incluyó "la declaración de que las instituciones liberales eran las únicas que convenían al país con exclusión absoluta de cualquiera otras."[354] La Junta designó a Juan Álvarez presidente interino en octubre de 1855, quien convocó a elegir a un Congreso constituyente que debería reunirse en Dolores Hidalgo, Guanajuato.[355]

En consideración de que el proceso de independencia de México como nación libre y soberana se había dado en un contexto interno sumamente complejo, agravado por la serie de conflictos internacionales que nuestro país hubo de enfrentar, no resulta extraño que "entre 1821 y 1857 hayan existido 23 Congresos y 52 ejecutivos,[356] contando los periodos de Iturbide como regente y como emperador".[357]

e) La Constitución de 1857

Entre los 178 diputados constituyentes figuran los nombres de notables mexicanos, como Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Anastasio Cañedo, Guillermo Prieto, Melchor Ocampo, Luis de la Rosa, Santos Degollado, Vicente Riva Palacio, Ignacio L. Vallarta, Ignacio Ramírez, Miguel Lerdo de Tejada, José María del Castillo Velasco. Se nombraron 13 comisiones, la más importante fue la de Constitución, cuya labor fue elaborar el proyecto de Carta Magna que se sometería a discusión ante el pleno del Congreso.[358]

Un nuevo constituyente quedó instalado el 18 de febrero de 1856 en su sede dentro de Palacio Nacional y en junio de ese año se presentó

354 Villegas, La Cámara..., *op. cit.*, p. 81.

355 Un par de meses después, el 11 de diciembre, Ignacio Comonfort asumiría la presidencia en calidad de sustituto de Álvarez, por cuestiones de salud de este último; es por ello que algunos autores atribuyen a Comonfort la paternidad de la convocatoria al Congreso Constituyente de 1856-1857. Comonfort modificó la convocatoria a elecciones el 26 de diciembre de 1855, para que se reunieran en la Ciudad de México y no en Dolores Hidalgo.

356 Para efectos comparativos, Estados Unidos —nación constituida en 1787, en un contexto histórico, político y social mucho menos complejo que el nuestro— tendría, en ese lapso, 11 ejecutivos y 18 congresos de duración bianual. Desde la elección de su primer Congreso en 1787, cada uno de ellos ha sido numerado y ha tenido idéntica duración. Actualmente está en funciones el Congreso CXV, electo para el periodo 2017- 2019.

357 Cfr. Cortez, *op. cit*.

358 González, Facultades exclusivas..., *op. cit.*, p. 17.

el proyecto de Constitución, cuyo articulado prácticamente restablecía el diseño institucional de la de 1824, a excepción del Poder Legislativo, que se integraría solo por la Cámara de Diputados.[359]

En el dictamen de la Comisión de Constitución, que había optado por un Legislativo unicamaral, se advertía que la supresión del Senado había sido una de las "cuestiones más delicadas y difíciles que se han presentado al voto de la comisión, y que al fin ha dividido el parecer de sus individuos",[360] con lo que se afirmaba que dicha cámara era merecedora de su descrédito: con su actuación no se habían mejorado las leyes y solo encarnaba una oposición ciega y sistemática a cualquier reforma, muy lejos de representar una tregua para la reflexión y la calma para corregir los errores de la primera cámara.

Los partidarios del Legislativo bicamaral argumentaban que la existencia de una segunda cámara se justificaba en la necesidad de contar con un cuerpo corrector de los defectos en los que incurriera la primera en la elaboración de las leyes, así como la necesaria "lentitud, calma y meditación" para evitar quedar envuelto en las circunstancias o el entusiasmo de un momento determinado, que la actuación de una sola cámara generaría. El Senado, según sus defensores, debía ser un moderador frente a eventuales radicalismos de la Cámara de Diputados y mediador, además, entre el Legislativo y el Ejecutivo. Otero había expresado su apoyo a la existencia de dos cámaras desde su propuesta de Acta de Reformas en 1847: una de representación popular y la segunda con un doble carácter, la de representación de las partes de la federación en igualdad de circunstancias, así como contar con un cuerpo sabio y prudente, que moderara "el ímpetu de la democracia irreflexiva" y conservara la ciencia del gobierno.[361]

---

359 *Ibidem*, pp. 18-19. El 7 de julio Marcelino Castañeda presentó un proyecto para reexpedir la Constitución de 1824 con el Acta de Reformas de 1847 y así dejar de discutir el nuevo texto constitucional; y 18 días después se presentó otra propuesta, rubricada por Santos Degollado, Ignacio L. Vallarta, Guillermo Langlois, Antonio Lemus, Francisco Fernández de Alfaro, entre otros, en la cual reiteraban que el proyecto de constitución fuera el texto de 1824, sobre el cual se discutieran las reformas.

360 Ferrer Muñoz, Manuel, "Apuntes sobre la historia del Congreso en México", Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 241, 2003, p. 162, https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/issue/view/4717, [consultado 25/5/2024].

361 *Ibidem*, p.157. Camacho, *op. cit*., pp. 125-132 No olvidemos que en su Voto particular Otero, en sus artículos 6 y 7, señala la existencia del Senado y los requisitos para desempeñar el cargo.

Quienes pugnaron por un Legislativo unicamaral replicaban que el Senado era un mero cuerpo aristocrático y que desde la Constitución de 1836, esta cámara había perdido su naturaleza original de representante de la soberanía de las partes integrantes de la federación. Argumentaban también que la idéntica representación que tenían los estados de gran población y los de baja población, ponía en peligro el carácter democrático de la Constitución. Para Francisco Zarco, defensor del bicamarismo, se trataba de lo opuesto, pues "la mayoría, no de población sino de Estados, de entidades políticas, sucumbe á la minoría".[362] Como mecanismo compensatorio a la supresión del Senado, el diputado José María Covarrubias[363] propuso que, a solicitud de algún diputado, se realizarían dos votaciones: una del pleno camaral y otra con un solo voto por entidad federativa, lo que obligaría a los diputados de una misma entidad a ponerse de acuerdo. Ello permitiría, según su opinión, nivelar los poderes de las partes integrantes de la federación.

Consumada la desaparición del Senado por 44 votos contra 38, Francisco Zarco, advirtió, respecto de la imposibilidad de mantenerlo en la organización constitucional, que "mientras no se cree algo que remplace a ese muerto, sobra motivo para esperar su resurrección, que reclama además el principio federativo bien entendido".[364]

Por otra parte, en sus artículos 20 y 21, el proyecto introdujo la regla de las facultades exclusivas de la federación, además de que el Congreso federal podría anular leyes locales cuando contravinieran a las generales. Para González Oropeza,

> [...] esta disposición no debe entenderse como la fundamentación de la preeminencia del derecho federal sobre el local, sino del control de la distribución constitucional de competencias, ya que tolerar una invasión de

362 Ferrer, *op. cit*., p. 164.

363 *Ibidem*, p. 153.

364 *Idem*, p. 165. Barragán, Historia constitucional..., *op. cit*., pp. 271-274. Este autor señala que el debate sobre esta institución fue muy interesante, "porque muestra las posibilidades o las ventajas que puede tener el Senado en el sistema político mexicano, siempre y cuando sea un Senado democrático, como lo estuvo señalando insistentemente Francisco Zarco, cumpliendo funciones, por un lado de equilibrio entre los poderes federales; cumpliendo funciones de salvaguarda de la soberanía de los Estados y del régimen federal democrático de los territorios, tal como lo proponía el mismo Francisco Zarco; cumpliendo las funciones de una cámara revisora", p. 274.

> los estados a la Federación sería permitir que el poder de un Estado fuera superior al de la Unión.[365]

Aunque no quedó explícito el impedimento de la federación para actuar sobre la competencia de los estados, "es fácil deducirla del énfasis de la disposición de que los poderes de la Unión sólo tendrían facultades exclusivas".[366]

En el artículo primero de la Constitución se estableció que los derechos del hombre serían la base y objeto de las instituciones sociales, a las leyes y autoridades del país les correspondería respetar las garantías otorgadas en ella. Con la inclusión de la figura del amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue fortalecida en sus facultades, al hacerla responsable de velar por la protección de los derechos individuales y la supremacía constitucional; a pesar de la prohibición expresa de declarar la nulidad general de las leyes inconstitucionales, que limitaba la actuación del Poder Judicial en el control de la constitucionalidad, se daba un paso adelante.

La forma de Estado no volvió a constituir motivo de diferendo a partir de entonces; "la definición federalista de 1857 representó un hito en el desarrollo de nuestras instituciones políticas", según González Oropeza, quien conmina a enfatizar los argumentos de uno y otro bando, "pues desde entonces se repite que nuestro federalismo fue una copia 'servil' del modelo adoptado en Estados Unidos, como si el éxito o fracaso posterior del sistema estuviera supeditado a nuestra capacidad o su ausencia para darnos instituciones políticas propias".[367] La pugna continuaría respecto de las modalidades del sistema de gobierno que, definido ya como presidencial, mantenía la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo por la supremacía de uno y otro.

La Constitución de 1857, además de robustecer el Estado federal y la forma de gobierno republicano y democrático, se caracterizó por dotar de nuevo de facultades excesivas al Legislativo en detrimento del Ejecutivo, cuya facultad de veto suspensivo, prevista en la Constitución de 1824, quedó reducida a una mera opinión respecto de un dictamen discutido de forma previa por el Congreso. Una variante más fue la realización de dos periodos de sesiones ordinarias por año. Por

---

365 González, El Federalismo, *op. cit.*, p. 118.

366 *Ibidem*, p. 119.

367 *Idem*, p. 21.

otra parte, si bien la solución de conflictos se facilitaba por medio del posible otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, no se preveían los mecanismos de legitimación para que este interviniera en los estados, por ejemplo, para resolver problemas de inestabilidad política surgidos en su interior, como violaciones al voto, conflictos poselectorales, desconocimiento de autoridades y hasta duplicidad del titular del Ejecutivo en algunos de ellos.

En lo tocante a la regulación interna de la cámara, si bien no existe registro de la aprobación del Reglamento del Congreso de 1857[368] —extenso en su contenido, pues incluía 258 artículos—, sí tuvo aplicación y sus disposiciones desarrollaron las expresadas en el texto constitucional, especialmente en lo referido al procedimiento legislativo. Destaca el apartado sobre la formación de las leyes, que establecía una serie de reglas de estricta técnica legislativa. Por su parte, las sanciones por inasistencias injustificadas de los diputados a las sesiones eran considerablemente más severas que las previstas en la regulación anterior, pues incluía, además de una multa, la pérdida de su "dotación remunerativa" y la suspensión de "todos los derechos políticos, inclusos [sic] los de ciudadanía", por lo que quedaban imposibilitados para desempeñar cargos públicos. También se fijaron penas por ausentarse de las sesiones y se les podía multar si por su ausencia se perdiera el quórum. El otorgamiento de licencias dependía de la conformación de este último. En cuanto a las normas para la autocalificación electoral, la instalación formal, la elección y facultades de su directiva, la organización interna, el ceremonial, el procedimiento e integración del gran jurado, así como lo referente a las sesiones, el tratamiento de las iniciativas de quienes tenían el derecho a ello y el trabajo de dictamen de las comisiones, prácticamente replicaron las del Reglamento de 1824.

A partir de esta Constitución se instauraron dos periodos de sesiones y una diputación permanente, la cual asumió las funciones que ejercía el Consejo de Gobierno, que había funcionado desde 1824 hasta 1853.[369]

La Constitución de 1857 también estableció la modalidad de elección indirecta en primer grado para la elección de los integrantes de los poderes federales, mientras que "las legislaturas estatales sólo quedaban facultadas para establecer los procedimientos de elección de sus

[368] Enciclopedia Parlamentaria de México, *op. cit.*; Villegas, p. 575, paráfrasis.

[369] González, Facultades exclusivas..., *op. cit.*, p. 22.

propias autoridades",[370] lo que significó un cambio radical con respecto de las elecciones pasadas. En cuanto a la elección presidencial, la cual sería indirecta en primer grado y secreta, si ningún candidato hubiera obtenido la mayoría, el Congreso elegiría entre los que alcanzaron el mayor número de sufragios, con lo que se demostraba de nueva cuenta el papel preponderante del Legislativo sobre los demás poderes.

Debo señalar que a partir de este Congreso constitucional se inició la secuencia numérica de las legislaturas, que continúa hasta la fecha. La Constitución se aprobó el 5 de febrero de 1857, bajo la presidencia de Ignacio Comonfort, cuando Valentín Gómez Farías era el presidente del Congreso, aunque se publicó por bando solemne el 11 de marzo y entró en vigor el 16 de septiembre de ese año.

Un tema que cobraría enorme relevancia fue la oposición que la Iglesia mostró hacia las disposiciones reformistas de la Constitución, como la relativa a la educación (art. 3°) y a las facultades que los poderes federales ejercerían en materia de culto religioso (art. 123), que se unían a las disposiciones que ya se habían emitido como la Ley Juárez (sobre administración de justicia y de los tribunales) y la Ley Lafragua (libertad de imprenta), ambas de 1855 y a las que más tarde se sumarían la Ley Lerdo (sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que fueran propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas) de 1856, así como la Ley Iglesias (que prohibía el cobro de derechos, obvenciones parroquiales y diezmo a las clases pobres) de abril de 1857, conocidas más por el nombre de Leyes de Reforma.

Efectuadas las elecciones de 1857 bajo la nueva Constitución, resultaron electos Ignacio Comonfort para la Presidencia de la República y Benito Juárez como presidente de la Suprema Corte de Justicia, pero un nuevo enfrentamiento estaba en puerta "Cuando la obra del Constituyente se terminó, tenía enemigos por todas partes, y casi ningún partidario [...] Toda la historia de las instituciones nacionales, vivida por la generación de 57, se levantaba en su memoria para inclinarlos a recibir aquella promesa de regeneración por lo menos con indiferencia y escepticismo".[371]

La nueva Constitución y las reformas liberales impulsadas desde el gobierno dieron pie a un golpe de estado en diciembre de 1857. El

[370] Villegas, La Cámara..., *op. cit*., p. 83.

[371] Rabasa, Emilio, La Constitución y la dictadura, 8ª. ed., México, Porrúa, 1998, p. 21.

Plan de Tacubaya, proclamado por el bando conservador, encabezado por Félix María Zuloaga, establecía que cesaban de regir la Constitución recién aprobada y las autoridades que se negaran a secundarlo, además de convocar a un constituyente para que redactara una nueva "conforme a la voluntad nacional", además de otorgar a Comonfort "el mando supremo con facultades omnímodas".[372] El Presidente Comonfort intentó formar un gabinete mixto de liberales y conservadores, se adhirió al Plan de Tacubaya "en un intento por armonizar libertad y religión". El Congreso condenó la posición del presidente, el cual a su vez lo disolvió (no volvió a reunirse sino hasta el fin de la guerra de 1861) y ordenó la aprehensión tanto del presidente del Congreso, Isidoro Olvera, como del presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez. Zuloaga aprovechó esta situación política para llevar a cabo una sublevación armada, desconoció a Comonfort y asumió la presidencia por parte de los conservadores; expidió las llamadas Cinco Leyes, en las que se derogaban las disposiciones reformistas. Comonfort tuvo que renunciar a su cargo no sin antes poner en libertad a Juárez, quien de inmediato asumió la titularidad del Ejecutivo del gobierno republicano pero tuvo que abandonar la capital para resguardar las instituciones durante la llamada "Guerra de Reforma"; primero estuvo en Guanajuato, luego en Manzanillo, de ahí pasó a Panamá para luego trasladarse a Estados Unidos y finalmente llegar a Veracruz, desde donde continuó despachando.

Un pronunciamiento de Miguel Echegaray (Plan de Navidad) contra "los 'principios de progreso exagerado contenidos en la Constitución de 1857', como las 'ideas retrógradas' del gobierno de Zuloaga"[373] proponía el establecimiento de una Asamblea Constituyente que sometiera sus determinaciones a un referéndum, con la finalidad de lograr una conciliación entre ambas partes; al no contar con el apoyo necesario, Zuloaga renunció y fue sustituido por Manuel Robles Pezuela, quien integró una Junta Electoral que llevaría a cabo esta conciliación y organizaría un gobierno provisional. Se designó a Miguel Miramón para ocupar la presidencia de la República y se emitió la convocatoria para "la elección del Congreso Constituyente que tendría amplias facultades para reinstalar alguna de las Constituciones anteriores, refor-

372 Villegas, La Cámara..., *op. cit*., p. 84. Se proponía además el establecimiento de un Consejo de Gobierno y la promulgación de una ley para la elección del presidente constitucional.

373 *Ibidem*.

marlas, o bien, elaborar una nueva".[374] Es hasta que el gobierno de Estados Unidos dio su reconocimiento oficial al gobierno juarista en 1859, que el presidente puso en práctica los principios liberales y comenzó a recuperar posiciones; muestra de ello fue la expedición en Veracruz, el 15 de julio de ese año, del Manifiesto a la Nación, en el que se señala:

> El Gobierno nacional vuelve hoy a establecer su residencia en la ciudad de México, de la que salió hace cuatro años.
>
> [...]
>
> Lleno de confianza en ellos, procuró el Gobierno cumplir sus deberes, sin concebir jamás un solo pensamiento de que le fuera licito menoscabar ninguno de los derechos de la nación. Ha cumplido el Gobierno el primero de sus deberes, no contrayendo ningún compromiso en el exterior ni en el interior, que pudiera perjudicar en nada la independencia y la soberanía de la República, la integridad de su territorio o el respeto debido a la Constitución y a las leyes. Sus enemigos pretendieron establecer otro gobierno y otras leyes, sin haber podido consumar su intento criminal.
>
> Después de cuatro años, vuelve el Gobierno a la ciudad de México, con la bandera de la Constitución y con las mismas leyes, sin haber dejado de existir un solo instante dentro del territorio nacional.
>
> [...]
>
> Mexicanos: Encaminemos ahora todos nuestros esfuerzos a obtener y a consolidar los beneficios de la paz. Bajo sus auspicios, será eficaz la protección de las leyes y de las autoridades para los derechos de todos los habitantes de la Republica.
>
> Que el pueblo y el Gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz.
>
> Confiemos en que todos los mexicanos, aleccionados por la prolongada y dolorosa experiencia de las calamidades de la guerra, cooperaremos en lo de adelante al bienestar y a la prosperidad de la nación, que solo pueden conseguirse con un inviolable respeto a las leyes, y con la obediencia a las autoridades elegidas por el pueblo.[375]

De conformidad con estos principios, entre julio y agosto de ese año, Juárez expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásti-

[374] *Idem*, pp. 84-85.

[375] Manifiesto a la Nación, 15 de julio de 1859, en https://cs.uwaterloo.ca/~alopez-o/politics/benito.html, [consultado 7/2/2018].

cos, la Ley del Matrimonio Civil y la Ley Orgánica del Registro Civil. Aunque los conservadores trataron de mantener el poder, el gobierno republicano retornaría a la capital del país, con lo que se daba término a la llamada Guerra de Reforma o de Tres Años. Poco antes de que Juárez llegara a la Ciudad de México en enero de 1861, se habían expedido las convocatorias para la elección del Poder Legislativo y del presidente de la república, por lo que gobernó al margen del orden constitucional, mediante el uso de facultades extraordinarias y sin el apoyo del Congreso federal, que había sido disuelto a finales de 1859. La diputación permanente convocó al Segundo Congreso para iniciar sesiones el 9 de mayo, durante un periodo extraordinario que concluyó el 31 de julio, para así tratar de atemperar la afectación que le provocó su cierre violento años atrás, e iniciaría sus sesiones también extraordinarias en la segunda quincena de septiembre y concluiría el 15 de diciembre de 1861, con la particularidad de que este Congreso tomó la determinación de ya no jurar sobre la Biblia, sino sobre las Leyes de Reforma.

Correspondió a este tratar dos asuntos relevantes: el primero, discutir la elección del presidente de la república, que era disputada por Juárez, Miguel Lerdo de Tejada y Jesús González Ortega; y terminó por declarar vencedor a Juárez, quien inició su gobierno el 15 de junio de 1861, con la obligación de concluirlo en 1865. Dicho gobierno solicitó al Congreso que se le otorgaran amplias facultades para organizar la administración pública y someter a quienes continuaban en guerra contra la república, a lo cual se oponían los legisladores, ya que argumentaban que les preocupaba suspender las garantías individuales, una de las mayores conquistas del pueblo mexicano tras tantos años de lucha. El segundo, revisar la iniciativa de Juárez del 17 de julio, para declarar la suspensión de pagos de la deuda extranjera por un lapso de dos años —la cual finalmente fue aprobada por el Legislativo—, y que dio pie a una nueva invasión a nuestro país, ahora por parte de Francia, Inglaterra y España.

El 15 de abril se volvió a reunir el Congreso y cerró sus sesiones el 1 de junio de 1862, tiempo durante el cual ya se habían presentado los primeros combates entre las tropas francesas y el ejército mexicano, de los que se recuerda la famosa la batalla de Puebla del 5 de mayo. Napoleón III había aceptado la propuesta de los conservadores de establecer aquí una monarquía encabezada por un príncipe europeo, por lo que se instauró el llamado Segundo Imperio en 1864, en coexistencia con el gobierno de Juárez, quien de nuevo tuvo que gobernar mediante facultades extraordinarias que le concedió el Congreso en abril de 1863,

poco antes de desintegrarse el 27 de mayo, ante la imposibilidad de realizar nuevas elecciones.[376]

Para el mes de junio, el invasor francés creó la Junta Superior de Gobierno, integrada por 35 miembros designados por los extranjeros, quienes a se encargarían de nombrar un Poder Ejecutivo colegiado así como a los 215 integrantes de la Asamblea de Notables, quienes se encargarían del Poder Legislativo. Comenzaron a sesionar el 8 de julio de 1863, con la presentación de la forma de gobierno en forma de monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico, que debía implantarse en México, bajo el protectorado francés. A los pocos días, el 21 de julio, esta Junta nombró a Juan Nepomuceno Almonte, Mariano Salas y Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos como titulares del Ejecutivo. Fue mediante la Junta de Conservadores que se dio a conocer que se ofrecería la corona del Imperio Mexicano al candidato de Napoleón III, al archiduque Maximiliano de Austria.[377]

El 10 de abril de 1864 la Junta de Notables se trasladó a Miramar para ofrecer el trono de México al archiduque Maximiliano de Habsburgo y a su esposa Carlota Amalia; y el 29 de mayo los emperadores llegaron a Veracruz. La actividad legislativa del Segundo Imperio fue prolija, pues no se conformó con expedir una serie de leyes desfavorables a la Iglesia, como la tolerancia de cultos, la supervisión de las operaciones de desamortización de los bienes eclesiásticos, la ley de cementerios y del Registro Civil, sino que el 10 de abril de 1865 promulgó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que contaba de 18 títulos y 81 artículos, en el que se asentaba que la soberanía de la nación estaba representada en la figura del emperador, quien debía defender-

376 El Tercer Congreso se reunió en septiembre de 1862, pero por falta de quórum no llevó a cabo su labor de manera regular. El segundo periodo de sesiones inició en abril, pero terminó clausurando las sesiones el 31 en mayo de 1863, cuando el Partido Conservador acordó la restauración del sistema monárquico de gobierno. El Congreso se trasladó a San Luis Potosí, desde donde el 27 de noviembre lanzó un manifiesto en el que condenaba la intervención francesa y convocó a continuar la lucha. En enero de 1864 se trasladó a Saltillo, en donde llevó a cabo sus sesiones la Diputación Permanente.

377 Es curioso señalar que para septiembre de 1863, ya enterado de que se le ofrecería la corona de México, Maximiliano presentó un proyecto de Constitución del Segundo Imperio Mexicano, el cual no fue aceptado por Napoleón III (de Francia) ni Leopoldo I (de Bélgica). Bertha Flores Salinas, "Una Constitución y un Estatuto Provisional para el Segundo Imperio Mexicano", p. 241-248, en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2289/18.pdf, [consultado 18/7/2017].

la, así como su independencia y, quizá lo más relevante: confirmó las garantías individuales que ya estaban consagradas en la Constitución de 1857, como uno de los grandes logros de los liberales mexicanos. Además, se expidió en 1866, el primer Código Civil del país y se avanzó en la elaboración de los otros códigos según el modelo napoleónico.[378]

Otras de sus acciones, más de carácter social que legislativa, fueron restringir las horas de trabajo así como abolir el trabajo de los menores. Restauró la propiedad común, prohibió las formas de castigo corporal y canceló las deudas de los campesinos que no excedieran de determinado monto; eliminó el monopolio de las llamadas "tiendas de raya", mandó traducir al náhuatl los decretos imperiales para que la población hablante indígena los conociera. Fue el impulsor del Museo Nacional de Historia Natural y el primer gobernante en dar el "grito de Independencia" en Dolores Hidalgo, cuna de la insurgencia. También se debe a Maximiliano el haber encargado a Mariano Orozco y Berra una nueva división territorial de México, en 50 departamentos, en la que se tomaban en cuenta los límites naturales, la extensión de cada departamento, la configuración del terreno, clima, actividades económicas y número de habitantes, entre otras cosas.[379]

La derrota de los conservadores, la captura de Maximiliano y su posterior fusilamiento el 19 de junio de 1867 acorde con la ley expedida por Juárez en 1862 "contra los traidores", cierra la última aventura monárquica en México y permitió la restauración de la República. Finalmente Juárez entró en la Ciudad de México el 25 de julio y a escasos 15 días convocó a elecciones federales, propuso una consulta directa al pueblo para que decidiera sobre reformas a la Constitución, incluida la restauración del Senado. A decir de León Guzmán,[380] Juárez ni siquiera era el titular de un poder constituido, puesto que su mandato había concluido y su permanencia en el cargo había sido efecto de una prórroga arbitraria, endeblemente justificada en una ley secundaria. La convocatoria que emitió Juárez —sin facultades propias ni delegadas, pero era el único en circunstancias para hacerlo—, debió ser para elecciones y no para proponer reformas a la Constitución, lo cual constituyó, en opinión de Guzmán, un recurso pragmático para intentar la reforma por un camino tan irregular, que estaba sustentado en "el

378 Villegas, La Cámara..., *op. cit.*, pp. 104-106.

379 O'Gorman, *op. cit.*, pp. 163-166.

380 Guzmán, *op. cit.*, nota 223, p. 30.

espíritu de obediencia pasiva tan característico de nuestra raza, [en] el respeto que es tan natural tributar a las opiniones de los hombres eminentes".[381] La propuesta de Juárez comprendió cinco puntos:

1) restablecimiento del Senado, aduciendo que en una república federal servían las dos cámaras para combinar, en el Poder Legislativo, el elemento popular y el federativo;

2) veto suspensivo del Ejecutivo;

3) informe del Ejecutivo al Congreso por escrito y con responsabilidad del presidente, ya que, según la propuesta, la responsabilidad de los secretarios de despacho era propia de las monarquías representativas de Europa, en las que el monarca era vitalicio e irresponsable, y que ello no debía aplicar en una república;

4) restricción de la diputación permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso; y

5) sustitución provisional del Ejecutivo cuando faltaran simultáneamente el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte.

Sus propuestas no prosperaron, pues no era fácil convencer al Congreso de aprobar disposiciones que lo debilitarían y en las que los estados con mayor población perderían peso en el Legislativo.

La IV Legislatura instalada el 18 de diciembre de 1867, desplegó una intensa actividad legislativa para dar cauce a las necesidades de la república restaurada, si bien los diferendos entre ambos poderes no se atemperaron del todo. Esta legislatura tuvo el enorme reto de reconstruir al país luego de un largo periodo de guerra civil e intervención extranjera, pero sobre todo de discutir la amnistía de todos aquellos que habían colaborado con el Segundo Imperio y que en no pocos casos se trató de funciones administrativas para que continuara funcionando el país.[382]

---

381 *Idem*.

382 Un hecho que no podemos soslayar, es la promulgación de la ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, relativa al Juicio de Amparo de 1869. La primera ley es de noviembre de 1861, que se prestó a interpretaciones contradictorias y a innumerables consultas que se le hicieron a la Suprema Corte de Justicia, de ahí que se reformara en 1869 (naturalmente por las condiciones políticas del país no se llevó a cabo su reforma, debido a la intervención francesa a partir de 1862 y el Segundo Imperio). Fue el 30 de octubre de 1868 cuando el

La V comenzó sus sesiones el 15 de septiembre de 1869 y las concluyó el último día de abril de 1871, su trascendencia radica en que se llevó a cabo la

> [...] definición de las relaciones entre la Federación y los Estados, en particular en lo que se refería a la responsabilidad política y al auxilio federal. El desarrollo del trabajo parlamentario requirió de más de cuarenta comisiones integradas cada una de ellas con tres miembros, lo cual fue una innovación.[383]

Tanto la IV como la V Legislatura coincidieron con el Ejecutivo en la necesidad de promover la reorganización de la economía y ampliar las obras materiales que se habían detenido pero resultaban necesarias para el desarrollo del comercio, como las concesiones ferroviarias (la primera fue otorgada por Juárez en 1861), la construcción de puertos y caminos, entre otras obras de infraestructura.

A la VI Legislatura, que fue de 16 de septiembre de 1871 al 31 de mayo de 1873, le correspondería calificar la elección presidencial de julio de 1871, en la cual compitieron Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. El 7 de octubre la comisión escrutadora del

---

Ministerio de Justicia e Instrucción Pública le hizo llegar al Congreso la reforma de ley sobre juicios de amparo; después de varios debates y discusiones, se aprobó por los diputados el 19 de enero de 1869, que se publicó al día siguiente, rubricado por Benito Juárez, presidente de la república e Ignacio Mariscal, ministro de Justicia e Instrucción Pública. Una nueva reforma se llevó a cabo en diciembre de 1882, durante el gobierno de Manuel González, fue el primer intento legislativo con el objetivo de dotar de "fuerza vinculatoria a los fallos de la Suprema Corte, respecto a otros órganos jurisdiccionales". Carmona Tinoco, Jorge Ulises, capítulo 5 "La interpretación judicial constitucional en México", p. 131-205, en La interpretación judicial constitucional, prólogo de Jorge Carpizo, México, UNAM, IIJ, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/867/8.pdf, [consultado 12/2/2018].

383 González, Facultades exclusivas..., *op. cit*., p. 23. El autor agrega "Este v Congreso contribuyó con las instituciones constitucionales quizá como ningún otro, pues conoció de acusaciones contra el gobernador de Querétaro, Julio María Cervantes; de Chiapas, José Pantaleón Domínguez, y de Oaxaca, Félix Díaz. Asimismo, actuó contra el diputado Juan Carbó por responsabilidad oficial. En este Congreso se propuso la creación de un procedimiento constitucional ante el Poder Judicial, para dirimir controversias sobre competencias entre los Estados y la Federación. Este procedimiento se incluiría en 1917 con el nombre de 'controversias constitucionales', que son la esencia de los procedimientos sustanciados actualmente ante la Suprema Corte de Justicia."

Congreso leyó el fallo: Lerdo de Tejada 2874 votos electorales, Díaz 3555 y Juárez 5837. Juárez fue el ganador pero se acusó a su gobierno de fraude electoral, Al mes siguiente Díaz se sublevó con el Plan de la Noria, bajo el argumento de que la reelección indefinida de Juárez ponía en peligro las instituciones nacionales.[384]

Sin embargo, la muerte de Juárez el 18 de julio de 1872 dejó sin valor el Plan de la Noria. Conforme a la Constitución, el presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupó la titularidad del Ejecutivo y la Diputación Permanente convocó a elecciones presidenciales, en las que resultó ganador Lerdo de Tejada el 16 de noviembre, por lo que asumió el cargo el 1 de diciembre de 1872.[385]

f) El restablecimiento de la Cámara de Senadores en 1874

Lerdo se aprovechó de que la VII Legislatura (septiembre de 1873-mayo de 1875) le era favorable y a efecto de atemperar el control que de los asuntos públicos había dado cuenta el Congreso unicamaral en

[384] Los primeros párrafos del Plan de la Noria manifiestan "La reelección indefinida, forzosa y violenta del Ejecutivo federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales. En el Congreso, una mayoría regimentada por medios reprobados y vergonzosos ha hecho ineficaces los nobles esfuerzos de los diputados independientes y convertido la representación nacional en una cámara cortesana, obsequiosa y resuelta siempre a seguir los impulsos del Ejecutivo. En la Suprema Corte de Justicia, la minoría independiente que había salvado algunas veces los principios constitucionales de ese cataclismo de perversión e inmoralidad, es hoy impotente por la falta de dos de sus más dignos representantes y el ingreso de otro llevado allí por la protección del Ejecutivo. Ninguna garantía ha tenido desde entonces amparo; los jueces y magistrados pundonorosos de los tribunales federales son sustituidos por agentes sumisos del Gobierno, y los intereses más caros del pueblo y los principios de mayor trascendencia quedan a merced de los peores guardianes. Varios Estados se hallan privados de sus autoridades legítimas y sometidos a Gobiernos impopulares y tiránicos, impuestos por la acción directa del Ejecutivo, y sostenidos por las fuerzas federales. Su soberanía, sus leyes y la voluntad de los pueblos han sido sacrificadas al ciego encaprichamiento del poder personal." En http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/NORIA.pdf, [consultado 7/2/2018].

[385] Hacia finales de agosto de 1872 se incendió el Salón de la Cámara de Diputados en Palacio Nacional, por lo que debieron trasladarse los legisladores al Teatro Iturbide, en donde permanecerían hasta la madrugada del 29 de marzo de 1909, cuando un incendio también destruyó el recinto legislativo federal. A los pocos días se instaló el Congreso en el Palacio de Minería.

diferentes ocasiones, promovió la restauración del Senado y la reincorporación del derecho de veto del Ejecutivo. A esta legislatura le correspondió llevar a cabo las reformas constitucionales de septiembre de 1873 y de noviembre de 1874, que incluyeron diversas modificaciones, como la incorporación de las Leyes de Reforma a la Ley fundamental de 1857, entre ellas la supremacía del Estado sobre la Iglesia, la libertad de trabajo, de creencia y de religión.

Tras las argumentaciones de los legisladores que resultaban favorables para la restitución del Senado, este se convirtió en un contrapeso de la Cámara de Diputados, aunque muy disminuido como institución de representación del pacto federal, pues no participaba en la ratificación de los secretarios del despacho ni intervenía en la aprobación del presupuesto de egresos. En su diseño estuvieron ausentes las características que para León Guzmán debería tener el Senado: ser pequeño e instruido, además de que la elección de los senadores no debía estar regulada por el centro, ya que, por tratarse de integrantes de la Cámara federal, a cada estado debía corresponder el derecho de decidir cómo elegirlos; de lo contrario, aseguraba, se estaría desconociendo su aptitud para nombrar representantes y fomentarse con ello el centralismo. Se determinó que los miembros del Senado desempeñarían el cargo por cuatro años (antes de su desaparición era de dos años) y la edad mínima para ocupar un escaño sería de treinta años, lo cual pretendía asegurar experiencia y madurez política del senador respectivo.

Entre las facultades que se le asignaron por parte del Congreso, se incluyó la de declarar cuando hubieren desaparecido los poderes de un estado para resolver conflictos políticos entre sus poderes y para nombrar a un gobernador provisional a propuesta del presidente, entre otros. Ignacio Marván[386] explica que, en lugar de reglamentarse el artículo 116[387] de la Constitución de 1857, para determinar la manera en que los poderes de la Unión intervendrían en caso de sublevación o trastorno interior en los estados, con lo que se habría abonado a la consolidación de la Suprema Corte como instancia de solución por la vía constitucional de los problemas políticos, por ley emitida en 1875 esta quedó impedida, bajo pena física de los responsables, de intervenir

386 Marván, *op. cit*., p. 63.

387 "Art. 116. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación ó trastorno interior, les prestará igual protección, siempre que sean escitados por la legislatura del Estado ó por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

en la revisión de la constitucionalidad de los fallos de los colegios electorales, con lo cual se reformó, *de facto*, la Constitución.

Fue también significativa la discusión que se suscitó durante este tiempo, acerca de un juicio de amparo que se conoce en los anales de la Jurisprudencia Mexicana como Amparo Morelos. Manuel González Oropeza nos ofrece una breve reseña en su libro Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que aquí me permito reproducir

> Este caso judicial fue conocido así, porque versó sobre la legitimidad del gobernador de Estado de Morelos, quien se había reelecto en el cargo, contra lo dispuesto por la Constitución estatal, la cual si bien se había pretendido reformar para permitir la reelección, la reforma no había seguido el procedimiento mandado por ella misma, y por lo tanto, carecía de validez. En este caso, la Suprema Corte desconoce la declaratoria de elección que mediante decreto la Legislatura del Estado había expedido; esto fue, en consecuencia, una abierta confrontación con la facultad de calificación electoral que los congresos mexicanos se habían arrogado desde los inicios de nuestra vida independiente. Hay que señalarlo, este fue el inicio de la justicia electoral en nuestro país. No obstante, en 1875, contra la resolución de la Suprema Corte, este Congreso Federal aprobó un decreto creando la doctrina de no justiciabilidad de cuestiones políticas y poniendo fuera del alcance de la justicia, las resoluciones de los Congresos como colegios electorales. Esta doctrina legislativa fue terminada en 1996 con los tribunales electorales que nuestra Constitución estableció.[388]

La Suprema Corte de Justicia, para 1876, haría suyas las posiciones de su entonces presidente Ignacio L. Vallarta sobre su no intervención en asuntos políticos y electorales "para no lastimar la soberanía local", con lo cual quedó en manos del Senado esta delicada tarea.[389] Se pre-

---

388 González, Facultades exclusivas..., *op. cit.*, p. 25, cursivas mías. Para mayores detalles de este caso, véase la obra del mismo autor y Eleael Acevedo Velázquez (coords.), El Amparo Morelos, México, Ed. Laguna, 2002, 698 p. con ils.

389 Es interesante que los conflictos de este tipo, surgidos desde ese entonces, siguen sin bases sólidas para ser resueltos y hasta la fecha constituyen un tema de debate para los integrantes del tribunal constitucional. El 12 de mayo de 2004 presenté, en mi calidad de senador, una iniciativa de Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2007. Mediante acción de inconstitucionalidad 166/2007 se impugnaron algunos artículos de dicha ley por considerar que se invadía la esfera de atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, los artículos atacados fueron reconocidos como constitucionales por una mayoría

tendió separar lo político de lo jurídico, aunque la línea que los divide sea muy delgada.

Previo a las elecciones de 1875, el Congreso reestructuró la Comisión Permanente para reincorporar a los miembros del Senado, quienes iniciarían el ejercicio de sus funciones el 15 de septiembre y culminarían sus sesiones el 31 de mayo de 1878. Fue el único Congreso General que tuvo una duración de tres años, debido a la interrupción ocasionada por el Plan de Tuxtepec derivado de las elecciones presidenciales de 1876, del que Lerdo de Tejada quiso beneficiarse para continuar en la presidencia por la vía de la reelección.

Esta intención de Lerdo de Tejada, hacia mediados de 1876, trataba de apoyarse en un Congreso favorable a su persona, dispuesto a llevar a cabo las modificaciones legales necesarias para permitírselo. Al iniciarse 1876, en enero, se desató una nueva revuelta encabezada por Porfirio Díaz a la cabeza del Plan de Tuxtepec, cuya bandera era la defensa de la Constitución y su divisa, la "no reelección".[390] El plan

de 7 ministros de la SCJN, por lo que la ley se mantuvo inalterada. En febrero de 2011, algunos ministros consideraron que no era necesario que la Corte determinara qué debía entenderse por cuestiones políticas: "No sólo es innecesario, sino muy difícil y complicado llegar a una conclusión de la definición de lo que es político y de lo que no es político": Luis María Aguilar Morales. No debe intentarse una definición de lo que es "político", sino que esto debe ser a la luz de los casos que se presenten": Fernando Franco González Salas. "No podemos definir arbitrariamente aquí si es o no político, sino que tenemos que atender a los supuestos de procedencia de los conflictos jurisdiccionales que dan competencia a esta Corte". Sergio Valls Hernández. "[...] quien dirá si es una cuestión competencial o no, si el conflicto llega a la Corte, será esta Suprema Corte, porque también no siempre es tan sencillo poder definir a *priori* qué es competencial": Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Se debatieron también las características que tendrían las resoluciones del Senado, a diferencia de las que emite el tribunal constitucional: "La resolución, la metodología para la resolución de los problemas, en el ámbito jurisdiccional es necesariamente axiológico, en el campo de lo político es necesariamente ontológico, son dos maneras totalmente de apreciarse las cosas": Juan Silva Meza. "Es una función diferente a la normal, porque no va a emitir leyes, ni va a analizar si va a reformar o no la Constitución; aquí va a dirimir un conflicto que se le está planteando. Es una función que podríamos decir desde el punto de vista administrativo, materialmente jurisdiccional": Margarita Luna Ramos. "El Senado no puede decir el derecho, y por tanto en forma alguna ejerce una facultad materialmente jurisdiccional": Sergio Aguirre Anguiano. Fuentes: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=3505, [consultado 30/5/2018]; http:// www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRArt76_fracVI.pdf, [consultado 30/5/2018].

390 Resulta paradójico que esta frase acuñada por Díaz contra la reelección de Lerdo

establecía que se realizarían "elecciones para Supremos Poderes de la Unión, a los dos meses de ocupada la capital de la República [...] con arreglo a las leyes electorales".[391]

Las numerosas irregularidades presentadas durante las elecciones del mes julio, entre las cuales se cuenta que no se llevaron a cabo en más de cien distritos; en varios colegios electorales no se contó con el quórum legal, mientras que en otros lugares los electores superaban al número de los preinscritos y, en algunos más, tampoco hubo elecciones por estar ocupados por los revolucionarios seguidores del Plan de Tuxtepec. Todo esto derivó en lo que el presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias, denominó "la ilegalidad del sufragio popular", cuando la Cámara de Diputados declaró electo al Presidente Sebastián Lerdo de Tejada para un próximo cuatrienio (1876-1880). Iglesias consideró este hecho como "el mayor ultraje a la soberanía popular", Díaz, al conocer las posiciones de Iglesias, trató de pactar con él mediante un acuerdo conocido como el "Convenio de Acatlán", pero este rechazó las propuestas porque consistían en tomar el poder por la fuerza y el desconocimiento de los tres poderes federales del gobierno, con lo cual Iglesias no estaba de acuerdo. Por ello redactó el Plan de Salamanca, cuyo objetivo, además de establecer un plan de gobierno provisional, era convocar a elecciones, en el que se comprometía a no participar en la próxima contienda. Es por ello que en los últimos días de ese mes lanzó el Manifiesto a la Nación del presidente de la Corte de Justicia,[392] en el que se consignaban no solo estos actos, sino que declaraba que las acciones llevadas a cabo por la Cámara de Diputados, en su función de Colegio Electoral, parecían más un club reeleccionista que legitimaba el fraude electoral y solo servía para consumar un es-

---

más tarde se haya vuelto contra él, tras varias reelecciones. Su larga estadía en el Ejecutivo llevó a Francisco I. Madero a impulsar un movimiento con el que dio inicio la lucha revolucionaria de 1910 y puso fin al régimen porfiriano.

391 Plan de Tuxtepec. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1876_169/Plan_de_Tuxtepec_lanzado_por_Porfirio_Diaz_en_cont_1773.shtml, [consultado 18/9/2010]. Este plan tuvo una reforma más tarde en el artículo referente al Poder Ejecutivo, el cual fue dado a conocer el 21 de marzo en Palo Blanco, Distrito de Matamoros, en el estado de Tamaulipas.

392 José María Iglesias, Manifiesto del presidente de la Corte de Justicia a la Nación; Programa de gobierno del presidente interino constitucional de la República Mexicana, con unas palabras de Guillermo Prieto, Salamanca, Guanajuato, s/ed., 1876, 39 p. Biblioteca Nacional de México, Fondo Reservado (BN-FR), Colección Obras Antiguas, Raras, Clasificación R 308 MIS.23

candaloso atentado contra las instituciones. En este texto se consigna una de las frases más destacadas sobre el valor que el presidente de la Suprema Corte de Justicia otorgaba a la Constitución de 1857: "Sobre la Constitución, nada. Sobre la Constitución, nadie".

El Congreso expresó, más tarde, su respaldo a los objetivos del Plan de Tuxtepec, por lo que Díaz ocupó la Ciudad de México y, en su calidad de Encargado del Poder Ejecutivo, convocó a elecciones para miembros del Congreso, el cual inició sus sesiones el 1 de abril de 1877; poco después se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, en las que Díaz resultó vencedor. En su toma de protesta como presidente de la República, el 5 de mayo, Díaz expresó su deseo de "contar con la armonía de los otros Poderes federales y de los Estados, con el apoyo de mis compatriotas y los ilustrados consejos de una prensa desapasionada". Si podía lograr todo esto, expresaba el general, "al terminar mi período presidencial podré volver al hogar doméstico con la satisfacción de ver á mi Patria en estado de desarrollar por sí sola sus naturales elementos de prosperidad y grandeza".[393]

Sus intenciones de volver al "hogar doméstico" al finalizar su encargo, mutaron de manera radical: a un año escaso de haber rendido protesta como presidente de la República, ya había promovido una iniciativa reeleccionista ante la VIII Legislatura, con objeto de modificar el artículo 78 de la Constitución (se prohibía la reelección inmediata, pero permitía la reelección presidencial pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones el Ejecutivo).[394] Es por ello que para el siguiente periodo presidencial le correspondió a Manuel González afín al propio Díaz, hacerse cargo del Ejecutivo, tras ese breve cuatrienio, Díaz regresaría al poder en 1884 para ejercerlo a plenitud y no abandonarlo sino hasta que el movimiento revolucionario lo expulsara de manera definitiva de la silla presidencial en abril de 1911.[395]

---

393 Protesta como presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos ante el Congreso, de Porfirio Díaz. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1877_168/Protesta_como_Presidente_Electo_de_los_Estados_ Uni_86.shtml, [consultado 21/9/2010].

394 Ley del Congreso, de Porfirio Díaz. Reforma de los artículos 78 y 109 de la Constitución, 5 de mayo de 1878. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1878_167/Ley_del_Congreso_de_Porfirio_Diaz_Reforma_de_los_a_1413.shtml, [consultado 21/9/2010].

395 La XIII Legislatura reformó el 21 de octubre de 1887 el artículo 78 constitucional, para permitir la reelección presidencial para el periodo inmediato. Constitución

g) Sistema presidencial y Ejecutivo fuerte, nota de fin de siglo

Las sucesivas reformas que Porfirio Díaz impulsó para reelegirse, sentaron las bases para su permanencia en el cargo por más de treinta años. La reforma constitucional de 1890, que permitió la reelección indefinida del titular del Ejecutivo, puso fin a la pugna característica de las décadas anteriores con el Legislativo, que quedó resuelta a favor del primero. A partir de entonces y durante las dos décadas siguientes, el Legislativo no volvió a tomar decisiones de manera autónoma y dejó, por tanto, de representar al pueblo y de interpretar sus intereses y aspiraciones.[396] En cambio, en ellas plasmó los del Ejecutivo, sustentados en su convicción de lograr el progreso, a cuyo fin, sus objetivos no podían estar sujetos, *de facto*, a los frenos y contrapesos previstos en la Constitución. El modelo reprodujo la tendencia iniciada en el siglo XVIII, a limitar, si bien formalmente, el poder absoluto del monarca, que ahora se expresaba en un presidente "electo" por el voto popular.

Los aspectos principales que marcaron las dos últimas décadas del siglo XIX, bajo el gobierno del general Díaz, fueron: a) la política de pacificación del país; b) el saneamiento de la hacienda pública y del crédito internacional; c) el desarrollo de la infraestructura para generar progreso; d) la preservación del modelo de concentración de tierras y riqueza, frente a la masa empobrecida e ignorante; e) el subdesarrollo democrático; f) el conservadurismo y la tecnocracia, personificados

---

de 1857. Con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901. En http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf, [consultado 8/2/2018]. El 20 de diciembre de 1890, la XV Legislatura volvió a reformar la constitución para permitir la reelección indefinida. La XXI Legislatura reformó la Constitución para introducir de nuevo la figura del vicepresidente de la república el 6 de mayo de 1904. Le corresponderá a la XXV Legislatura reformar el 7 de noviembre de 1911 la Constitución, prohibir la reelección del presidente de la república y de los gobernadores, ya durante el gobierno de Francisco I. Madero.

396 No obstante, deben señalarse dos iniciativas presentadas ante el Congreso que tienen enorme relevancia en el tema educativo; la primera de ellas, la que presentó el diputado Justo Sierra en 1881 para la creación de la Universidad Nacional —que se inaugura en 1910—, la segunda en 1888, cuando el Congreso promulgó la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, la cual decretó la instrucción elemental, laica y gratuita en el Distrito y los territorios federales —que había tenido en 1883 sus orígenes en las leyes que varios estados emitieron sobra la obligatoriedad de la educación primaria—; también se crea- rían la Escuela Normal Superior y la Escuela Nacional Preparatoria.

por los llamados "científicos", promotores entusiastas del positivismo, a quienes Díaz dejó actuar en la administración del país, mas no en lo político. De los tres postulados del positivismo, libertad, orden y progreso, el gobierno porfirista promovería los dos últimos.

En un país subdesarrollado social y económicamente, que ignoraba los derechos y libertades individuales, como era México a finales del siglo XIX, resultaba muy difícil poder instaurar un estado democrático de derecho. Lo democrático tendría que esperar, lo de Derecho tendría vigencia, aunque básicamente en lo formal. De esta manera, el Poder Legislativo dejó de ser un contrapeso al Ejecutivo y su función quedó reducida a aprobar las leyes que este iniciaba. "El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislador y ha creado la dictadura", afirmaba Emilio Rabasa, pues las deficiencias de la Constitución colocaban al país

> [...] entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso; y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado al Ejecutivo, que asegura la vida a costa de las libertades, lo han sostenido con un acuerdo tácito, y no han seguido al Congreso que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la Nación.[397]

Díaz había conseguido poner remedio a la "tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo"[398] que un Legislativo poderoso había desplegado en décadas previas. El principio de división de poderes durante este periodo pasó a ser una disposición constitucional más de las que no tuvieron aplicación práctica. Todo esto habría de generar las condiciones para que finalmente el Legislativo —ese "organismo temible", como lo llamó Gloria Villegas—[399] sucumbiera a los designios del Ejecutivo durante el último tramo del siglo XIX.

Durante el régimen de Díaz,

> [...] el Ejecutivo mandaba sus iniciativas a las cámaras y esperaba con paciencia, hasta su indudable aprobación. Durante todos estos años el Poder Legislativo acabó por presentar el mismo comportamiento que todas las demás instituciones políticas de la época. Los diputados y senadores fueron electos y reelectos igual que Díaz, y muchos de ellos llegaron a reco-

397 Rabasa, *op. cit.*, p. 137.

398 *Ibidem*.

399 Enciclopedia Parlamentaria de México, *op. cit.*, Villegas, p. 45.

nocer que adeudaban su designación no al pueblo, sino al presidente o a sus colaboradores allegados.[400]

Hemos de reconocer que durante esta etapa, las cámaras llevaron a cabo sus sesiones de manera puntual y sin mayores contratiempos, aunque su reunión periódica no aseguraba una actividad parlamentaria como se llevaba a cabo décadas antes, sino más bien demostraba un vacío de actividad parlamentaria, supeditada a los designios de Díaz, quien se había asumido como "la fuente de origen de toda la legislación" a finales del siglo XIX.[401]

h) Regulación interna del Congreso

Conviene hacer un breve repaso al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1898,[402] puesto que su diseño y contenido básico fue prácticamente replicado en su similar de 1934 (Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), que rigió la organización interna del Congreso mexicano hasta que fue expedida la Ley Orgánica del Congreso General de 1979. Muchas de sus disposiciones siguieron vigentes hasta 1999 y algunas otras aún están en vigor, a pesar de que cada cámara expidió su propio reglamento interior en 2010. El Reglamento de 1898, además de ser producto necesario del restablecido procedimiento legislativo bi-instancial, introdujo algunas variantes de las que se deduce un velado control del Ejecutivo sobre el Congreso.

El ceremonial para la instalación de las cámaras, el inicio y cierre de cada año de ejercicio,[403] la elección del presidente de la República y su

400 Villegas, La Cámara..., *op. cit*., p. 119.

401 *Ibidem*.

402 Dicho Reglamento fue promulgado el 20 de diciembre de 1897, constaba de 199 artículo y cuatro transitorios. Fue reformado en noviembre de 1904. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 20 de diciembre de 1897, en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1897.pdf, [consultado 8/2/2018].

403 *Ibidem*. Art. 1, "El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias; el primero prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el día 16 de Septiembre y terminará el día 15 de Diciembre; y el segundo prorrogable hasta por quince días, útiles, comenzará el 1º, de Abril y terminará el último día de Mayo." El Art. 12 por su parte señalaba "El día 16 de Septiembre y el día 1° de abril se

discurso al Congreso —que sería respondido "sin hacer apreciaciones a nombre de las cámaras ni ofrecer programa para el porvenir"—,[404] así como el inicio de cada periodo de sesiones, siguió prácticamente la misma regulación, aunque ahora los legisladores debían asistir "en traje de etiqueta" a la toma de protesta del presidente de la República.

El presidente del Congreso debía consultar sus resoluciones a la asamblea cuando fueren reclamadas y podía ser reemplazado por el vicepresidente si "no observase las prescripciones" del reglamento. La regulación sobre del tipo de sesiones de las cámaras y momentos en que cada una debía verificarse, se reprodujo prácticamente en los términos del Reglamento de 1857,[405] pero ahora el Ejecutivo podía "indicarle" al Congreso que realizara sesión secreta extraordinaria.[406] Se conservó la obligación de los legisladores de asistir a todas las sesiones del periodo ordinario y permanecer en ellas hasta su conclusión; no obstante, las penas por faltas, ausencias y licencias se atemperaron de manera notable. En lo sucesivo, los legisladores debían solicitar licencia por ausencias mayores a tres días, las que solo podían concederse por "causas graves", hasta por dos meses "con goce de dietas" y cuando más a la cuarta parte del total de la cámara. La sanción por inasistencia injustificada superior a 10 días consecutivos se reducía a la publicación del nombre del faltista en el Diario Oficial.[407]

---

reunirán las dos Cámaras en el salón de sesiones de la de diputados, para el solo efecto de la apertura del Congreso. Antes de que se presente el presidente de la República, el presidente de la Cámara de Diputados, que en ese acto lo es también del Congreso, hará en voz alta la siguiente declaración: 'El Congreso (aquí el número que le corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí la fecha del mes y año) el primer (o segundo) periodo del primer (o segundo) año de sus sesiones'." Por lo que se refiere al Ceremonial frente al Ejecutivo federal, el artículo 178 señala "Cuando el presidente de la República asista al Congreso en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 63 de la Constitución, o a hacer la protesta que previene el artículo 83 de la misma, saldrá a recibirlo hasta la puerta exterior del salón, una comisión compuesta de seis diputados e igual número de senadores, incluso un secretario de cada Cámara. Dicha comisión lo acompañará hasta su asiento, y después, a su salida, hasta la misma puerta exterior".

404 *Idem*, art. 182.

405 Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_1857.pdf, [consultado 20/4/2024].

406 *Idem*, arts. 40 a 42.

407 *Idem*, arts. 47, 50, 51 y 52, el cual señala "Cuando un miembro de la Cámara deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, la secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el Diario Oficial, y esta publicación seguirá haciéndose mientras continuare la falta."

Las iniciativas que presentaran el Ejecutivo, las legislaturas locales y las presentadas por mayoría de diputación pasarían en directo a comisión; las presentadas por legisladores que formaran mayoría de diputación, debían seguir el procedimiento previsto en el anterior reglamento. Las peticiones de quienes no tenían derecho de iniciativa pasaban a la Comisión de Peticiones, la cual determinaba si debían turnarse a alguna comisión; solo en casos de urgente u obvia resolución, era posible excusar el procedimiento. El dictamen debía presentarse en un lapso de 15 días, aunque la comisión podía demorar el despacho, si lo manifestaba a la cámara, en sesión secreta, antes de concluir el plazo.[408] Las reglas de técnica legislativa desarrolladas en el Reglamento de 1857 desaparecieron en el de 1898.

Las comisiones podían ser permanentes y especiales, no debían reunirse en los recesos constitucionales, a excepción de la de Administración, la inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda y las secciones del Gran Jurado;[409] las comisiones que asistieran al funeral de algún legislador debían disolverse "concluida la ceremonia". Al parecer se buscaba evitar que los legisladores que no formaban parte de órganos camarales clave se reunieran más allá de lo estrictamente necesario. Las comisiones también podían pedir "de cualesquiera archivos y oficinas de la Nación todas las instrucciones y copias de documentos" que estimaren convenientes, siempre y cuando estas no tuvieren carácter de secretas o fuere el caso de que su revelación fuere "perjudicial al servicio o los intereses públicos", así los intereses del gobierno quedaban encima del interés público.

La Gran Comisión en cada cámara se siguió conformando con la representación de cada entidad federativa y territorio, cuyos miembros elegían, en escrutinio secreto, un presidente y un secretario, a diferencia del Reglamento de 1857, que no preveía estos cargos, sino que de entre sus miembros se elegiría a los presidentes de las comisiones permanentes. Con el tiempo, la Gran Comisión se convirtió en el órgano principal de gobierno de cada cámara. La Comisión de Presupuesto y Cuenta, cuyos integrantes eran electos en escrutinio secreto, no tenía carácter permanente, pues debía constituirse al finalizar el primer periodo de sesiones y concluir su labor con el dictamen del presupuesto y de la cuenta pública al iniciar el siguiente periodo.

408 *Idem*, arts. 57 a 66.

409 *Idem*, arts. 68, 81 y 82.

En este reglamento, lo secreto primaba sobre lo transparente en disposiciones tan importantes como la elección de los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta y del presidente de la Gran Comisión, el procedimiento para la suspensión del plazo para que las comisiones presentaran su dictamen, la posibilidad de las cámaras de acceder a información pública, o de que los legisladores participaran en las sesiones de la sección de Gran Jurado.

5. DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA NACIÓN MEXICANA: SIGLO XX

Desde los albores de la nación mexicana se debatió la conveniencia de adoptar la forma federal o unitaria de estado y, en más de un episodio se enfrentaron, ya fuera en los debates parlamentario que en cualquier espacio de la vida pública, tanto los liberales, de arraigadas convicciones federalistas y republicanas, como los conservadores, afectos al centralismo e inclusive al gobierno monárquico. Estas pugnas se prolongaron durante prácticamente medio siglo en el XIX, hasta que al final prevaleció la república federal.

Por otro lado, algo similar ocurrió con la determinación política de otorgar preponderancia al Poder Ejecutivo o al Legislativo, en el marco de la división de poderes que, sin duda, fue adoptada desde el principio. Fueron frecuentes las pugnas entre ambos poderes, con capítulos en los que el Legislativo sujetó al Ejecutivo u otros en los que este último disolvió al primero y convocó a la conformación de uno nuevo, con integrantes afines a su causa. Casi para culminar el siglo XIX un Ejecutivo muy fuerte controló de manera definitiva al Poder Legislativo.

a) Siglo XX: reacomodos institucionales hacia la transición democrática

No obstante el evidente crecimiento económico y la apreciable estabilidad social del país, se multiplicaban las expresiones de inconformidad. Una de las razones objetivas fue la reelección indefinida de Díaz y de los gobernadores, la corrupción de los funcionarios y la casi nula participación política de una nueva clase media, sobretodo, de sus jóvenes, lo que los llevó a la formación de organizaciones, en las cuales se discutía la situación que prevalecía en el país: la desigualdad social, las

restricción de las libertades, la inobservancia de la Constitución, subrayadamente de las Leyes de Reforma y, por supuesto, el que se consideraba el mayor problema del gobierno porfiriano: la reelección. No solo fueron los partidarios del Congreso Liberal (más tarde Partido Liberal, entre 1901 y 1906) quienes acusaban a Díaz como el principal obstáculo político, sino que después se sumaron críticas similares del Club Antirreeleccionista (más tarde Partido Nacional Antirreeleccionista),[410] encabezado por Francisco I. Madero.

La necesidad de encontrar un sucesor al general Díaz comenzaba a atisbarse como problema en el México de principios de siglo, de ahí que, previo a las elecciones de 1904, se tomara la determinación de reformar la Constitución para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años y reintroducir la figura de vicepresidente. En caso de que el presidente de la República no se presentara a tomar posesión de su cargo, aquel lo asumiría "por ministerio de la ley, sin necesidad de una nueva protesta",[411] y en ausencia de ambos, lo haría el secretario de Relaciones Exteriores.

Corría el cuarto año de ese sexenio, cuando en marzo de 1908, en una entrevista concedida al periodista norteamericano James Creelman, de la revista británica Pearson's Magazine, Díaz aseguraba que México estaba listo para la democracia y por lo tanto ya no participaría en las elecciones de 1910:

> He esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparado para escoger y cambiar sus gobernantes

[410] Algunos de los principales objetivos de este partido fueron la defensa irrestricta de los principios originales de la Constitución de 1857, como el respeto a las garantías individuales, la libertad municipal, la división de poderes y la defensa de la democracia, cuya divisa fue "Sufragio efectivo, no reelección", atacaron de manera directa el abuso que Díaz había cometido con el Legislativo para que reformara el artículo 78 constitucional y así permitir su reelección. Fue también durante el prolongado gobierno de Díaz que se crearon grandes latifundios al adquirirse las inmensas propiedades que antes fueron del clero, con lo cual también comenzó el despojo de las tierras de las comunidades indígenas por parte de los particulares, al amparo de leyes "a modo" para consumar su apropiación (lo cual será motivo del levantamiento armado encabezado por Emiliano Zapata en el estado de Morelos, con el Plan de Ayala, lanzado en noviembre de 1911, en el que se desconocía a Madero por traicionar las demandas campesinas).

[411] Adiciones y reformas a la Constitución de 1857. De 1901 a 1916, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/, [consultado 23/8/2010].

> en cada elección, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin interferir con el progreso del país. Creo que, finalmente, ese día ha llegado [...] me retiraré cuando termine el presente periodo y no volveré a gobernar otra vez.[412]

Diversos actores políticos y sociales dieron por sentado que Díaz estaba dispuesto a ceder el poder. Incluso Francisco I. Madero, en el libro La sucesión presidencial en 1910 (publicado en 1908) le rendía homenaje a Díaz por los méritos logrados en México y por dar paso a una elección democrática para el siguiente sexenio presidencial; sin embargo, Díaz arropado por los reeleccionistas, por octava ocasión se postuló para ser presidente, acompañado en la vicepresidencia por Ramón Corral. Por su parte, los opositores al régimen se agruparon en torno al movimiento antirreeleccionista, al proponer como candidatos a la presidencia y vicepresidencia a la dupla de Francisco I. Madero y Francisco Vázquez Gómez, respectivamente. Como candidato para la contienda electoral de 1910, Madero recorrió buena parte del país ganando simpatías, pero fue detenido en Monterrey en junio de ese año y encarcelado en San Luis Potosí. Escapó después y desde su exilio en Texas proclamó el Plan de San Luis, cuya convocatoria a la lucha armada fue respondida vigorosamente en diversos puntos del país, precisamente el 20 de noviembre.

Luego de que la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, calificara las elecciones de 1910, para darle el triunfo de los comicios el 27 de septiembre a Porfirio Díaz y Ramón Corral (presidente y vicepresidente, respectivamente) y desechara la solicitud presentada por los antirreeleccionistas para anular las elecciones,[413] se inició el movimiento armado para derrocar a Díaz (con la expedición del Plan de San Luis) en noviembre de 1910.[414]

---

412 Entrevista concedida por Porfirio Díaz al periodista James Creelman, del Pearson's Magazine, titulada El Presidente Díaz, Héroe de las Américas, de marzo de 1908. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1908_197/Entrevista_concedida_por_Porfirio_D_az_al_periodis_564.shtml, [consultado: 23/08/2010].

413 El 1 de septiembre de 1910 se presentó ante el XXV Congreso la solicitud para anular las elecciones; el día 10 la Primera Comisión Escrutadora declaró: "no ha lugar a nulidad de elecciones" y para el día 23 se presentó un tercer ocurso a la Cámara de Diputados en el que se pedía de nuevo la nulidad.

414 Si bien en cierto que la lucha revolucionaria entre 1910 y 1911 hizo cimbrar al país y lo transformaría de manera radical con el paso del tiempo, también lo es que se

En diciembre de 1910,[415] Porfirio Díaz tomaba posesión como presidente de la República para el sexenio 1910-1916, mientras que el movimiento revolucionario comenzaba a crecer sin control, al punto que, a escasos cinco meses después, con la firma de los Tratados de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, se acordó la renuncia del presidente y del vicepresidente,[416] el cese de las hostilidades, el licenciamiento de las fuerzas de la Revolución y la convocatoria a elecciones generales. Correspondió a Francisco León de la Barra, secretario de Relaciones Exteriores, en ausencia del presidente y del vicepresidente, asumir el Poder Ejecutivo y convocar a nuevas elecciones generales. Madero ganó la contienda presidencial y tomó posesión del cargo en octubre, junto con José María Pino Suárez como vicepresidente.

Este movimiento revolucionario en contra del régimen de Díaz, también pondría fin a treinta años de predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. El tránsito del régimen porfirista hacia un nuevo estado de cosas en lo político, con la escala que implicó la lucha armada iniciada en 1910, trajo a la escena nacional nuevos enfrentamientos entre ambos poderes.

---

agudizaron los problemas que, incluso, llevarían a la muerte del titular del Ejecutivo (y su vicepresidente) surgidos de las primeras elecciones democráticas luego de casi tres décadas del régimen porfirista. Y sin embargo, el Poder Legislativo se mantuvo al margen de los acuerdos entre los diversos grupos, pero conservó sus funciones, pese a los reclamos de muchos revolucionarios. Se encargó de llevar a cabo los procedimientos constitucionales tanto para confirmar la renuncia de Díaz a la presidencia, de nombrar al presidente interino, de convocar a elecciones extraordinarias, de funcionar como Colegio Electoral, de declarar ganadores a Francisco I. Madero y José María Pino Suárez en los cargos de presidente y vicepresidente de la república en las elecciones extraordinarias de 1911, de aceptar las renuncias de Madero y Pino Suárez a sus cargos en 1913 y de mantener el funcionamiento de sus instituciones, hasta que fue disuelto el 10 de octubre de ese año por órdenes de Victoriano Huerta (quien mandó encarcelar a 84 diputados en la penitenciaría de Lecumberri).

415 El 1 de diciembre de 1910 concluyó la reconstrucción del Palacio Legislativo, en las actuales calles de Donceles y Allende, aunque fue inaugurado el 1 de abril de 1911, en plena lucha revolucionaria y a las pocas semanas en que Díaz entregará su renuncia a la presidencia luego de más de tres décadas en el poder.

416 El Congreso en sesión permanente aceptó las renuncias de Porfirio Díaz y Ramón Corral el 25 de mayo y de acuerdo con la reforma constitucional de 6 de mayo de 1906, se llamó al secretario del Despacho de Relaciones Exteriores para encargarse de la Presidencia. En http://www.diputados.gob.mx/ biblioteca/bibdig/ const_mex/reformas-1916.pdf, [consultado 12/1/2018].

Con Madero en la presidencia se reavivó el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso, en ese momento señalado por su identidad porfirista, que concluyó su mandato casi un año después.[417]

> Aun cuando Madero era consciente de la viciosa conformación del Poder Legislativo [...] dio por hecho que [...] sancionaría los mecanismos legales para retornar al orden. Sin embargo, un tanto ilusoriamente supuso que como él, los legisladores estaban dispuestos a la conciliación. Los débiles hilos que unían con el maderismo a algunos de los diputados en funciones, no bastaron para modificar la lógica del poder porfirista entronizado entre éstos.[418]

En efecto, la reforma constitucional que introdujo la prohibición de la reelección del titular del Ejecutivo, no incluyó los cambios necesarios en las estructuras de poder.[419] El desempeño de Madero como presidente —cauteloso, titubeante y empeñado en conciliar posiciones irreconciliables—, en un entorno social enardecido que exigía cambios radicales y la expulsión definitiva del aparato porfirista, exasperó aún más a los grupos más beligerantes que al final lo abandonaron.[420] Ni siquiera el nuevo Congreso, electo bajo la modalidad del voto direc-

---

417 Conforme a la Constitución de 1857, los diputados eran electos por un periodo de dos años. Por otra parte, recuérdese que en noviembre de 1874 se restituyó al Senado y que este se integraba con dos senadores por Estado y era renovado por mitad cada dos años. Cfr.: Constitución de 1857. Con sus adiciones y reformas hasta el año de 1901, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/ bibdig/const_mex/, [consultado 24/8/2010].

418 Enciclopedia Parlamentaria de México, *op. cit*., Villegas, p. 211.

419 La reforma de los artículos 78 y 109 se llevó a cabo el 7 de noviembre de 1911, en los que se prohibía la reelección del presidente, vicepresidente y gobernadores, que duró en sus cargos solo los seis años que les corresponde de acuerdo con la propia constitución; expedido por el Presidente Madero, en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1916.pdf, [consultado 12/1/2018].

420 Algunos autores, como Gloria Villegas Moreno, señalan que "Madero tuvo que gobernar con un Poder Legislativo hostil, electo durante el gobierno porfirista, que obstaculizaba las determinaciones revolucionarias del presidente. Además, el nuevo régimen se desgastó cotidianamente frente a los movimientos rebeldes que demandaban el cumplimiento del Plan de San Luis. En ese tenor, tanto el Plan de Ayala proclamado por Emiliano Zapata en noviembre de 1911, que exigía el cumplimiento de las promesas agrarias, como el de La Empacadora, suscrito por Pascual Orozco en marzo de 1912, que postulaba amplias reivindicaciones sociales, desconocieron al gobierno." Villegas, La Cámara..., *op. cit*., p. 130.

to[421] para el periodo 1912-1914 e integrado por algunos representantes proclives a su proyecto, contuvo la debacle.

> La fragilidad de la mayoría en la cámara de diputados y la oposición del senado al ejecutivo, no fueron los únicos factores que determinaron la caída del gobierno maderista, ya que en ella influyeron también los conflictos políticos en los estados, las rebeliones de diferente signo contra el gobierno, el fraccionamiento de la coalición triunfadora, la intervención de Estados Unidos y la aglutinación de la oposición.[422]

Libre del control del Ejecutivo, entró en funciones la XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados en septiembre de 1912 y desplegaron una intensa actividad política y legislativa y, por primera vez en décadas, comenzó a hacer efectivas sus funciones y atribuciones. En ella se daría un vigoroso movimiento favorecedor del sistema parlamentario, pues algunos de sus miembros "enfatizaban una actitud más activa y un

---

421 La elección mediante el voto directo de los integrantes del Poder Legislativo no involucró una reforma constitucional (como sucedió con la no reelección del presidente, vicepresidente y gobernadores), sino solo el cumplimiento de lo señalado en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, "Capítulo XII Del voto directo", p. 151, en La Ley Electoral de 1911. Un instrumento revolucionario, introd. de Álvaro Arreola Ayala, presentación de José A. Luna Ramos y Guadalupe Curiel Defossé, México, TEPJF, UNAM, 2012, 728 p. (Colección Bicentenarios), http://te.gob.mx/fr/informacion-electoral/publicaciones/ la-ley-electoral-de-1911-un-instrumento-revolucion, [consultado 12/2/2018]. La totalidad de la Cámara de Diputados se renovó, no así el Senado, pues solo a la mitad le tocó el cambio; como señala Josefina Mac Gregor Gárate, el cambio en el Poder Legislativo "no era tan simple como algunos esperaban. Por el propio programa maderista, se permitió la libre formación de organizaciones políticas, las cuales lucharon por ocupar el espacio legislativo. Los postulantes de los partidos Nacional Antirreeleccionista, Constitucional Progresista, Católico Nacional, Liberal, Popular Evolucionista y los candidatos 'independientes' obtuvieron curules dispuestos a defender sin tregua sus puntos de vista e intereses contra los de sus opositores. Las tareas duraron poco, pues en febrero de 1913 tuvo verificativo el golpe militar que derrocó al presidente. Así, tocó a esta legislatura, mediante la fuerza, aceptar la renuncia de los mandatarios y sancionar el ascenso de Victoriano Huerta al poder". Mac Gregor Gárate, Josefina, "Los diputados renovadores de la XXVI Legislatura al Congreso Constituyente", en Historia mexicana, vol. 66, núm. 3, Ciudad de México, enero/marzo de 2017, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, versión On-line ISSN 2448-6531, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S244865312017000101323&lng=es&nrm=iso, [consultado 12/2/2018].

422 Marván, ¿Y después del..., *op. cit.*, p. 69.

intercambio más parejo entre los dos poderes";[423] sin embargo, como advierte Gloria Villegas "[...] la experiencia insólita de un Poder Legislativo que actuaba como tal y no solamente constituía un contrapeso a las decisiones presidenciales, sino que presentaba iniciativas que eran objeto de amplísimas discusiones y eventualmente podrían aceptarse, trajo aparejada la imposibilidad práctica de concretar algunas medidas de verdadera urgencia".[424]

Entre el 9 y 19 de febrero de 1913 se suscitó la llamada Decena trágica, un golpe militar que culminó con la muerte de Madero y Pino Suárez. El día 18 fueron arrestados el presidente y el vicepresidente en Palacio Nacional por los rebeldes, encabezados por Aureliano Blanquet; mientras tanto, el embajador de Cuba en México, Manuel Márquez Sterling negociaba con las autoridades golpistas el asilo de ambos personajes. Pedro Lascuráin, Secretario de Relaciones Exteriores, obtendría de Victoriano Huerta la promesa de respetarles la vida si aceptaban renunciar a sus cargos y embarcarse a La Habana. Es por ello que el 19 de febrero se formó una comisión de diputados para solicitarles sus renuncias, que serían presentadas ante el Congreso, el cual se hallaba reunido en sesión extraordinaria, con la presencia de varios diputados suplentes para conseguir el quórum necesario y someterlas a votación.

Como prescribía la Constitución de 1857, el secretario de Relaciones Exteriores en ausencia del presidente y el vicepresidente, asumiría la titularidad del Ejecutivo, aunque solo lo hizo por 45 minutos. Durante su breve gestión tuvo dos encargos: entregar al Congreso las renuncias que le habían hecho llegar Madero y Pino Suárez, para nombrar a Victoriano Huerta como secretario de Gobernación, funcionario que, a falta del de Relaciones Exteriores, debía asumir el cargo de presidente; hecho esto, renunció a la presidencia, ante lo cual la Cámara, "de acuerdo al orden de prelación establecido en el articulado constitucional, llamó al general Victoriano Huerta para ocupar la presidencia interina de la República".[425]

---

423 Enciclopedia Parlamentaria de México, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, serie I, vol. I, t. 3., "El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934", 1997, Piccato Rodríguez, Pablo Atilio "El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921, entre la opinión pública y los grupos de choque", p. 69.

424 *Ibidem*. Cfr. Terrones L., María Eugenia, "Veracruz: de la sedición a la sumisión y legislatura estatal en la posrevolución. 1920-1932", p. 217.

425 Villegas, La Cámara..., *op. cit.*, p. 148. Conforme a la Constitución Federal de 1857, el artículo 79 original prescribía "En las faltas temporales del presidente de la Re-

La renuncia de Pino Suárez se aprobó por 119 votos con ocho en contra, mientras que la de Madero fue aprobada con 123 votos a favor y cinco en contra. El dictamen fue aprobado por J.R. Azpe, Manuel Padilla, Manuel de la Hoz, José Mariano Pontón y José María de la Garza. Lamentablemente, Madero y Pino Suárez fueron asesinados el día 22, cuando eran trasladados a la penitenciaria de Lecumberri.

Con Victoriano Huerta en la Presidencia, las opiniones en el Congreso se dividieron entre los que se pronunciaban por "comprometer al nuevo gobierno dentro de la legalidad [y los que] se negaban a legitimar el procedimiento".[426] Mientras tanto, en el resto del país cundía también la indignación contra el usurpador. El gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, proclamó el 23 de marzo el Plan de Guadalupe, el cual no "sustentaba más proyecto que el de reinstaurar el orden constitucional",[427] además de desconocer a los poderes Legislativo y Judicial,[428] por considerar que habían "reconocido y amparado en

pública, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia" (esta disposición tiene su origen en el artículo 97 de la Constitución de 1824); sin embargo, tras diversas reformas (el 3 de octubre de 1882, el 24 de abril de 1896 y el 6 de mayo de 1904), se determinó que "en las faltas absolutas del presidente, con excepción de la que proceda la renuncia, y en las temporales, con excepción de la que proceda la licencia, se encargará desde luego del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación" (conforme al inciso I del citado artículo en la reforma de 1896). Es importante señalar que la reforma de 1904 se incluyó la figura del vicepresidente en el artículo 80 para asumir la titularidad del Ejecutivo en caso de ausencia o licencia del presidente (desde el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se eliminó la vicepresidencia, la cual se reinstaló para las elecciones presidenciales de ese año por medio de una reforma constitucional del 6 de mayo). Es por esta razón que tras las renuncias de Madero y Pino Suárez, correspondió al secretario de Relaciones Exteriores, Pedro José Domingo de la Calzada Manuel María Lascuráin Paredes (quien fue designado desde abril de 1912 por el propio Madero para ejercer el cargo), asumir la titularidad del Ejecutivo Federal por 45 minutos (17:15-18:00 hrs.) y de inmediato nombró al Gral. Victoriano Huerta secretario de Gobernación (quien ejerció el cargo también por 45 minutos). Al no existir nombramiento de un nuevo secretario de Relaciones Exteriores, Lascuráin, conforme al artículo 79 constitucional vigente, cedió la titularidad del Poder Ejecutivo a Victoriano Huerta, en su cargo de secretario de Gobernación, que ejerció del 19 de febrero de 1913 al 15 de julio de 1914.

426 Terrones, *op. cit*., p.217.

427 *Idem*, p. 218.

428 Venustiano Carranza Garza había desempeñado desde finales del siglo XIX el cargo de presidente municipal de Cuatro Ciénegas; fue diputado local en el Congreso

contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos".[429] El plan fue secundado en diversas regiones.

Los frentes opositores a Huerta no se limitaban al Congreso y como sus diferencias se ensanchaban cada día, llegó al extremo de ordenar la desaparición del Senador Belisario Domínguez y la aprehensión de los beligerantes miembros de la XXVI Legislatura. Los ataques sistemáticos de Huerta al Legislativo, cuya existencia fue borrada del mapa político entre 1913 y 1916, así como el caos que su administración provocó en el país, obraron a favor de Carranza y de la causa revolucionaria. La actividad legislativa en ese lapso, no obstante, no necesitó de un Congreso formalmente instalado, pues fue ejercida desde ámbitos tan distintos como caudillos tenía la lucha armada. El propio Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se arrogó facultades para emitir "[...] todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí [...] e interpretando las necesidades del pueblo mexicano".[430]

Emiliano Zapata, Francisco Villa y Salvador Alvarado, entre otros, desplegaron también una intensa actividad legislativa en ese lapso. Por si esto no fuera suficiente, para abril de 1914, por un intrascendente

---

de Coahuila, así como diputado y senador al Congreso de la Unión, en 1908 ocupó por primera vez la gubernatura de su estado de manera interina. Volvió al cargo en 1911, luego de ganar las elecciones locales, de ahí que fuera un político que conocía muy bien el apego que debía mostrarse a las leyes emanadas de la Constitución de 1857, razón por la cual a su movimiento le dio el adjetivo de "constitucionalista".

429 Plan de Guadalupe, Coahuila, en el que se desconoce a Huerta y se nombra Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1913_212/Plan_de_Guadalupe_Coahuila_en_el_que_se_desconoce 106.shtml, [consultado 2/11/2010]. Dicho documento fue redactado en marzo de 1913, más tarde tendrá unas adiciones en diciembre de 1914, una vez que Huerta renunció a la titularidad del Ejecutivo.

430 Adiciones al Plan de Guadalupe formuladas por don Venustiano Carranza. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1914_211/Adiciones_al_Plan_De_Guadalupe_por_las_que_se_ esta_108.shtml, [consultado 3/11/2010].

problema ocurrido con marineros norteamericanos en Tampico el día 9, el presidente norteamericano Woodrow Wilson ordenó a su armada preparase para intervenir en México, con la finalidad de destituir a Huerta y controlar el ingreso de armas para abastecer al ejército mexicano; de esta manera apoyaría a los constitucionalistas, fue así como el 21 de ese mes las tropas de Estados Unidos desembarcaron y ocuparon Veracruz, aunque Huerta objetó su ocupación. Como este no contaba con armamento para hacerles frente a los norteamericanos ni a los constitucionalistas, optó por llevar a cabo negociaciones con los invasores entre mayo y junio en Niagara Falls, Canadá, con la mediación de Brasil, Chile y Argentina, para evitar una guerra que hubiera sido desastrosa para México en ese momento. Mientras en México, el 23 de junio se dio una de las más cruentas batallas, cuando Francisco Villa derrotó al ejército federal en Zacatecas, lo que abrió la puerta para que las huestes revolucionarias de la División del Norte avanzaran hacia la capital de la república. Es por ello que los representantes de las divisiones del Norte y del Noroeste firmaron el Pacto de Torreón, en el cual acordaron que una vez logrado el triunfo sobre Huerta, se convocaría a una Convención con los grupos revolucionarios que formularían un programa de gobierno.

Estos acontecimientos obligaron a Huerta a renunciar a la presidencia el 15 de julio de 1914,[431] pero antes de exiliarse del país, dejó a cargo del Ejecutivo a Francisco Sebastián Carvajal y Gual (con la firma de los Tratados de Teoloyucan, el 13 de agosto, se entregó la capital al Ejército Constitucionalista y se disolvió el ejército federal). El movimiento constitucionalista parecía celebrar su triunfó; no obstante las diferencias entre algunos jefes militares se agudizaron. En congruencia con el Pacto de Torreón se determinó crear un cuerpo representativo que le diera legitimidad al movimiento; por ello, se acordó la integración de una Junta compuesta por representantes de las distintas facciones que habían participado en la lucha armada, que convocaría a la Convención Revolucionaria. La Junta se reunió el 1 de octubre de ese año en la Cámara de Diputados, pero las diferencias entre bandos distintos condujeron nuevamente a la ruptura: Carranza por un lado y la Junta —la cual se declaró soberana— por el otro, la cual el día 6 dio por terminadas sus sesiones en la capital y decidió trasladarse a Aguascalientes (con el nombre de la Soberana Conven-

[431] Los soldados norteamericanos se retiraron de Veracruz a finales de noviembre y Cándido Aguilar recuperaría la plaza el día 23 de ese mes.

ción Revolucionaria).[432] Francisco Villa se unió a Emiliano Zapata y reconoció el Plan de Ayala de este último.

La escisión en el mando revolucionario dio lugar a dos gobiernos paralelos: el del Primer Jefe y el sostenido por la Soberana Convención, que se instaló en el Teatro Morelos de la ciudad de Aguascalientes el 10 de octubre, en cuyo seno se suscitaron intensos debates sobre la conveniencia de instaurar en México un sistema parlamentario, propuesta que fue incluida dentro de su programa de reformas políticas y sociales. Algunas de las reivindicaciones sociales abordadas y aprobadas por la Soberana Convención, más tarde fueron incorporadas al texto de la Constitución de 1917.

Carranza, por su parte, impulsó una ofensiva política con base en las adiciones que se habían hecho al Plan de Guadalupe,[433] con el establecimiento del municipio libre y la propuesta de reformar también la parte orgánica de la Constitución para conseguir un nuevo equilibrio en la organización y funcionamiento de los poderes, además de introducir reivindicaciones sociales.[434] Un factor importante a favor

[432] En enero de 1915 la Soberana Convención Revolucionaria se trasladó a la Ciudad de México y reanudó sesiones en la Cámara de Diputados.

[433] Reformado en Veracruz en diciembre de 1914. Es objeto de otra modificación el 14 de septiembre de 1916, que "reforma a los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto del 12 de diciembre de 1914, que adiciona el Plan de Guadalupe, para convocar a un Congreso Constituyente". En la parte atinente el artículo 4 señala "Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse... Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910". Decreto que convoca a un Congreso Constituyente. 14 de septiembre de 1916. Venustiano Carranza. En Memoria Política de México, http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1916%20VC-%20DecConv%20CC.html, [consultado 13/2/2018].

[434] Son importantes, también, las propuestas carrancistas de restituir las tierras a los pueblos, disolver los latifundios y crear leyes agrarias, además de reformas a la legislación civil, mercantil, de procedimientos judiciales y sobre el goce pleno de los derechos e igualdad ante la ley, entre otros. Estas propuestas se comenzarán a materializar con la promulgación de las leyes sobre el Municipio Libre y el Divorcio (25 y 29 de diciembre de 1914, respectivamente), la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que "declaraba nulas todas las enajenaciones de

de Carranza fue el reconocimiento *de facto* que el gobierno de Estados Unidos le brindó a esta facción revolucionaria; sin embargo, estaba presente el temor de que una vez instalado el gobierno constitucional, la confrontación política lo derribara, por lo que desde el centro se convocó a elecciones municipales en septiembre de 1916, que se realizaron de manera controlada y fueron el "primer paso hacia la coordinación centralizada de los jefes locales".[435] Se emitió también la convocatoria a una asamblea constituyente[436] para reformar la Constitución de 1857, con la finalidad de adecuarla a la nueva realidad del país pero que mantuviera intacto el ideario liberal de su antecesora. Esta asamblea sesionaría del 1º de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917 y discutiría el proyecto de reformas que presentaría el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Por primera ocasión un Congreso Constituyente sesionaría fuera de la capital de la república, en la ciudad de Querétaro. Reunidos los primeros 140 primeros diputados, el 21 de noviembre de 1916 quedaron instaladas las juntas preparatorias que constituyeron el Colegio Electoral, para comenzar la revisión de las credenciales de los primeros presuntos diputados (de los 240 que debían conformar el Congreso). En la sesión del 30 de noviembre se llevó a cabo la elección de la mesa directiva del Congreso Constituyente de 1917, con lo cual iniciarían sus trabajos formales al día siguiente.

b) La Constitución de 1917

La Constitución de 1857 y sus reformas fueron la base de la que partió el Constituyente de 1916-1917. Convocado por Carranza en 1916 "para recuperar la legitimidad institucional a través de una asamblea soberana",[437] el objetivo era implantar un régimen constitucional sobre bases sólidas, en tiempo breve y de manera legítima para que nadie la impugnara. El proceso electoral sería organizado por los gobernadores constitucionalistas con el apoyo de las autoridades municipales recién

tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856", que favoreció el despojo de las tierras comunales; así como el decreto del 29 de enero que permitía al Ejecutivo legislar en materia obrera.

435 Womack, *cit. pos.* Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, p. 73.

436 El 19 de septiembre de 1916 se expidió la convocatoria a elección de diputados al Congreso Constituyente, las elecciones se llevarían a cabo el 22 de octubre.

437 Piccato, *op. cit.*, p. 73.

electas. Al Congreso constituyente acudieron fuerzas políticas identificadas con los diferentes grupos armados participantes en la causa revolucionaria, cuyos intereses y postulados acusaban las mismas características que habían enfrentado a liberales y conservadores en décadas anteriores. La representación de los diputados constituyentes, como señala Villegas "recayó mayoritariamente en profesionistas, muchos de ellos abogados; varios obreros, comerciantes, artesanos y alrededor de veinte militares, entre otros".[438]

No obstante, el fantasma de un Legislativo poderoso que en el siglo XIX había prohijado no pocos enfrentamientos entre bandos distintos y llevado a su disolución y desaparición, e inclusive al establecimiento de gobiernos dictatoriales, constituía una fuente permanente de preocupación para Carranza. Algunas de las interrogantes más frecuentes versaban sobre el diseño institucional, las facultades de las que convenía dotar a cada uno de los poderes, y los mecanismos que había que introducir para garantizar el equilibrio entre ellos, advertidos de su inexistencia durante la dictadura recién abatida.

Para Carranza, evitar la instauración de un régimen parlamentario representaba un asunto de la mayor relevancia. En efecto, "la fuerza de las ideas parlamentaristas se reflejó en la insistencia [...] para contrarrestarlas en su convocatoria y mensaje dirigido al Congreso Constituyente",[439] en los que consideraba esenciales: a) la organización constitucional de un gobierno fuerte y estable, basado en el fortalecimiento del Ejecutivo, de acuerdo con la realidad política del país y b) el fortalecimiento del sistema de garantías individuales como requisitos para impulsar el desarrollo económico y la transformación del país. En su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, Carranza abogaba por el modelo presidencialista, en tanto que la experiencia aconsejaba que una hiperactividad del Congreso eventualmente conduciría a escenarios que, ya conocidos en el pasado, el virtual Ejecutivo no quería enfrentar. Así se desprende del alegato que hizo en contra del parlamentarismo:

> Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere, nada menos, que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada «gabinete». En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.

438 Villegas, La Cámara..., *op. cit.*, p. 157.

439 Rabasa, *op. cit.*, pp. 130-131.

> ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.[440]

Para la mayoría de los constituyentes, el asunto de las facultades del Legislativo frente al Ejecutivo parecía no tener tanta preponderancia como el de asegurar la inclusión en el texto constitucional de las reivindicaciones sociales aprobadas por la Soberana Convención, aunque algunas voces aseguraban que la revolución se había hecho en contra del Ejecutivo y que no convenía dotarlo de más facultades, pues con ello se convertiría al presidente, por la vía legal, en dictador.[441] En términos generales, los constituyentes habrían prestado menor atención a los considerandos de Carranza respecto del riesgo que representaban las excesivas facultades con las que el Legislativo estaba dotado y que "le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar",[442] que a la consignación de las aspiraciones sobre la educación, la propiedad social y los derechos de los trabajadores, entre otras.

En principio, los constituyentes tenían planteamientos institucionales distintos de los existentes para la organización del Estado mexicano; más aún, se enfocaban en la reivindicación del respeto por las libertades y a la elevación, a rango constitucional, de las demandas sociales, de forma tal que el proyecto de Carranza fue cambiado de manera radical por el constituyente en materia educativa, agraria y laboral. La ingeniería constitucional consistió en ratificar las reformas que se habían hecho a la Constitución de 1857 e introducir las que permitirían tener un gobierno federal fuerte y estable para llevar a buen fin los objetivos del desarrollo social. Para los legisladores, era claro que el sistema presidencialista "era sólo un medio para que en México prevaleciera la justicia social y quedaran sentados los cimientos de la vida

---

440 Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Presentado por Venustiano Carranza al instalarse el Congreso Constituyente en Querétaro, del 1º de diciembre de 1916. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1916_209/Proyecto_de_Reformas_a_la_Constituci_n_de_1857_Pre_210.shtml, [consultado 2/9/2010].

441 Diputado Manjarrez, *cit. pos.* Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 230, paráfrasis.

442 Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, *op. cit.*, nota 87.

democrática".[443] Se perfilaba así la figura de un "Ejecutivo fuerte" que dominaría la vida política del país durante la mayor parte del siglo XX.

La elección del titular del Ejecutivo sería directa y el periodo reducido a cuatro años. Además de suprimirse la vicepresidencia, se estableció un nuevo sistema para sustituir las faltas temporales y absolutas del presidente con el concurso del Legislativo. Con la inclusión del sufragio efectivo y la no reelección se pensaba que se arreglarían los problemas de funcionamiento entre los poderes del Estado y otros factores reales de poder. Con el tiempo quedaría claro que las deficiencias de democracia no se debían únicamente al sistema electoral, como muchos lo suponían.

El monopolio de la acción penal siguió en manos del Ejecutivo, de acuerdo con los artículos 21 y 102, con lo que se ratificarían las reformas de Díaz de 1900, que habían convertido al procurador —anteriormente asimilado al Poder Judicial, esquema en el que los jueces de instrucción tenían la facultad de investigación de los delitos—, en representante de la sociedad y abogado del Ejecutivo. En efecto, con esa reforma, el procurador fue dotado de funciones contradictorias como la de ser el representante jurídico del Ejecutivo y, en los procesos penales y civiles, también de la sociedad, además de ser responsable de la investigación de los delitos y de la persecución de los delincuentes; se le otorgó, además, el mando de la policía judicial. Los constituyentes no consideraron oportuno adoptar mecanismos de control político de la constitucionalidad de las leyes, pero se mantuvieron los principios fundamentales del Juicio de Amparo.

La Constitución fue promulgada en febrero de 1917[444] y, como su antecesora, respetó en lo sustancial el diseño político e institucional republicano, democrático y federalista, así como el principio de división de poderes. El Poder Legislativo quedó integrado con dos cámaras: los diputados serían electos cada dos años y los senadores cada cuatro, pero el Senado se renovaría por mitad cada dos y, si bien, al Congreso se le dotó de facultades fundamentales para delinear y dar cauce al pro-

[443] Villegas, La Cámara...*op. cit.*, p. 159.

[444] Los diputados del Congreso Constituyente llevaron a cabo esta labor en tan solo dos meses de trabajo, con lo que lograron amalgamar el proyecto de constitución presentado por Carranza con las demandas sociales que los diversos grupos revolucionarios habían proclamado como de urgente atención, como la cuestión agraria, laboral, educativa, etcétera.

yecto de nación surgido de la lucha revolucionaria, se aceptó también limitarlas en algunos aspectos a efecto de ampliar el ámbito competencial del Ejecutivo.

El Legislativo tendría un solo periodo de sesiones que, a partir del 1 de septiembre de cada año, duraría "el tiempo necesario" para tratar los asuntos que la propia Constitución refería, pero no más allá del 31 de diciembre de ese año. Ni el Congreso ni las cámaras podrían convocar a sesiones extraordinarias y, dato curioso, esta facultad fue otorgada exclusivamente al titular del Ejecutivo. En sesiones extraordinarias, el Congreso o, en su caso, alguna de las cámaras, no se ocuparían "más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiere a su conocimiento". El artículo 79 disponía que la Comisión Permanente podía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, pero solo para fallar en asuntos de desafuero y a condición de que estuviera "ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado"; en ningún caso el Congreso podría abordar otro asunto ni se prorrogarían "las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar". Con ello se pretendía evitar que los legisladores sesionaran fuera de los plazos constitucionales o deliberaran sobre cuestiones no previstas o desconocidas por el Ejecutivo. Se puede conceder que, para reforzar constitucionalmente la autonomía de las cámaras y su papel de representantes del pueblo, el Congreso conservó la facultad de calificar las elecciones y dar a sus resoluciones la calidad de definitivas e inatacables, circunstancia que, si bien atentatoria del equilibrio de poderes, aseguraba el control último del proceso electivo. Con el establecimiento de la autocalificación, se reforzó la posición de evitar la actuación "política" del Poder Judicial, con ello se confirmaba su abstención del conocimiento de la materia, que se había establecido en el siglo anterior.

c) Desarrollo normativo de la Constitución por parte de la XXVII Legislatura

Después de promulgada la Constitución, Carranza todavía como encargado del Poder Ejecutivo, convocó a la elección de los poderes federales para marzo de 1917, con él como candidato para la presidencia y para los diputados y senadores que integrarían la XXVII Legislatura. Fue esta la primera legislatura ordinaria de ambas cámaras, posterior a la entrada en vigor de la nueva Constitución. El Poder Legislativo federal, encauzó su labor hacia la reconciliación nacional y la recons-

trucción del Estado mexicano. A ella correspondió iniciar el desarrollo legislativo y la expansión normativa de la nueva ley fundamental, para cimentar las bases de un nuevo andamiaje jurídico-político. También tocó a esta legislatura federal contabilizar los votos y declarar válidas las elecciones presidenciales de marzo y con base en la nueva Constitución, se designaron los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello, los tres poderes federales del Estado mexicano se integraron de nueva cuenta.

Sin embargo, la división entre los miembros de la legislatura, que ya había tenido su propio capítulo en el Constituyente, entre carrancistas y obregonistas, emergió de nuevo. Cuestión inevitable después de años de lucha armada, el pleno de la legislatura federal reflejó la polarización política que se vivía en la segunda década del siglo XX. Esa contienda al interior de la cámara retrasó el trabajo legislativo e impidió cumplir, a cabalidad, lo dispuesto en los artículos transitorios de la Constitución, sobre todo en cuanto a la reglamentación y desarrollo de las garantías individuales. No obstante, la XXVII Legislatura logró expedir una legislación electoral muy novedosa para su época, en la que se previó la credencial de elector y dio al proceso electoral mayores elementos de seguridad para los participantes de las contiendas.[445]

El Congreso ordinario inició labores el 15 de abril de 1917, en tanto que Carranza asumió el cargo el 1 de mayo. También se eligió buena parte de los gobernadores de los estados y casi todas las legislaturas estatales entraron en funciones.[446] No obstante este gran avance, el país estaba sumido en una honda crisis económica y social. Para hacer frente al desorden financiero que se vivía, el Congreso otorgó al Ejecutivo facultades extraordinarias en materia fiscal —sin establecer un plazo de vigencia—, lo que dio pauta a los integrantes de la legislatura

[445] Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de julio de 1918. Era obligación poseer credencial para poder recibir boleta para sufragar; se establecieron las causales de nulidad de la elección de un diputado, de un senador o del presidente de la república, "por incurrir el candidato respectivo en uno de los supuestos de inelegibilidad o incompatibilidad previstos en la propia Ley", incluso por la violación al voto secreto, la nulidad solo se aplicaría a los votos que estuvieran "viciados", entre otras innovaciones. Franco González Salas, J. Fernando, "Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996", pp. 5-42, en https://tecnologiaseducativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/ pdf/a-1996-01-008-011.pdf, [consultado 13/2/2018].

[446] Villegas, La Cámara...*op. cit*.

entrante para revivir el añejo tema de las facultades del Ejecutivo y el Legislativo, e impulsar reformas para establecer el sistema de gobierno parlamentario, al afirmar "en su exposición de motivos que las ideas políticas de la Constitución de 1917 no eran tan avanzadas como sus ideas económicas y sociales, sino es que de plano retrógradas".[447] La iniciativa consideraba que el presidente no representaba "sino la acción meramente ejecutiva de las disposiciones de la Representación Popular" y que, aun así, sus facultades le permitían formar una sólida red nacional con los funcionarios designados por él, los cuales respondían a una sola voluntad, la del Ejecutivo.[448] También cuestionaba los argumentos que Carranza había presentado al constituyente meses atrás, para justificar la necesidad de fortalecer al Ejecutivo y limitar las facultades del Legislativo, lo que puso de relieve el hecho de que las protestas y revueltas sociales de las décadas anteriores no se habían dirigido

> [...] contra alguna Cámara opresora que hubiere invadido repetidas veces las atribuciones del Poder Ejecutivo o que hubiera violado las leyes fundamentales del país asumiendo un poder tiránico, [sino] para derrocar Presidentes que absorbieron, en su afán autocrático, las atribuciones de los otros poderes e hicieron de la Representación Nacional una farsa grotesca y de la Constitución un harapo sangriento.[449]

El proyecto proponía otorgar facultades exclusivas a cada una de las cámaras, pero la de diputados fue la que concentraría las más importantes, desde otorgar o retirar su confianza a cualquier miembro del consejo de ministros, con la consecuente su dimisión hasta aprobar el presupuesto de egresos, los ingresos respectivos y la cuenta pública. También es importante señalar que a esta legislatura le tocó fincarle responsabilidades al gobernador de Campeche, lo que se ve como un primer ejercicio en materia de rendición de cuentas. Otra de las facultades de esta cámara fue incluso "pedir al Ejecutivo o directamente a cualquier jefe de fuerza auxilios suficientes para garantizar su soberanía e independencia en casos necesarios" o para "dar órdenes al Ejército o a las Guardias Nacionales, cuando haya desaparecido el orden legal

447 Piccato, *op. cit.*, p. 75.

448 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Legislatura XXVII. Año II. Periodo Ordinario. 30 de diciembre de 1917. Diario núm. 96, http://cronica.diputados.gob.mx/, [consultado 5/2/2011].

449 *Idem*.

en el Poder Ejecutivo".[450] Bajo este modelo, el presidente resultaría de una elección directa y tendría la facultad de designar a quien presidiría el consejo de ministros y formaría gabinete, cuyos integrantes tendrían que ser miembros del parlamento; prácticamente todas las facultades del Ejecutivo tendrían que pasar por el filtro de este último. La iniciativa se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, pero nunca fue discutida ni menos dictaminada.

La experiencia de un legislativo indócil, capaz de generar y promover propuestas como la reseñada, había advertido al Primer Jefe de la necesidad de encontrar mecanismos capaces de inhibir este tipo de escenarios. Carranza presentó dos iniciativas para modificar los artículos constitucionales 3º, 5° y 130, que afectaban de manera directa al clero; una de ella era aceptar el artículo 3° tal y como él lo había propuesto y la otra, para prohibir el ejercicio del culto a ministros extranjeros, retirar la limitante del número de sacerdotes en cada estado y que se les permitiera poseer bienes.[451] El Congreso las rechazó; no obstante, las reformas presentadas por el Ejecutivo para reorganizar el ejército, crear fábricas de armamento, establecer instituciones para la preparación militar, la obligatoriedad de la instrucción militar en las escuelas, la promulgación de la Ley Orgánica de la Armada, la reforma monetaria de 1918 que permitiría la estabilización del peso y la exención de impuestos a los artículos de primera necesidad, entre otras, fueron aprobadas no sin antes haber sido sometidas a prolongados debates.

450 *Idem*.

451 El artículo 3° de Proyecto de Constitución de Carranza, leído el 6 de diciembre de 1916, señalaba: "Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primeria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos." Disponible en la página electrónica http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/016.pdf [consultado 13/2/2018]. El artículo aprobado por el Congreso, tras una amplia discusión entre el 11 y el 16 de diciembre de ese año, quedó en los siguientes términos: "La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria". Disponible en la página electrónica http://constitucion1917.gob. mx/es/Constitucion1917/Congreso_Constituyente_y_Constitucion_de_1917, [consultado 13/2/2018].

Otra de las más apremiantes tareas de esta legislatura consistió en dar cumplimiento al artículo 16 transitorio de la Carta Magna, el cual señalaba:

> El Congreso Constitucionalista, en el período ordinario de sus sesiones, que comenzará el 1 de septiembre de cada año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el Artículo 6 transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas a garantías individuales y Artículos 30, 32, 35, 36, 38, 107 y parte final del Artículo 111 de esta Constitución.[452]

La discusión de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional estuvo acompañada de algunas decretos emitidos por Carranza en los que se estipulaba que debían pagarse regalías por los terrenos adquiridos antes de abril de 1917 que se destinaran a la explotación petrolera, además de que todo nuevo trabajo en esta materia requería de una concesión gubernamental; el Congreso apoyó estas disposiciones de Carranza, incluso autorizó el uso de la fuerza para acatarlas; sin embargo, estas medidas quedaron sin efecto más tarde, ante la amenaza de una intervención armada por parte de Estados Unidos, quienes consideraban que se lesionaban los intereses de sus compatriotas.

Para la elección de la XXVIII Legislatura en 1918, Carranza se las arregló para llevar a la Cámara de Diputados representantes más afines a su proyecto. No podía pretender hacer lo mismo con quienes integrarían la siguiente legislatura; su popularidad para los comicios de 1920 había decrecido en el contexto de la elección presidencial de ese año y se agudizó con la imposición de Ignacio Bonillas para sucederlo en el cargo. Esto fue motivo para que estallara la insurrección encabezada por Adolfo de la Huerta con el Plan de Agua Prieta, que exigía el cese inmediato de Carranza; Álvaro Obregón, quien competía para la presidencia, se unió al primero. Ante el avance de los rebeldes, Carranza salió de la capital rumbo a Veracruz, con la finalidad de trasladar el gobierno a ese puerto, pero fue asesinado en el trayecto.[453] Obregón ocupó la capital y, desde Hermosillo, De la Huerta convocó al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para nombrar presidente

[452] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917. En 500 años de México en documentos, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1917_208/Constituci_n_Pol_tica_de_los_Estados_Uni- dos_Mexica_421.shtml, [consultado 13/2/2018].

[453] Carranza fue asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla, la madrugada del 21 de mayo.

provisional y llamar a elecciones, sin tomar en cuenta a la Comisión Permanente, la cual debía, conforme a la Constitución, convocar a sesión extraordinaria al Congreso para que este se erigiera en Colegio Electoral y elegir al presidente provisional. El factor por el cual De la Huerta no lo hizo, era que en la Comisión Permanente predominaban los legisladores afectos al carrancismo, mientras que en el Congreso había un importante grupo partidario de Obregón. El 24 de mayo el Congreso de la Unión designó a Adolfo de la Huerta como presidente provisional para cubrir el periodo del 1 de junio al 30 de noviembre de 1920,[454] y convocó a la elección de legisladores federales y del presidente de la república; esta última fue ganada por Álvaro Obregón para el periodo 1920-1924, con el apoyo fundamental del Partido Nacional Agrarista y de algunas organizaciones obreras en ciernes.

Por su parte, esta nueva legislatura, instalada en septiembre de 1920, pronto dio muestras de que no se sometería al Ejecutivo, señal de que la pugna entre ellos no había terminado de resolverse. En efecto,

> [...] la nueva actitud independiente de la mayoría de la XXIX Legislatura con respecto al Poder Ejecutivo se manifestó claramente en la discusión sobre la revocación de las facultades extraordinarias en materia de hacienda concedidas a Carranza en mayo de 1917. En octubre de 1921 la Cámara de Diputados de la XXIX Legislatura decidió, sin un voto en contra, quitar dichas facultades al Ejecutivo.[455]

El presidente "vetó la ley, pero ésta fue aprobada nuevamente por una mayoría de 122 contra 6".[456] El poder de la bolsa, devuelto a su titular originario, se convirtió desde entonces en un motivo más de preocupación para el Ejecutivo y factor permanente de discrepancias con el Legislativo.

Cabe señalar que la fuerza desplegada por el Congreso se sustentaba en la que tenían los partidos políticos allí representados y que habían

---

454 Villegas, La Cámara...*op. cit.*, p. 161-162. Esta autora señala que el "Congreso de la Unión eligió como presidente sustituto al sonorense Adolfo de la Huerta, por doscientos veinticuatro de un total de doscientos cincuenta y cinco, y acordó llamarlo para que tomara posesión el 1 de junio, a efecto de concluir el periodo iniciado por Carranza [...]".

455 Piccato, *op. cit.*, p. 83.

456 *Ibidem*.

logrado desarrollar desde los años de la lucha armada. Era tal el poderío y la autonomía del Partido Liberal Constitucionalista (PLC),[457] por ejemplo, que podía otorgar su apoyo al candidato presidencial durante el proceso electoral y, ya como titular del Ejecutivo, condicionárselo desde el Congreso, o enfrentarlo y ponerlo en aprietos en las elecciones estatales y municipales, o en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto, de los ingresos o de la cuenta pública.

Así lo vivieron los presidentes Carranza, Obregón y, más tarde, Plutarco Elías Calles, quienes con frecuencia se veían forzados a construir alianzas con otras fuerzas políticas, antagonistas al PLC, a costa de grandes esfuerzos y de la cesión de otros espacios de decisión o del otorgamiento de algunas "concesiones".

El retiro de las facultades fiscales extraordinarias al Ejecutivo generó una nueva confrontación con el Legislativo. Los "pelecistas" (PLC) en el Congreso decidieron que era tiempo de revivir el tema de cambio de sistema de gobierno y, el 14 de diciembre de 1921, presentaron una nueva iniciativa en esta materia en la Cámara de Diputados, la cual proponía la instauración del régimen parlamentario, en razón de que este "es válvula de seguridad en las graves crisis que suelen sacudir a un país; es la más sólida garantía para el ejercicio de las libertades públicas; da estabilidad inconmovible a los gobiernos, imposibilita el entronizamiento de toda dictadura y hace inútil todo linaje de insurrección".[458] También planteaba que diputados y senadores duraran en su encargo cuatro años; que el periodo de sesiones ordinarias fuera de cuatro meses improrrogables y que el Congreso fuera convocado por la Comisión Permanente. El jefe de gabinete asistiría a la apertura de sesiones "para informar acerca del estado que [guardara] la administración y para indicar las líneas directrices de Gobierno que piense desarrollar".[459] Sería facultad del Congreso elegir al presidente de la república por un periodo sexenal y del Senado autorizar a este último para disolver a la Cámara de Diputados, en ambos casos, por mayoría calificada. El presidente, que no tendría derecho de veto legislativo, designaría al jefe de

[457] Otros partidos políticos de la época: el Partido Liberal Nacionalista (PLN), el Partido Cooperatista (PC), el Partido Agrarista (PA), el Partido Laborista (PL), el Partido del Trabajo (PT).

[458] Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura XXIX, Año II, Periodo Ordinario, 1 de diciembre de 1921, Diario núm. 55, http://cronica.diputados.gob.mx/, [consultado 8/2/2011].

[459] *Ibidem*.

gabinete y este sustituiría al primero en caso de ausencia. Habría ocho ministerios y sus titulares serían

> [...] solidariamente responsables, ante la Cámara de Diputados, de la política general del Gobierno e individualmente de los actos personales". El Congreso daba así "la buena nueva del régimen parlamentario, de esa institución política que cerrará para siempre el doloroso ciclo de dictaduras y anarquías en que nos hemos debatido durante media centuria y preparará indefectiblemente el advenimiento de la democracia.[460]

El presidente de la república no se quedó impasible: las comisiones dictaminadoras nunca presentaron al pleno el dictamen correspondiente, aunque lo hubieren hecho, era improbable que "el Senado, las legislaturas estatales y luego el Ejecutivo, hubieran aceptado tan amplias reformas a la Constitución".[461] En opinión de Piccato Rodríguez, "el parlamentarismo como proyecto era [...] igualado al conservadurismo antirrevolucionario que pretendía obstaculizar las verdaderas reformas sociales".[462]

Es así como

> [...] durante los dos primeros años de su gobierno, Obregón tuvo que enfrentar la oposición en el Congreso, pero la ausencia de un verdadero sistema partidista y la debilidad de los partidos fueron aprovechadas por él para enfrentar a éstos entre sí y así dominar al Congreso.[463]

La XXIX Legislatura tuvo un predominio del Partido Nacional Cooperativista; la derrota del PLC frente al Ejecutivo, así como los controles políticos que este había introducido, tanto en esta legislatura como en la integración de las que le siguieron, ayudaron a relajar los desencuentros entre uno y otro poder.

Dentro de las funciones que ejerció el Poder Legislativo en ese tiempo, destaca la de responsabilidad política de la que echó mano,

460 *Idem*.

461 Piccato, *op. cit*., p. 93.

462 *Ibidem*, p. 89.

463 Pantoja Morán, David, El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica, Foro internacional, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, vol. 38, no. 2-3 (152-153) (abr.-sept.1998), pp. 248-301, p. 281, en https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1482, [consultado 19/5/2024].

concretamente, en el caso del exgobernador de Jalisco, José G. Zuno, acusado, entre otras cosas, de "ataques a las instituciones democráticas, violación al municipio libre, violación de las garantías individuales, violación a las leyes agrarias",[464] por lo que el 22 de marzo de 1926 se había acordado presentar acusación en su contra por la Cámara de Diputados y después en la sesión del Senado del 22 de mayo de 1926 se rindió dictamen de la Sección Instructora del Gran Jurado", que fue sometido a discusión el día 25. A pesar de que había sido emplazado por la Sección Instructora del Gran Jurado, Zuno no se presentó ni designó defensor en su causa. Más tarde, se sabría que el propio acusado sabía de antemano que existía una consigna para fincarle responsabilidades, por lo que todo lo que hiciera en su defensa no era más que una simulación, pues se enfrentaba ya a un hecho consumado en su contra.[465]

Otro asunto de similar naturaleza se presentó en octubre de 1927, cuando se discutió un dictamen en la cámara alta para separar de manera definitiva de sus funciones de senadores a Victorio Góngora (Veracruz), Anastasio Meneses (Tlaxcala) y Jesús Azuara (Hidalgo) por estar vinculados con grupos rebeldes contrarios al régimen de Plutarco Elías Calles. Los afectados se defendieron con el argumento de que la Constitución señalaba que "la representación de un representante popular no se le puede quitar sino por medio del Gran Jurado", por lo que un simple punto de acuerdo de la Asamblea no era suficiente ni legal. Se les respondió que "tratándose de cualquier otro delito, menos cuando es público y notorio el de rebelión, que ahorra al Senado el juicio ante el Gran Jurado".[466] Fue aprobado el dictamen de expulsión y desechado el juicio político.

Si bien la sociedad mexicana se había transformado de manera notable a escasamente un siglo de haber conseguido su independencia, distaba mucho de contar con un aparato institucional sólido y obras elementales de infraestructura, para satisfacer las incontables necesidades y problemas de un país en el que una evidente minoría acaparaba la tierra y la riqueza, frente a un pueblo analfabeto y empobrecido, por decir lo menos, aunque demandante y crecientemente activo. En estas condiciones, una cultura democrática, un régimen de instituciones y

[464] González, Facultades exclusivas..., *op. cit*., pp. 175.

[465] *Ibidem*, pp. 158-161. El objetivo del juicio político contra Zuno fue inhabilitarlo para ocupar nuevos puestos por un periodo de siete años y seis meses.

[466] *Idem*, pp. 161-162.

un sistema electoral y de partidos, era muy difícil de arraigar y consolidarse, mientras que el Poder Ejecutivo se fortalecía.

6. DE UN RÉGIMEN DE CAUDILLOS A LA TRANSMISIÓN PACÍFICA DEL PODER

La estabilidad del país al inicio de la segunda década del siglo XX era muy frágil y el acceso al poder no se había encauzado aún por la vía institucional. Las inconformidades por la forma en que se arribaba a la Presidencia de la República seguían generando rebeliones, como la de Adolfo de la Huerta contra la decisión de Obregón de favorecer a Calles como candidato a ese cargo en 1924.[467] Era evidente que los actores políticos surgidos del movimiento armado, no solo tenían aspiraciones políticas, sino también la determinación de que si no se canalizaban sus pretensiones por las vías adecuadas, podían conducir a nuevos conflictos.

De acuerdo con Lorenzo Meyer,[468] el predomino del grupo carrancista, que había llevado "al poder a los representantes de los estratégicos sectores medios que habían permanecido marginados durante el porfiriato", los había convertido en mediadores entre el antiguo régimen y los cada vez más fuertes sectores agrario y obrero. Así, a ellos correspondería impulsar la tarea del grupo: la institucionalización del sistema político y la reestructuración del económico. Un requisito *sine qua non* para lograr este objetivo radicaba en lograr la subordinación de los caudillos regionales y promover la participación controlada de los grupos populares aún no sometidos, los cuales eran fundamentales para el desarrollo social y económico del país, frente al enorme poder político y económico de los empresarios extranjeros, derivado del

467 Durante el gobierno de Obregón, Adolfo de la Huerta había ocupado la Secretaría de Hacienda, pero cuando Calles recibió todo el apoyo del Ejecutivo para ocupar la presidencia, decidió renunciar. Su sucesor en la Secretaría de Hacienda acusó a De la Huerta de malversación de fondos, por lo cual fue llamado a comparecer ante la Cámara de Diputados y enfrentar esta imputación. A los pocos días, el Partido Cooperatista lo postuló como su candidato a la presidencia y para diciembre, De la Huerta convocaría a un levantamiento contra Obregón, por imponer a Calles a la presidencia y no haber cumplido con la reglamentación del artículo 123 constitucional (acerca del trabajo y de la previsión social).

468 Meyer Lorenzo, "El primer tramo del camino", Historia General de México, 2ª ed., México, Editorial Harla, El Colegio de México, t. II, 1977, p. 1185.

control que tenían del petróleo y la minería, poder que "parecía muy superior al del gobierno revolucionario".[469]

En 1924, Calles inició su mandato en medio de la apremiante necesidad de impulsar el desarrollo del país, que en ese momento carecía de la fuerza económica y laboral, además de una clase media ilustrada y la infraestructura mínima para lograr los objetivos que se habían incorporado al texto constitucional recién aprobado. El desarrollo del país era prioritario y sobre esta meta comenzó a actuar el gobierno; sin embargo, la incipiente estabilidad se vio amenazada de nuevo en 1926 con el enfrentamiento entre el Estado y la jerarquía católica, la cual había perdido su enorme poder desde la emisión de las "leyes de reforma" y de la Constitución de 1857. La tensión entre ambos actores resurgió a raíz de un incidente aparentemente menor: un acto de culto llevado a cabo fuera de un templo[470] y las belicosas reacciones de uno y otro, lo que, aunado a los pocos o nulos beneficios que para entonces había obtenido un amplio sector rural, favorecieron el curso de la llamada "guerra cristera" (1926- 1929). Si bien el movimiento no puso en riesgo al Estado, sí generó un ambiente de inestabilidad, por lo que fue necesario contar con la figura de un Ejecutivo fuerte que lograra no solo el control del poder político de todo el Estado, sino que incluso trascendiera su periodo de gobierno. Se preparaba la llegada del llamado "maximato", periodo en el cual el "jefe máximo" Plutarco Elías Calles consolidó la supremacía del Ejecutivo sobre los demás poderes y concentró mucho más poder, incluso sin ostentar cargo público o representación formal alguna, que culminó con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Arnaldo Córdoba señala que Luis L. León, en alguna ocasión, señaló que Álvaro Obregón "le comunicó su intención de fundar un organismo en el cual pudieran fundirse los grupos revolucionarios dispersos",[471] pues durante su campaña observó que "en materia política la Revolución está desorganizada. Toman parte en estas campañas los mal organizados núcleos burocráticos fe-

469 *Ibidem*, p. 1186.

470 Se trata de la misa celebrada en enero de 1923 con motivo de la colocación de la primera piedra del monumento a Cristo Rey que se construiría en el Cerro del Cubilete, en Guanajuato, obra cuya suspensión fue ordenada por el gobierno, además de los servicios religiosos.

471 Córdoba, Arnaldo, "La fundación del partido oficial", p. 143-171, en: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1994, vol. 39, núm. 155, http://www.revistas.unam.mx/index.php/rm- cpys/article/view/50638/45406, [consulta del 20/5/2018].

derales y locales y las organizaciones obreras y campesinas afines a la Revolución; la única fuerza realmente organizada es el Ejército; tales fuerzas, según Obregón, garantizaban el sostenimiento y la continuación del régimen revolucionario, pero no servían para el advenimiento de la organización democrática que la Revolución había prometido al pueblo de México";[472] pero esto no le resta mérito al trabajo de Calles, quien a final de cuentas decidió la organización del partido oficial, que puso los cimientos para la construcción del "primer partido oficial nacional".[473]

En su Declaración de principios, el PNR señala que:

> El Partido Nacional Revolucionario acepta en forma absoluta y sin reservas de ninguna naturaleza, el sistema democrático y la forma de Gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luchará decidida y enérgicamente por hacer cada vez más efectivos en México la libertad del sufragio y el triunfo de las mayorías en los comicios. Procurará, por todos los medios a su alcance, la estabilidad de los gobiernos emanados de su acción política. Ayudará y estimulará paulatinamente el acceso de la mujer mexicana en las actividades de la vida cívica.[474]

Mientras que en los Estatutos del partido se declaran:

> I. OBJETO Y FINES DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO
>
> Art. 1o. El objeto del Partido Nacional Revolucionario es el de mantener de modo permanente y por medio de la unificación de los elementos revolucionarios del país, una disciplina de sostén al orden legal creado por

472 *Ibidem*, p. 146-147.

473 *Idem*, p. 147. Según palabras de Emilio Portes Gil, citadas por Córdoba, "El Partido Nacional Revolucionario se organizó por iniciativa personal del señor general Calles. Los móviles a que obedeció el nacimiento de dicha institución política fueron, sin duda, generosos, y no tuvieron otra finalidad que la de fusionar en un conglomerado nacional a la inmensa mayoría de los elementos revolucionarios —que se hallaban dispersos— y disciplinar debidamente las tendencias de los pequeños organismos regionales que dificultaban la marcha de la Revolución, por la manera desordenada como desarrollaban sus actividades y sus tendencias." Portes Gil, Emilio, Quince años de política, México, Ediciones Botas, 1941, apud. Córdoba, nota 9, p. 147-148.

474 Partido Nacional Revolucionario 1929. Instituciones y Reforma Social. Documentos Básicos. Declaración de principios, pp. 2-4. Disponible en la página electrónica http://www.pri.org.mx/bancosecretarias/ files/Archivos/Pdf/277-1-10_30_14.pdf, [consulta del 20/5/2018].

el triunfo de la Revolución Mexicana, y definir y consolidar cada día más la doctrina y las conquistas de la Revolución llevando a los puestos representativos a elementos que por su filiación, idoneidad y moralidad, garanticen los postulados de la misma y las aspiraciones generales del país. El Partido Nacional Revolucionario, por consecuencia, tomará parte activa, por medio de sus órganos constitutivos, en todas las luchas políticas de la República.

Art. 2o. El Partido Nacional Revolucionario reconoce de una manera absoluta la autonomía de los partidos de las entidades federativas en todo aquello que se refiere a las cuestiones locales.

Art. 3o. El Partido Nacional Revolucionario acepta el programa de principios aprobados en su primera Convención Nacional Constitutiva.

[...]

XXIII. DEL LEMA Y DISTINTIVO DEL PARTIDO

Art. 136. El distintivo del Partido Nacional Revolucionario serán tres barras verticales: verde, blanca y roja, con las letras P.N.R. sobre ellas, encerradas dentro de un círculo blanco, que a su vez estará encerrado dentro de un círculo rojo. El lema del Partido Nacional Revolucionario será: "INSTITUCIONES Y REFORMA SOCIAL".[475]

a) La infausta reelección

La intención de Obregón de volver a ocupar la presidencia, llevó a que el Congreso de la Unión, el 21 de octubre de 1925, reformara los artículos 82 y 83 constitucionales para aprobar la reelección presidencial, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato. Poco después se reformó de nuevo el artículo 82 para que aumentara de cuatro a seis años el periodo presidencial; la iniciativa fue presentada en la Cámara de Senadores el 10 de octubre de 1927. La modificación fue aprobada por la comisión dictaminadora el 21 de noviembre siguiente, la cual sustentó su determinación en que al ser el titular del Ejecutivo un "intérprete de la nación", requiere de mayor tiempo para que su gestión sea eficaz y cumpla las metas e ideales, además de satisfacer las necesidades sociales del país;[476] también evitaría la "efervescencia

[475] *Ibidem*, p. 15-31.

[476] El senador Higinio Álvarez, partidario de Obregón, presentó la iniciativa para ampliar la duración del mandato presidencial y la reelección mediata indefinida.

política que provocaba la celebración de los comicios" y ahorraría una considerable suma de recursos que se empleaban en la organización de las campañas políticas y de la maquinaria electoral.

Esta decisión reeleccionista de Obregón generó protestas en diferentes partes del país y aunque resultó vencedor en las elecciones de 1928, fue asesinado antes de asumir el cargo, por militantes cristeros, la mañana del 17 de julio de ese año, mientras participaba en un desayuno ofrecido por los diputados del estado de Guanajuato en el restaurante La Bombilla en San Ángel, al sur de la Ciudad de México.

Más tarde, durante el gobierno del presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, se reformó de nueva cuenta el artículo 83 antes citado; y el 29 de abril de 1933 se publicó el decreto correspondiente, que estableció:

> El presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.[477]

b) Partidos políticos. Periodo institucional a partir de 1929: PNR, PRM y PRI

La transmisión pacífica del poder, que para entonces representaba ya un serio problema,[478] constituía una necesidad apremiante en el

---

http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/24011928.html, [consultado 14/2/2018].

477 En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf, [consultado 14/2/2018]. Desde entonces solo ha tenido dos modificaciones este artículo: en agosto de 2012, que agregó las palabras "[...] electo popularmente, o con el carácter de interino o substituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso [...]"; y en 2014, para señalar "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto". Se mantiene el principio de la no reelección.

478 Para documentarlo, considérese que de 1910 a 1929, el país ya había tenido once presidentes y tres de ellos habían sido asesinados.

contexto de esa frágil situación social, política y económica. La diversidad de personas y grupos con posibilidades similares de acceder a importantes responsabilidades públicas, hacía que la vida política y, en consecuencia, la económica, social y cultural del país, se centrara en lo cotidiano y no en un proyecto de conjunto y de mediano o largo plazo. Se multiplicaron las asociaciones de trabajadores y campesinos con una creciente importancia social, aunque sin una organización suficiente. La pluralidad de visiones políticas y los desarticulados mecanismos de organización y operación, poco ayudaban a concretar los ideales recogidos por la Constitución.

Hacia 1929 había más de mil partidos políticos nacionales y locales en México, pero ninguno había conseguido articular las demandas de los sectores de la población que aspiraban representar. Las prioridades de obreros y campesinos, militares y empresarios, profesionistas y gremios, eran tan distintas como las diferencias que los separaban, pero igual de válidas y, por tanto, legítimo también su derecho de participar en la toma de decisiones. Algunos de los principales actores de la vida nacional de la época consideraban necesaria una organización política fuerte y aglutinadora que integrara a las principales figuras en un mismo proyecto. Así surgió el Partido Nacional Revolucionario (PNR),[479] como "una gran coalición nacional de fuerzas, partidos e intereses políticos regionales, por cuya mediación se solventarían las pugnas por el poder".[480] La organización del partido, cada vez más en torno de demandas colectivas, sectores u objetivos determinados, pero ya no tanto alrededor de líderes "carismáticos", abonaría el camino de la paz social y el progreso material del país, si bien basado inicialmente en el fortalecimiento del corporativismo y un saldo deficitario en el desarrollo democrático institucional. "Poco después de la creación del PNR, el sistema multipartidista desapareció de hecho",[481] lo que dio espacio y cauce a todos los intereses de los sectores revolucionarios que aceptaron coaligarse en una misma organización con presencia nacional, que les proveería de los mecanismos necesarios para impulsar la realización de los postulados de la Carta Magna de 1917.

Como se verá, un gobierno uniforme, más bien verticalista y un sistema de partido mayoritario, casi único, servirían a la clase gober-

[479] El PNR se transformó después en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y por último en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

[480] Pantoja, *op. cit.*, p. 281.

[481] Meyer, *op. cit.*, p. 1196.

nante encabezada por el Ejecutivo, para dar concreción a los mandatos constitucionales, sin que tuviera que recurrir a la frecuente práctica de disolver al Congreso y convocar a un constituyente, ni recrear relaciones de confrontación. Con un partido político poderoso y la prohibición de la reelección inmediata de legisladores, introducida en 1933, el país entraría en una fase de paulatino desarrollo institucional, el cual, al contribuir en el fortalecimiento de la figura presidencial para asegurar la buena marcha del país, también habría de restarle importancia y protagonismo a los otros poderes, especialmente al Legislativo, además de permitir el relajamiento de la división de poderes.

La urgencia de hacer frente a las necesidades de la época y la negativa de las diferentes fuerzas posrevolucionarias a someterse voluntariamente a las reglas constitucionales que establecían un sistema democrático liberal, dan la razón a la crítica que Carl Schmitt hizo del liberalismo con su teoría del "decisionismo": la concentración *de facto* del poder en manos de la persona que toma las decisiones para hacer frente a la situación. En efecto, era mucho más sencillo tomar decisiones individual que colectivamente; de manera que, frente a la integración colegiada de los poderes Legislativo y Judicial, el Ejecutivo unipersonal tuvo a su favor una ventaja para concentrar el poder. Plutarco Elías Calles se convirtió en la figura fuerte de ese tiempo, entre 1928 y 1936. Tras la muerte de Obregón en 1928, en septiembre de ese año el Congreso se erigió en Colegio Electoral para designar al presidente provisional, cuyo nombramiento recayó en Emilio Portes Gil. quien ocupaba la Secretaría de Gobernación, tras una serie de acuerdos entre la clase política encabezada por Calles, así como para convocar a nuevas elecciones para elegir al titular del Ejecutivo. Algunos personajes opositores a Calles desconocieron a Portes Gil y aprovecharon la oportunidad para presentar sus candidaturas a la presidencia, ya que consideraban que el expresidente era el responsable de los males del país. Mientras tanto, Calles y Aarón Sáenz, entre otros políticos, impulsaron la fundación del PNR en marzo de 1929, el cual, en breve elegiría a Pascual Ortiz Rubio como su candidato a la Presidencia de la República. En ese año "se federalizan las competencias del Congreso sobre seguridad social y trabajo".[482]

Previo a las elecciones presidenciales, ocurrió una huelga estudiantil en la Universidad Nacional, lo que auguraba un escenario complicado para los comicios, razón por la cual el Presidente Portes Gil in-

[482] Villegas, La Cámara..., *op. cit*., p. 182.

tervino para conseguir que la ley le otorgara autonomía a la máxima casa de estudios, lo que aconteció en 1929. De igual manera, entró en negociaciones con el clero para solucionar el conflicto cristero; ambas acciones aseguraban un mejor ambiente para las elecciones, que fueron ganadas por el candidato del PNR el 17 de noviembre de 1929.

El 5 de diciembre del año siguiente, cinco senadores emitieron fuertes críticas al secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, a quien acusaban de no tener un proyecto económico que frenara la crisis que se estaba viviendo. El Presidente Ortiz Rubio respaldó a su colaborador, por lo que el PNR a los pocos días los expulsó de su organización por "cometer un acto de indisciplina partidista".[483]

El control que ejercía el "jefe máximo", aunado a los primeros efectos de la Gran Depresión o "crisis del martes negro de 1929" y un atentado sufrido al salir del Palacio Nacional, llevaron a Ortiz Rubio a renunciar a la presidencia el 2 de septiembre de 1932. De acuerdo con el artículo 86 constitucional, el Congreso de la Unión debía aprobar la renuncia del presidente, por cierto, el único caso que ha existido en México, para después erigirse en Colegio Electoral y designar al sustituto que debería concluir el periodo hasta 1934. Correspondió al grupo parlamentario al cual pertenecía Ortiz Rubio (PNR) proponer al presidente sustituto, tal postulación recaería en Abelardo Luján Rodríguez. Durante su gobierno se declaró que el Palacio Legislativo que se comenzó a construir en 1910 se destinara a ser un monumento dedicado a la Revolución mexicana; el 29 de septiembre de 1934 se inauguró el Palacio de Bellas Artes, se promulgó la reforma al artículo 83 constitucional en la cual quedó asentada de manera definitiva la no reelección del titular del Ejecutivo, además de ampliarse los periodos para los cargos legislativos: tres años para el de diputado y de seis para el de senador, lo que permitiría a Calles el control de las cámaras y el replanteamiento de la "cuota política" de las diversas agrupaciones en las mismas.[484] También se reformó la Constitución en su artículo 3° para establecer la educación socialista en el país. Estas medidas adoptadas por Rodríguez servirían al PNR para formular un plan que sirviera de plataforma a su próximo candidato a la Presidencia de la República.

Se celebró la Convención Nacional del PNR, en la cual Lázaro Cárdenas del Río fue postulado candidato a la presidencia y se aprobó su

483 *Ibidem*, p. 183.

484 *Idem*, p. 168, paráfrasis.

plataforma de gobierno denominada "Plan Sexenal", en la que se reconocía a los obreros y campesinos como el factor fundamental de la vida nacional, en el que se comprometían a impulsar el desarrollo del país y crear empleos, además de llevar a cabo muchas obras sociales. Se pronunciaba por una economía nacionalista, el reparto de la tierra y la educación socialista.

Luego de triunfar en las elecciones de 1934, Cárdenas asumió la presidencia el 1 de diciembre y pocos meses después reorganizó su gabinete y eliminaría a los partidarios de Calles y un par de años más tarde, en abril de 1936,[485] consolidado su liderazgo político y con una gran base de apoyo social, obligó a Plutarco Elías Calles a "exiliarse"; igual hizo con Luis N. Morones, creador y líder de la Confederación Regional de Obreros de México (CROM) y con Luis y Melchor Ortega, todos incondicionales de Calles, para evitar la intromisión del primero en su política social y las injerencias de los otros en las numerosas huelgas que se habían desatado por todo el país (más de 650 en ese año). Se llevó a cabo un reparto agrario sin precedentes en la comarca lagunera y en el Valle del Yaqui, entre otros.

Varias de las medidas adoptas por Cárdenas tuvieron una trascendencia fundamental para el país, como las orientadas a fomentar la economía nacional en contra de los monopolios y la inversión extranjera. El 18 de marzo de 1936 decretó la expropiación petrolera, cuyos orígenes fueron la negativa delas compañías extranjeras a pagar un aumento salarial a los trabajadores, pese a la sentencia emitida por la SCJN a favor de ellos,[486] y en 1937 expropió los Ferrocarriles Nacionales de México. Tampoco puede dejar de señalarse la "postura vanguardista en el ámbito internacional" de Cárdenas, al abrir la puertas del país a los exiliados políticos de otros países, como la Unión Soviética y España.

---

485 Previo a este acontecimiento, en septiembre de 1935 se acordó la expulsión sumaria de 17 diputados por su conexión con Calles en actividades contra el gobierno de Cárdenas. En diciembre de ese año, se forzó a salir a cinco senadores por haber acudido al aeropuerto a recibir a Calles cuando regresaba de un viaje procedente del extranjero, a quienes se acusó del delito de sedición. González, Facultades exclusivas..., *op. cit.*, pp. 162, 175-176.

486 Años más tarde se llevará a cabo la nacionalización de la Industria Eléctrica. Comenzó con la iniciativa del Ejecutivo el 27 de septiembre de 1960, la cual se discutió el 25 de octubre en la Cámara de Senadores, para adicionar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional; al mes siguiente se discutió en la Cámara de Diputados. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1960.

Gracias a la fortaleza que había adquirido su gobierno, Cárdenas "auspició la transformación del Partido Nacional Revolucionario, con el propósito de incorporar a los sectores agrario, obrero, militar y popular, cada uno con una red interna de representaciones, hasta llegar al líder",[487] que no tenían otro objetivo más de que en el Congreso de la Unión estuvieran representados todos los sectores de la población mexicana. Es así como se funda en 1938 la Confederación Nacional Campesina (CNC).

Otra nota importante de la época fue la reforma constitucional al artículo 49, que suprimió las facultades extraordinarias del Ejecutivo.[488]

Durante el gobierno cardenista se crearon, en 1937 el Partido Nacional Sinarquista y en 1939 el Partido Acción Nacional, expresión política e ideológica divergente de la postulada por el Presidente Cárdenas y su partido. Además, tenían presencia en el escenario público, subrayadamente en el terreno electoral otras agrupaciones como el Partido Revolucionario de Unificación Nacional y los que habían participado en las elecciones anteriores, como el Partido Socialistas de las Izquierdas, el Partido Nacional Antirreeleccionista, el Partido Comunista y la Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes.

No obstante, el PRM, especialmente por medio de la CTM y la CNC, logró que su candidato a la presidencia para el sexenio 1940-1946 obtuviera un triunfo contundente, pese a la inconformidad de los partidarios de Juan Andrew Almazán, que derivó en varios enfrentamientos.

---

487 Villegas, La Cámara... *op. cit*., p. 171.

488 Esta reforma señaló "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de Facultades Extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar." Disponible en la página electrónica http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_026_12ago38_ima.pdf, [consulta del 24/05/2018]. El referido artículo 29 constitucional anota "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerse por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo [...]". http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf, [consulta del 24/05/2018].

Es así como el 1 de diciembre, Manuel Ávila Camacho protestó como presidente de México y comenzó la expansión económica del país, lo que favoreció a los grupos empresariales mexicanos; se incrementó la inversión extranjera en el sector manufacturero, dio estímulos al campo, suprimió la orientación socialista del artículo 3° constitucional, lo que propició un acercamiento con la Iglesia y quizá lo más relevante en política internacional es que llamó a la "Unidad Nacional" en septiembre de 1942, cuando México declaró la guerra a las Potencias del Eje, con el respaldo de todos los expresidentes, así como de las organizaciones obreras, quienes se comprometieron a moderar sus demandas en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, lo cual constituía un respaldo invaluable para el gobierno.[489]

Con una gran fuerza política, poco antes de concluir su periodo, Ávila Camacho emprendió una reforma del PRM, incluida la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), lo que dio por resultado el nacimiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI), "constituido bajo los principios de democracia y justicia social".[490]

Previo a las elecciones presidenciales de 1946-1952, se llevó a cabo una reforma electoral que pretendía fortalecer el control del gobierno en las elecciones, pues las

> [...] candidaturas a los cargos de elección popular sólo podrían ser postuladas por partidos nacionales que cumpliesen los requisitos tales como contar con un año de registro y un número determinado de afiliados. Por otra parte creaba la Comisión de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación e integrada, entre otros, por dos representantes de cada partido.[491]

c) Reformas constitucionales de 1946, 1951 y 1977

Ávila Camacho promovió la Ley Federal Electoral que fue aprobada por el Congreso y publicada el 7 de enero de 1946. Los elementos más destacados de esta ley fueron que:

---

489 En agosto de 1940 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Servicio Militar Obligatoria, que se hizo efectiva el 3 de agosto de 1942, cuando el Presidente Ávila Camacho declaró el "estado de guerra" entre México y las Potencias del Eje.

490 Villegas, La Cámara..., *op. cit.*, p. 171.

491 *Ibidem*, p. 174.

a) Todos los ciudadanos debían empadronarse para poder votar en las elecciones.

b) Otorgó competencia a las comisiones estatales para conocer de un recurso innominado, para resolver cualquier problema en relación con los partidos y los candidatos; así como para revisar, mediante un recurso de reclamación, los actos de los comités distritales, únicamente relacionadas con el proceso electoral.

c) Se exigía un registro, ante la Secretaría de Gobernación, a los partidos políticos nacionales, para poder contender en las elecciones y otorgarles personalidad jurídica propia.

d) Estableció procedimientos complicados para los partidos políticos, como realizar asambleas constitutivas en las dos terceras partes de las entidades de la república, verificadas por notario público. Los partidos registrados, además, quedaban obligados a justificar, ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos cada seis meses, el cumplimiento de todos los requisitos, bajo pena de pérdida del registro.

e) Propició el surgimiento de organizaciones más estructuradas: con una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional con representación del partido en todo el país y comités directivos en cada entidad federativa.

f) Controlaba, desde su origen, cualquier organización política de carácter nacional.

g) Previó que los estatutos de los partidos políticos incluyeran un sistema de elección interna para nominar candidatos; un método de educación política de sus asociados, y un sistema de sanciones para quienes violaran los principios morales o políticos de los partidos.

h) Permitió la intervención de la Secretaría de Gobernación en la vida interna de los partidos que no cumplieran la ley.

i) Solo podían participar los partidos registrados un año antes de la celebración de los comicios.

j) Impidió cualquier candidatura independiente.

k) Permitió el registro a los partidos que ya existían y habían desarrollado actividades políticas comprobables.

l) En contra de las juntas computadoras, integradas por los presidentes de casillas, que realizaban el escrutinio y cómputo de los votos, procedía la "protesta" contra los resultados.

m) Correspondía a la Comisión Federal de Vigilancia juzgar los vicios en los expedientes electorales o las irregularidades en las boletas que contenían los votos emitidos.

n) Se confirieron facultades a la Suprema Corte de Justicia para intervenir en la calificación de las elecciones, a petición de cualquiera de las cámaras o del Ejecutivo Federal, para investigar las probables violaciones cometidas en la elección y si existían causas de invalidez, la Cámara declararía su nulidad, las cuales puso en práctica con la investigación del caso suscitado en la ciudad de León, Guanajuato, en enero de 1946, por probables violaciones graves de garantías individuales, violación del voto público y delitos del orden federal, con fundamento en el artículo 97 de la Constitución.[492]

Durante la vigencia de la Ley Federal Electoral de 1946, que rigió hasta 1977, se incrementó la estabilidad política y se redujeron los conflictos electorales nacionales graves; sin embargo, la oposición no encontró cabida en el ámbito estatal, aunque en los municipios logró algunos triunfos.

Bajo estas nuevas reglas electorales, el PRI postuló a Miguel Alemán Valdés como candidato a la presidencia, quien obtuvo la victoria y asumió el cargo el 1 de diciembre de 1946, con el cual inició la etapa civilista en la representación política mexicana; es decir, terminaban los presidentes de formación militar y comenzaban los presidentes con preparación "civil" y la etapa que ha sido denominada "desarrollo estabilizador" del gobierno mexicano, entre 1946 y 1970.

Es importante señalar que durante ese sexenio se llevaron a cabo las modificaciones a diversos artículos de esa Ley Electoral, como la desaparición de toda regulación legal de la injerencia de la Suprema Corte en la calificación de las elecciones; subsistió, sin embargo, la facultad constitucional para investigar la violación del voto, pero desligada de

[492] González Oropeza, Manuel y Pedro A. López Saucedo, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, preliminar de la Comisión del Poder Judicial de la Federación en el Bicentenario del inicio de la Independencia y Centenario del inicio de la Revolución Mexicana, México, SCJN-TEPJF, 2009, xIv-359 p. (Las resoluciones judiciales que han forjado a México, 4), pp. 165-211.

la función calificadora de las elecciones (reforma del 21 de febrero de 1949). Para 1951, el 4 de diciembre, se publicó la Ley Federal Electoral, con la misma estructura e idénticas disposiciones que la ley anterior; no obstante, sumó requisitos más rígidos para la obtención del registro para los partidos políticos, además de introducir algo novedoso: los recursos y medios de impugnación. Tres nuevos partidos se sumaron a los ya existentes: Partido Popular (PP), posteriormente conocido como Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Nacionalista Mexicano (PNM).

En junio de 1951 se publicaron las reformas constitucionales que aumentaron el número de diputados que integrarían la Cámara, por el notable aumento de la población en México. Se estableció que se elegiría un diputado por cada 170 mil habitantes, o fracción mayor a ocho mil.

El año siguiente se llevaron a cabo las elecciones para presidente, en las que fue postulado por el PRI Adolfo Ruiz Cortines, quien durante su campaña presidencial se comprometió a conceder el voto a la mujer en las elecciones federales. Una vez obtenido el triunfo Ruiz Cortines llevó a cabo varias reformas importantes, como contar con mayor control en la vida de los partidos políticos, mediante la reforma a la Ley Electoral del 7 de enero de 1954 (aumentaron los requisitos constitucionales para el registro de los partidos, entre ellos, pasar de 30,000 a 75,000 afiliados en el país, así como de 1,000 a 2,500 afiliados en más de las dos terceras partes de los estados); la reforma al artículo 115 constitucional, en la que los estados adoptaron el municipio libre como base de su división territorial; y la reforma constitucional del artículo 34, en la que se concedió el voto a la mujer en comicios federales.

Como es fácil advertir, el aumento de la población, la modernización e industrialización del país, el surgimiento de nuevos partidos políticos y el notable incremento del padrón electoral, debido a la participación de las mujeres en las votaciones, hicieron indispensables los cambios para adecuarse a los nuevos tiempos y, por supuesto, el Poder Legislativo no estuvo exento de ello. La vida interna de las cámaras del Congreso también demandó las medidas necesarias para optimizar su función legislativa, por medio de sus reglamentaciones respectivas. De tal manera que comenzó la transición del Poder Legislativo y se revirtió la tendencia concentradora que hasta entonces había favorecido al Poder Ejecutivo e inició el fortalecimiento del Congreso de la Unión durante las siguientes legislaturas y sexenios.

Quizá una de las reformas constitucionales más importantes en el último tercio del siglo XX fue la que se llevó a cabo en 1977, cuando recién instalado el gobierno de José López Portillo y Pacheco (1976-1982), se reconoció la imperiosa necesidad de un cambio en el sistema político del país, pues durante esa elección presidencial solo hubo un candidato formalmente registrado. Un sistema de partido hegemónico que acaparó las diversas posiciones políticas: la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, la mayoría de los escaños y curules, las gubernaturas de los 31 estados y en todos los municipios. El anuncio oficial respecto de la reforma que se avecinaba, fue expresado por el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, el 1 de abril de 1977, en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero; en ese orden de ideas, se habrían de llevar a cabo diversas audiencias públicas, convocadas por la Comisión Federal Electoral, con el fin de recoger propuestas de los partidos políticos, agrupaciones sindicales, grupos de interés, académicos y especialistas. Reyes Heroles se pronunció por una unidad democrática que abarcara la pluralidad de ideas e intereses

> [...] sobre la reforma política que el propio primer mandatario quiere realizar, con dos objetivos: primero, "...alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática"; y segundo, "... ampliar las posibilidades de la representación nacional y garantizar, asimismo, la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren en el país".

La gran aportación de esta reforma consistió en ahondar en la democracia representativa del sistema político mexicano. Así, fueron modificados 17 artículos constitucionales a los que el Ejecutivo federal se había referido; de los que cabe resaltar lo siguiente:

> El artículo 41 se refirió a los partidos políticos, a los cuales se les reconoció expresamente como "entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional"; así, se les consideró como organizaciones que deberían contar con elementos suficientes para la obtención del sufragio popular, así como el uso permanente de medios de comunicación social.
>
> En el artículo 52 se estableció el sistema mixto (para la integración de la Cámara de Diputados) con dominante mayoritario y la ampliación a 400: 300 electos según el principio de mayoría relativa y 100 según el sistema de representación proporcional.

El artículo 54 contenía las bases para el registro de las candidaturas (no refiriéndose a partidos) y el proceso electoral para el caso de diputados federales.

En el artículo 55 se integró el requisito para los candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales, de ser originario de alguna de las entidades federativas que abarca dicha circunscripción.

El artículo 60 consignó el sistema de autocalificación y la integración del Colegio Electoral, con 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 de representación proporcional. En contra de las resoluciones del Colegio, procedía el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, con efecto de opinión, sin facultad decisoria.

En el artículo 73 se establecieron los ordenamientos legales y los reglamentos aplicables al DF que podían ser sometidos a referéndum.

El artículo 97 permitió a la Suprema Corte investigar de oficio hechos que fueran violatorios del voto público, en los casos en que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

Y finalmente, el artículo 115 estableció que en municipios de más de 300 mil habitantes se introduciría el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, y que en las entidades se establecería el sistema de diputados locales de minoría.

Entre los objetivos de la reforma política se encontraban la consolidación del proceso de democratización en el país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen y lo más importante: el fortalecimiento del Poder Legislativo para lograr que fuese un contrapeso frente al Ejecutivo.

Para dar coherencia a las reformas constitucionales al sistema político, el 30 de diciembre de 1977 fue publicada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, conocida por sus siglas LFOPPE, con 250 artículos. Sus principales contenidos fueron:

a) El establecimiento de dos vías para ser electo diputado:

   - ganar una elección por mayoría relativa en alguno de los 300 distritos en que se dividió el país; y
   - ser uno de los 100 electos en alguna de las cinco circunscripciones plurinominales, 20 por cada una, según el sistema de representación proporcional.

b) En cada elección se decidiría cuáles serían los estados que comprenderían las circunscripciones plurinominales.

c) Se utilizó el término de fórmula electoral, como las normas, elementos matemáticos y mecanismos que hacen posible atribuir a cada partido político el número de diputados que proporcionalmente les correspondería según la cantidad y porcentaje de votos obtenidos en una elección, ya sea mediante representatividad mínima o de primera proporcionalidad.

d) Dejó abierta la posibilidad para modificar los procedimientos de una elección a otra.

e) Creó una instancia muy poderosa con personalidad jurídica, que llamó Comisión Federal Electoral, integrada por miembros del gobierno y del partido hegemónico.

f) Algunas facultades que tuvo la Comisión Federal Electoral:

   1. Concedía el registro definitivo o condicionado a los partidos;

   2. Cancelaba sus registros;

   3. Se le encomendaba la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales;

   4. Autorizaba las prerrogativas y subsidios de los partidos políticos, su participación en radio, televisión, prensa, así como la difusión que sería la que determinara en cada elección;

   5. Determinaba la división territorial para el establecimiento de los 300 distritos y las cinco circunscripciones, las fórmulas electorales que se utilizarían en cada ocasión y el número de candidatos que podían participar en las listas plurinominales y en los distritos;

   6. Tuvo facultades reglamentarias, con las que llenaban lagunas legales;

   7. Sus decisiones no podían ser revisadas por ninguna autoridad;

   8. Reunió facultades materialmente ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales, muy amplias.

g) Incluyó el registro condicionado para los partidos políticos que obtuvieran 1.5% de la votación nacional; no tenían voto, solo voz en la Comisión Federal Electoral y no podían participar en elecciones estatales y municipales.

h) Estableció una necesaria dependencia de los partidos al gobierno, acrecentada por las prerrogativas que este les concedía.

i) Estableció que los medios de impugnación y los recursos se entenderían, sin perjuicio de la facultad soberana de las cámaras del Congreso de la Unión para la calificación de la elección de sus miembros.

j) Planteó cambios en el procedimiento de calificación de las elecciones legislativas de manera que dicha atribución de las cámaras no fuera facultativa, sino que el examen sobre la validez de la elección de los legisladores estuviera sujeto a un control de la legalidad, con la intervención de la Corte, tanto en el proceso electoral mismo como en la calificación que emitiera el Colegio Electoral de cada Cámara.

k) Replicó el recurso de reclamación para que se tramitara ante la Suprema Corte de Justicia; la resolución que dictara, revestía el carácter de recomendación, pues no se preveía ejecución coactiva.

Es interesante señalar que el recurso de reclamación electoral, que se interponía ante la Suprema Corte, estuvo vigente durante tres elecciones federales sucesivas (1979, 1982 y 1985); no obstante, fueron escasos 13 los recursos tramitados en ese periodo; 12 de ellos fueron declarados infundados y uno se desechó. En 1980 se hicieron algunas modificaciones de menor importancia, que se refirieron a asuntos menos trascendentes del proceso electoral. La segunda revisión y modificación se publicó el 6 de enero de 1982. En ella se agregó que contra los actos preparatorios del proceso electoral los ciudadanos, candidatos, partidos políticos, asociaciones políticas o sus representantes, podrían hacer valer, según el caso, los recursos de aclaración o inconformidad.

Lo anterior está muy ligado con la creación de instituciones electorales, cuyo objetivo no solo fue lograr elecciones libres, justas y democráticas para todos los ciudadanos, sino de dar la certeza jurídica a los mexicanos de que la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo se llevaba a cabo con apego irrestricto a la Constitución y a las leyes de la materia.

d) Sufragio femenino

En abril de 1952, durante la campaña presidencial, Adolfo Ruiz Cortines se había comprometido con diversas agrupaciones de mujeres a impulsar una reforma constitucional para conceder el voto a la mujer a nivel federal. Una vez que ocupó la presidencia, cumplió su compromiso de reformar el artículo 34 constitucional y envió la iniciativa el 9 de diciembre de 1952:

> Artículo 1° Se reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:
>
> Artículo 34. Son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: Haber cumplido 18 años, siendo casados, ó 21 si no lo son, y
>
> Tener un modo honesto de vivir [...].[493]

Tras varios meses de discusión en el Congreso de la Unión se aprobó por unanimidad, que fue publicada el 17 de octubre de 1953. En ese mes las mujeres ejercieron ese derecho durante las elecciones en el estado de Baja California.

Pero hay un hecho que no debemos pasar por alto. Si bien el Ejecutivo federal promovió la concesión del voto a las mujeres en 1953, hay una larga historia de la lucha de las mujeres por ejercer su derecho a votar y ser votadas. De manera afortunada, como en otros casos, fueron las legislaturas locales quienes impulsaron este derecho al sufragio femenino, así como las asociaciones, ligas y congresos feministas que se habían desarrollado en México desde inicios del siglo XX. Sería hasta el 13 de julio de 1923 cuando el gobernador de San Luis Potosí expidió un decreto en el que se concedía a las mujeres de ese estado el derecho a votar y a ser elegidas en elecciones municipales. Yucatán también, en ese año, permitió el voto femenino y, gracias a ello, Elvia Carrillo Puerto resultó electa como diputada al Congreso local.

En 1935 por primera vez las mujeres participaron en las votaciones internas del Partido Nacional Revolucionario (PNR); en 1937 el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Senado de la República una iniciativa

[493] Sesión de la Cámara de Diputados del 9 de diciembre de 1952, de la XLII Legislatura, Año I del Periodo Ordinario.

para reformar el artículo 34, para que las mujeres obtuvieran la ciudadanía y aunque al año siguiente se aprobó la reforma en la mayoría de los estados, pero esta no se promulgó. Sería hasta varios años después, en diciembre de 1946, que la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa enviada por el Presidente Miguel Alemán, en la que se reformó el artículo 115, en el que se establecía que en las elecciones municipales del año siguiente participarían las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho a votar y ser elegidas; dicha reforma entró en vigor el 12 de febrero de 1947.

Poco a poco las mujeres fueron ganando terreno en el ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva, hasta llegar a ocupar espacios en la Cámara de Diputados, en el Senado de la República, en las legislaturas locales y a desempeñar el cargo de gobernadora en entidades como Colima, Yucatán, Tlaxcala, Zacatecas y Sonora, por solo mencionar algunos casos.

e) Reforma constitucional en materia indígena

Por lo que respecta al reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, es en agosto de 2001 cuando se llevó a cabo la reforma del artículo 2° de nuestra Carta Magna, en la cual se refrenda el concepto de nación pluricultural, se reconoce el valor y la existencia de las comunidades indígenas que requieren un marco constitucional que las revalore, las reivindique y consagre todos los derechos y prerrogativas que les habían sido negados. En dicha reforma destacan las disposiciones para erradicar la discriminación hacia los indígenas, mediante la creación de las instituciones y la legislación idónea que eliminen tales prácticas y fenómenos nocivos para los mexicanos originarios.

Asimismo, además de una serie de importantes reconocimientos sobre derechos y prerrogativas, cabe destacar de manera muy especial lo que consigna el párrafo cuarto del citado artículo de la Constitución que ordena: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios

etnolingüísticos y de asentamiento físico". Al final, a las comunidades equiparables a las indígenas se les concederán, en lo conducente, los mismos derechos que expresa la ley para estas.

Son varias las comunidades de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas que han llevado ante los tribunales electorales el reconocimiento a su derecho de elegir gobiernos o autoridades bajo sistemas normativos internos, más conocidos con el nombre de "usos y costumbres". Casos emblemáticos como Cherán, Oxchuc, Ayutla y San Pedro Chenalhó, demuestran que el derecho al autogobierno implica una de las manifestaciones de autonomía más importantes de los pueblos indígenas. La existencia de comunidades que se rigen por usos y costumbres, en total armonía con el sistema de partidos, han fortalecido la democracia en México.

Capítulo III.
El Poder Legislativo en transición

1. INTRODUCCIÓN

Un fuerte movimiento constitucionalista comenzó en el mundo a fines del siglo XVIII, con la independencia de las 13 colonias norteamericanas y la expedición de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, hecho trascendental en el mundo occidental, al que sucedió la revolución francesa y su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; y todo ello influyó en la situación política de muchas colonias ultramarinas.

Por supuesto que las demandas de mayor libertad e igualdad de esas posesiones no eran nuevas, pero no tenían alguna otra alternativa para lograr un cambio, más que las concesiones que las monarquías absolutistas "graciosamente" les otorgaran. Las nuevas ideas políticas sobre el estado, la soberanía, el gobierno y el control del poder abrevaron de la experiencia de los Estados Unidos y Francia, donde se acreditó que un cambio total del "viejo régimen" era posible si se basaba en la elección de representantes de la sociedad y se creaban constituciones que rigieran para todos y brindaran garantías a sus habitantes. Con estos antecedentes no tardaron en germinar esas pretensiones políticas en las colonias españolas a principios del siglo XIX —y la francesa, que es el caso de Haití en la última década del siglo XVIII— en América.

Como es natural, el camino seguido por las naciones americanas tras los acontecimientos derivados de la invasión napoleónica a España en 1808 y los sucesos que devinieron en las primeras experiencias

constitucionalistas, como el Estatuto de Bayona de 1808 y la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812,[494] no fue sencillo, ni mucho menos similar al que habían recorrido las 13 colonias. Su lucha por la independencia contra las autoridades virreinales se prolongó por años, y a pesar de que todas ellas atendieron las convocatorias para elegir a sus representantes a las Cortes y en la elaboración de la constitución gaditana, poco se pudo hacer por esta vía. Lo más importante es que conocieron y adoptaron las reglas y el ejercicio de la función legislativa que más tarde, y luego de obtenida la independencia, fueron la base sobre la cual se edificaron las nuevas naciones. En ese sentido, cada país libre comenzó su propia historia política y legislativa, no sin tropiezos y con adecuaciones a la Constitución que comenzó a regir sus destinos.

En el caso de nuestro país, las difíciles condiciones que existieron durante todo el siglo XIX por los conflictos entre los diversos actores políticos —partidarios de la monarquía contra los de la república, federalistas contra centralistas, liberales contra conservadores, entre otros—, así como la intervención de otros países, no permitieron consolidar el proyecto que los primeros constituyentes y partidarios del sistema federal habían planeado, pues, como han señalado notables especialistas sobre la historia del México decimonónico, se trató de reproducir el modelo que los Estados Unidos habían creado para ellos, prácticamente sin mayores discusiones ni cambios, pese a los antecedentes políticos del país, como fue su pasado colonial y las diversas regiones que lo componían, así como la organización política y administrativa derivada de la Constitución de Cádiz.

No debemos olvidar que tras su independencia, México poseía más de cinco millones de kilómetros cuadrados de extensión y abarcaba desde los actuales estados norteamericanos de California, Nuevo México, Arizona y Texas en el norte, hasta lo que hoy forma parte de Nicaragua y Costa Rica en el sur —cuando las Provincias Unidas de Centroamérica se unieron de manera libre a México, entre 1822 y 1823—, con una amplia diversidad poblacional y cultural, y ya existían asentamientos de colonos norteamericanos en la Provincia de Coahuila y Texas[495] —lo que más tarde dio origen a la independencia de Texas

494 *Vid. supra* capítulo anterior.

495 González Oropeza, Manuel y Pedro A. López Saucedo, Coahuila y Texas, una historia compartida de la Federación mexicana, pp. 63-139, en Actas del Congreso Constituyente de Coahuila y Texas de 1824 a 1827. Primera Constitución bilingüe,

y su anexión a los Estados Unidos—, motivo de la guerra entre ambos países y que tendrá como consecuencia la pérdida de más de la mitad del territorio en 1848.

En menos de 50 años, nuestro país padeció los ataques de los partidarios del sistema monárquico, entre 1821 y 1823, y de 1863 a 1867, lo cual vulneró al incipiente Poder Legislativo que había logrado establecerse como expresión de la división de poderes, una de las decisiones primigenias del Estado y gobierno mexicanos.

En no pocas ocasiones, los conflictos internos fueron de tal magnitud, aunque de breve duración, que significaron cambiar de régimen: de una república federal a una de carácter unitario aunque su vigencia no fue mayor a 11 años, para regresar al federalismo en 1847. Pese a la brevedad del centralismo, durante este periodo fueron convocados tres congresos constituyentes y se expidieron dos constituciones, y en ese mismo lapso el país sufrió dos intervenciones, una de Francia —llamada "Guerra de los Pasteles"— en 1838 y otra con los Estados Unidos —la "Guerra de 1847"— entre 1846 y 1848. Fue justamente el Congreso Constituyente federalista que promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el que devolvió la fortaleza al Poder Legislativo cerca de la mitad del siglo antepasado y restableció el sistema federal, pese a estarse viviendo el momento más difícil de la guerra con los Estados Unidos, y los integrantes del congreso debieron salir de la capital del país y establecerse en Querétaro, capital provisional de la nación.[496]

Dentro del propio Poder Legislativo hubo cambios que afectaron su desarrollo, como la supresión de la Cámara de Senadores en 1857; pero al evaluar sus funciones y tras el triunfo de los liberales una vez finalizado el Segundo Imperio, la institución senatorial se restableció en 1874.

Tampoco debemos pasar por alto los dos episodios que hicieron mella al equilibrio de poderes en México: el primero, en el que Antonio López de Santa Anna se enfrentó con férreos defensores del congreso federal, quienes lograron vencerlo tras la Revolución de Ayutla de 1854, cuyo resultado fue la conformación del Congreso Constituyente

González Oropeza, Manuel y De la Teja, Jesús (coords.), 2 vols., México, TEPJF, 2016.

496 Camacho, César, CLXX Aniversario del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Restablecimiento del sistema federal en México, 2 vols., México, Cámara de Diputados, 2017. Véase el volumen 1.

que se abocó a la creación de la Constitución de 1857. El segundo que mermó la independencia del Congreso de la Unión, entre 1876 y 1910 durante el mandato del Presidente Porfirio Díaz, contra quien estallaría la revolución mexicana el 20 de noviembre de 1910, ya en el siglo XX. Aún así el Poder Legislativo continuó sus funciones, hasta que Victoriano Huerta —quien asumió ilegal e ilegítimamente la titularidad de Ejecutivo tras la muerte de Francisco I. Madero— ordenó, mediante un decreto, la disolución del Congreso de la Unión el 10 de octubre de 1913.

Lo anterior nos muestra algunos ejemplos de los diversos sucesos que padeció nuestro país en el siglo XIX, y pese a que grandes y brillantes legisladores usaron la tribuna para defensa de la Constitución —fuera la de 1824 o 1857— y de sus leyes reglamentarias, los disturbios, levantamientos, asonadas e invasiones, alteraron el desarrollo de la actividad legislativa que trataba de ser la columna vertebral del país. El Poder Ejecutivo era el más afectado, con los pronunciamientos militares en su contra y el desconocimiento de su gobierno y autoridad, mientras que el Judicial se mantenía atento a las instrucciones que los legisladores emitían. De manera adicional, en muchos aspectos, el Poder Judicial continuaba sujeto a leyes de la época colonial, que aún estaban vigentes pues no se habían emitido las nuevas disposiciones legales con base en la constitución federal vigente —sobre todo en las primeras décadas del siglo XIX y en casos muy específicos—.

Para el siglo XX, como consecuencia del movimiento revolucionario, los caudillos comenzaron a adquirir enorme relevancia, y tras la promulgación de la Constitución de 1917, la figura presidencial se erigió como la protagonista de la vida nacional. Pese a la división de poderes refrendada en la Carta Magna, en la realidad el presidente de la república era la figura política por excelencia, resuelto a lograr la pacificación y echar a andar la economía del país, pues parecía indispensable la presencia de un hombre fuerte que tomara las riendas del país e hiciera frente al caos que seguía imperando en el periodo posrevolucionario. Naturalmente, los poderes Legislativo y Judicial quedaron rezagados, lo mismo que los gobernadores de los estados, ante el fortalecimiento del titular del Ejecutivo federal, quien ante la necesidad de concentrar y disponer de toda la fuerza del Estado, se convirtió, en poco tiempo, en un político omnipotente y sus decisiones o consignas regularmente mutaron en las leyes que el Congreso aprobaba. Fueron las condiciones históricas por las cuales atravesaba el país las que "impusieron" de manera temporal —mejor dicho, por varias décadas— esta forma de trabajo legislativo. Incluso con la formación de los

partidos políticos y sus procesos decisorios verticalistas se afianzó esta dependencia del resto de los poderes.

No obstante, esta situación comenzaría a cambiar, de manera acompasada pero progresiva hacia mediados del siglo XX, cuando las condiciones políticas, económicas y sociales del país, merced al desarrollo estabilizador iniciado a mediados de los años 40, llevaron a una evolución pausada, aunque consistente, del Poder Legislativo.

Es por ello que no será sino hasta mediados del siglo XX, cuando éste comience a hacerse más complejo, con mayores atribuciones; la vida legislativa se encauce y ese poder asuma sus atribuciones y su competencia a plenitud. Las constituciones federales de 1824 y 1857, así como las centralistas de 1836 y 1843, tuvieron sus singularidades sobre cómo operar y sus ámbitos de competencia, que resultan muy diferentes a los que a partir de la Constitución de 1917 se establecieron, sin olvidar el periodo posrevolucionario que impuso un rezago de los poderes Legislativo y Judicial con respecto al fortalecimiento del Ejecutivo, por las razones antes señaladas, y con ello, un relajamiento en sus atribuciones y funciones.

Todo ello cambió en las últimas décadas del siglo XX, con la conformación de un congreso más amplio, integrado por representantes de diversos partidos políticos (diputados de mayoría, de partido, de representación proporcional; senadores de mayoría, de primera minoría, de representación proporcional a partir de una lista nacional), y también por el desarrollo del país en todos los ámbitos, aunado a la inevitable globalización que se extendía por el mundo, mediante la firma de tratados internacionales de comercio, de derechos humanos, de intercambio cultural y científico, etcétera. Por supuesto que todo ello hizo más complejas las funciones del Poder Legislativo y ambas cámaras cobraron creciente protagonismo en la vida pública del país.

Es por ello que me ocupo de referir las funciones y actividades que el Poder Legislativo ha tenido en México a partir de la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días.

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, la transición democrática en México no ha sido el resultado de acciones violentas ni rompimientos abruptos, sino de la aparición paulatina de distintos factores, entre otros: la administración de intereses y conflictos políticos dentro del PRI; las demandas de una sociedad diversa y compleja, de grupos de interés y de opositores al régimen; las opinio-

nes de muchos estudiosos del Derecho y la Política; y hasta algunas tendencias mundiales impulsadas por el sistema de la Organización de las Naciones Unidas. Todo lo anterior, se tradujo en reformas al marco jurídico, de diferente magnitud e importancia.

El orden constitucional surgido del Código Político de 1917 puso fin a la tradición establecida por "casi todos nuestros regímenes reconocidos posteriormente [a la independencia] como constitucionales, [los cuales tuvieron] su origen en el desconocimiento por la violencia de una Constitución anterior".[497] De manera adicional, las medidas que se tomaron para evitar el rompimiento abrupto, permitieron el tránsito hacia un régimen más democrático, sustentado en un sistema electoral y de partidos, con una sociedad plural y políticamente más madura.

En el presente capítulo me propongo plantear que la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo, característica del siglo XIX, no fue resuelta en el siglo XX, como lo fue en los últimos años del anterior, con la sumisión del Legislativo al primero, y que el proceso de concentración del poder en la institución presidencial y de relajamiento del sistema de frenos y contrapesos a partir de la década de los años 30, no se debió a una desproporción de facultades constitucionales favorable al Ejecutivo —a costa de los otros poderes, y de los estados y municipios—, sino que se fincó en una realidad política y social que demandaba un ejercicio singular de la autoridad, para cumplir los propósitos trazados.

Desde mi perspectiva, el fortalecimiento del Ejecutivo a partir de entonces, y el consecuente rezago del Legislativo en el ejercicio de sus funciones, incluida la progresiva dependencia de los estados respecto de la federación, no fue resultado de un triunfo político del primero sobre el segundo, ni del sometimiento de los legisladores o de los gobernadores, sino consecuencia de distintos factores (sociales, económicos, políticos, culturales, etcétera), que dieron lugar a un gran acuerdo político para hacer frente a una grave necesidad histórica que en el inmediato periodo posrevolucionario no había logrado zanjarse

a) la de resolver por la vía pacífica los conflictos entre facciones diversas y constituir gobiernos estables, y

b) la de impulsar el desarrollo social y económico del país, como base para el desarrollo nacional y el desarrollo democrático.

[497] Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 32ª ed., México, Porrúa, 1998, nota 64, pp. 67- 68.

Como apunta David Pantoja

> [...] por paradójico que parezca, el abandono del caudillismo y el del gobierno de los hombres fuertes, el establecimiento de las instituciones, la modernización y, en suma, la democratización del país, fueron posibles merced a un intenso proceso de centralización en beneficio de la Federación y en desmedro de las entidades federativas, que acrecentó el poder del Ejecutivo y disminuyó el de los otros poderes, todo ello llevado a cabo, en buena medida, por vía de las reformas constitucionales y legales".[498]

La democracia exige como condición indispensable el ejercicio de derechos individuales y sociales, por lo cual es evidente que, ante la ausencia de alguno de éstos, aquélla no tenía manera de hacerse efectiva en un México entonces estancado en el subdesarrollo. Era un país prácticamente devastado por una lucha intestina que había costado más de un millón de vidas, que no contaba con instituciones fuertes ni tenía la infraestructura mínima para generar progreso, en donde la mayor parte de su población se encontraba en el atraso y el subdesarrollo alimentario y educativo, a lo que habría que agregar una delicada inestabilidad política. En ese contexto, era muy difícil que los postulados sociales de la Constitución pudieran concretarse, de forma tal que la solución impulsada, después de la conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), fue la de privilegiar el desarrollo institucional y material del país sobre cualquier otra pretensión. En ese afán, el Poder Legislativo iría quedándose a la zaga y, como se verá, los acontecimientos lo llevarían a convertirse, por algún tiempo, en testigo y no en protagonista de la escena política.

2. DESARROLLAR AL PAÍS O A LA DEMOCRACIA

Una de las exigencias que enfrentaron los gobiernos posrevolucionarios, fue la de resolver, cuanto antes, los problemas nacionales más agudos, conscientes de que la falta o insuficiencia de instrumentos para hacer efectivos los derechos sociales, hacía prácticamente nulo el ejercicio de los derechos políticos.

---

498 Pantoja Morán, David, El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica, Foro internacional, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 38, no. 2-3 (152-153) (abr.-sept. 1998), pp. 248-301, nota 292, p. 250.

Aun a sabiendas de que la necesidad de optar por el progreso material o por el desarrollo democrático pudiera ser un falso dilema, pues el impulso de uno no debía comprender la merma del otro, lo cierto es que los actores políticos del México de entonces, sí creyeron que era imperativo escoger entre ambos para la definición de la ruta a seguir, pues a escasos tres lustros de promulgada la Constitución de 1917, quedaba claro que el camino no era el del enfrentamiento de los poderes, sino el de su acción colegiada en aras del cumplimiento de los postulados de la misma, para dar respuesta a las ingentes necesidades sociales de un país caracterizado por la dispersión geográfica de su población, la insuficiencia y el papel secundario de los medios de comunicación, la precariedad de los mecanismos para organizar los procesos electivos, una débil cultura democrática y una extenuada hacienda pública, cuyos escasos contribuyentes no estaban en posibilidad de aportar mayores recursos, entre otros factores. Ante ese escenario, la justicia social primó sobre la democracia, y se decidió que quien debía acometer ese reto fuera el Ejecutivo, por entonces, el ente público más desarrollado y fuerte.

La evolución y consolidación de las instituciones es un proceso lento, y en ese momento histórico, el Ejecutivo seguía siendo el poder mejor organizado, estructurado y consistente en el ejercicio de sus funciones, de entre los que formaban la tríada del poder público federal, el cual conservaba, además, una notable fortaleza frente a los estados, lo que era un legado del control político ejercido desde el centro, muy marcado en las más de tres décadas previas al movimiento de 1910. La institución presidencial, con total independencia de quien la encabezara, continuaba siendo una figura central para la sociedad y la clase política, por más que una revolución armada la hubiese combatido y un nuevo texto constitucional la dotara de facultades acotadas frente a las del Congreso, además de haber dejado un amplio banco de facultades residuales a favor de los estados, al amparo del artículo 124 constitucional, cuyo texto original rezaba:

> Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.[499]

En efecto, aunque limitada en sus facultades constitucionales, la Presidencia estaba consolidada en lo político y en lo social, tanto por

[499] Artículo en su versión original de 1917, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf, [consultado 22/4/2024]

su relación con los estados y municipios, como por su posición frente al Legislativo y el Judicial, por lo que puede afirmarse que la concentración paulatina de poder en aquélla, fue un fenómeno que surgió, de manera natural, de la realidad del momento, y que resultó ser el mecanismo idóneo para hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales, que daría pauta para que el desarrollo de la democracia y el ejercicio de los derechos políticos encontraran después un escenario más favorable para su implantación y ensanchamiento.

El referido proceso de concentración del poder, atento al objetivo ya señalado, se dio en dos planos: el vertical y el horizontal. El primero se basó de forma importante en sucesivas reformas al artículo 73 constitucional,[500] que convirtieron en exclusivas de la federación algunas de las más relevantes facultades del poder público, en perjuicio de los estados. En el plano horizontal se tradujo en la ampliación jurídica y fáctica de las funciones del Ejecutivo; esta última por la vía legislativa ordinaria, es decir, la de la emisión de leyes reglamentarias para que éste ejerciera las facultades que la federación se había arrogado. En este proceso jugó un papel fundamental el partido mayoritario (PNR —1929—, luego PRM —1938— y a partir de 1946, PRI) del que surgiría el mayor número de gobernantes y legisladores, y que sería el principal semillero de la clase política nacional.

El proceso de asunción de facultades a favor de la federación y la asignación de las mismas al Ejecutivo, inició con la materia laboral, en septiembre de 1929 (seguida de la legislación emitida por el Congreso federal, que protegía de manera más eficaz los derechos de la clase trabajadora, respecto de la diversa que habían emitido de manera previa las entidades federativas), y continuó con otras de gran trascendencia en distintas materias: energía eléctrica (enero de 1934); educativa, que además incluyó el control oficial sobre la educación básica y normal (diciembre de 1934); fiscal, quedando a la federación la facultad de definir la participación que correspondería a las entidades federativas en los rendimientos (octubre de 1942); hidrocarburos (noviembre de 1942); y energía nuclear (febrero de 1975). Estos cambios legislativos devinieron en el fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo, lo cual tuvo un gran impacto en la configuración del Estado mexicano moderno (tema de especial atención de la presente obra y que abordo

[500] Listado de reformas constitucionales por artículo, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm, [consultado 22/4/2024]

más adelante); mucho mayor que el derivado de su relación con el Judicial, porque este último, con funciones legalmente bien tasadas y más limitadas que las actuales, incidía poco en la vida pública.

Con facultades y recursos ejercidos fundamentalmente por la Federación, y en específico por el Ejecutivo, se impulsó el desarrollo material de un país que, como señalé antes, se encontraba, en todos los sentidos, en un franco subdesarrollo. Para ilustrar el tamaño de la tarea que acometieron los gobiernos de esa época, considérese que en 1930, México tenía una población de 16.6 millones de habitantes y que para 1970 casi se triplicó.[501] El crecimiento poblacional y el incremento de la esperanza de vida, son indicadores de la mejoría en los niveles de bienestar de la sociedad, lo que pone de relieve la magnitud de los logros de esos gobiernos; sin olvidar, por supuesto, el impulso que el desarrollo estabilizador de los años 40 dio a la agricultura, ganadería e industria del país por varios sexenios.

3. CONCENTRACIÓN DEL PODER PARA EL DESARROLLO NACIONAL

En el mensaje que el todavía Presidente Calles dirigió a la Nación en su último informe de gobierno, en 1928, convocaba a "orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de 'país de un hombre' a la de 'nación de instituciones y de leyes'",[502] expresión sintética de lo que habría de definir el fin del caudillismo y el inicio del fortalecimiento institucional, notas del nuevo modelo político de país.

Resuelta la crisis por la sucesión presidencial en 1928 y creado el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929,[503] la disputa por acceder a cargos públicos comenzó a trasladarse del terreno de las armas a la arena política, por lo cual los grupos vinculados a los caudillos re-

501 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Indicadores de población, en https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/, [consultado 2/5/2024].

502 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura XXXIII, Año I, Periodo Ordinario, Tomo I, Diario núm. 6, 1º de septiembre de 1928, en http://cronica.diputados.gob.mx/, [consultado 5/26/2012].

503 El PNR surgió como una confederación de partidos, sin la participación de las organizaciones obreras y campesinas de la época.

volucionarios en distintas regiones, se fueron incorporando de manera paulatina a la vida institucional.

Un factor que resultó clave en este proceso fue la prohibición, en 1933, de la reelección inmediata de legisladores federales, extendida después a cargos estatales y municipales, lo cual creó las condiciones adecuadas para que los dirigentes políticos de los partidos locales se vincularan en forma definitiva a dicho partido.

La expulsión de Calles del país y la desarticulación de sus estructuras de apoyo, cambiaron la mecánica del poder, de forma tal que el Presidente Lázaro Cárdenas, "con los hilos del poder controlados, pues el liderazgo nacional no se hallaba ya disociado entre un presidente y un "jefe máximo" que dominara el aparato partidista, dio inicio [a] un vasto programa de intervención del gobierno en la vida económica",[504] mediante un vigoroso reparto agrario y políticas de apoyo al campo, a los trabajadores y a la educación, que propiciaron las condiciones para que el Ejecutivo sumara, de manera progresiva, más facultades durante las siguientes décadas, mediante sucesivas reformas constitucionales y legales.[505]

A partir de 1934, año de inicio del primer gobierno surgido del que se convertiría en partido hegemónico, la transmisión pacífica del poder no volvió a representar un problema: cada presidente y cada legislatura concluyeron el periodo para el que fueron electos, y puede afirmarse que las medidas instituidas desde entonces se conjugaron en una plausible fórmula que consiguió promover el desarrollo nacional y crear las condiciones materiales para dar un impulso, así fuese precario, al desarrollo democrático y, aunque en pequeña escala, a la equidad de género y a los derechos humanos, pues durante su gobierno se presentó una iniciativa para conceder el voto a la mujer, aunque no prosperó, además de impulsarse la educación de manera sorprendente.

Integradas al PNR las principales fuerzas políticas del país, en 1938 fue organizado en sectores (obrero, agrario y militar) y cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Las más numerosas agrupaciones de obreros y campesinos, beneficiadas por las

---

504 Pantoja Morán, David, El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica, Foro internacional, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 38, no. 2-3 (152-153) (abr.-sept. 1998), pp. 248-301, p. 283, en https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1482/1472, [consultado 2/5/2024].

505 Véase este tema en el capítulo 2, en el inciso respectivo.

políticas de Cárdenas, se asimilaron a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), respectivamente, mismas que, a partir de entonces, se erigieron en las centrales más fuertes de sus sectores obrero y agrario.

> La clase media no contó en un principio con un tipo de organización similar a la de obreros y campesinos [pero] los cuadros del partido estaban formados por esta clase, que aún era relativamente pequeña, y por ello no se sintió la necesidad de darle una estructura específica.[506]

Por otra parte, con el reconocimiento de las organizaciones empresariales en la Ley Federal del Trabajo, afirma Lorenzo Meyer,[507] se establecieron los "canales formales de comunicación" del Estado con aquéllas.

El nuevo partido y sus sectores habían desligado el proceso político del factor territorial y, con ello, evitado la influencia regional en la toma de las decisiones de esa naturaleza, de suerte que los grupos locales tenían que "arreglarse" con los dirigentes nacionales de su sector para encauzar sus demandas y definir su representación en los órganos del poder público, circunstancia que abonaría también a la concentración del poder. Este modelo, a pesar de su tendencia aglutinadora, o quizá gracias a ella, daría respuesta a las aspiraciones de los grupos sociales más representativos y abonaría al propósito de impulsar el desarrollo nacional, pues los conflictos políticos dejaron de resolverse entre caudillos y fuerzas domésticas, que solían actuar de manera autónoma.

Por militar en la misma organización política, los líderes llevaban sus diferendos al ámbito partidista, sin tener que recurrir a la violencia; ahora lo hacían al interior de los sectores y organizaciones agrupados en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y los resolvían con el concurso de sus "iguales", de forma tal que este partido se fue convirtiendo en un órgano de conciliación e impulso de los intereses nacionales mayoritarios, que habían sido consignados en los artículos 3º, 27 y 123 de la Constitución y, junto con el gobierno, tomó "un papel activo en promover el desarrollo económico, pero sin impedir el desarrollo de una clase empresarial nacional fuerte, aunque respetando los legítimos

---

506 Meyer Cosío, Lorenzo, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)", pp. 453-476, en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 17, no. 4 (68), abril-junio, 1977, p. 468.

507 *Ibidem*.

derechos del trabajador".[508] En opinión de Lorenzo Meyer, "el cuadro se completaba con la referencia sistemática a un enemigo no identificado, pero cuya presencia era empleada para justificar esas metas contradictorias [...] La 'oposición controlada' era bienvenida y necesaria".[509]

Fue de esta manera en que "la fuerza de la presidencia se expandió hasta encontrar sus límites y éstos empezaron a delinearse en 1938 y eran ya muy claros en 1940".[510] En efecto,

> [...]a partir de Cárdenas, el régimen había cambiado de naturaleza [pues, además de la calidad de] "jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de la administración pública, suprema autoridad agraria y árbitro de los conflictos entre el capital y el trabajo, habría que añadir ahora la de líder del partido hegemónico.[511]

Una de las reacciones a la política proagrarista y obrerista del gobierno, fue el surgimiento, en 1939, del Partido Acción Nacional (PAN), de tendencias conservadoras y "defensor de los intereses creados y apoyado en la doctrina social de la iglesia",[512] sin embargo,

> [...] la acción del partido en realidad no se dirigió tanto a hacerse del poder como a lograr la formación paulatina de una opinión pública capaz de minar la legitimidad del PRI. Pero debido a que el PAN atacó desde posiciones de derecha, no pudo atacar a fondo las mayores inconsistencias del PRI, ya que éste último funcionó dentro de un marco ideológico más bien afín a postulados de izquierda y que dieron por descontadas las posiciones doctrinales conservadoras del PAN.[513]

En el contexto de las iniciales manifestaciones de la lucha por el poder, y producto, básicamente, del movimiento social por la oposición almazanista[514] contra la elección presidencial de 1940, en enero

---

508 *Idem*, nota 293, p. 1197.

509 *Idem*.

510 *Idem*, nota 307, p. 473.

511 Pantoja, *op. cit*., p. 284.

512 Meyer Lorenzo, "El primer tramo del camino", Historia General de México, 2ª ed., México, Editorial Harla, El Colegio de México, t. II, 1977, p. 1329.

513 *Ibidem*.

514 El general Juan Andrew Almazán fue postulado por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN), apoyado por clases medias y por el recién creado Partido Acción Nacional (PAN), además del Partido Laborista Mexicano. Las pro-

de 1946 se emitió la Ley Electoral Federal (LEF) que cerró aún más el cerco para el acceso a responsabilidades públicas, en tanto que

a) creó la Comisión Federal de Vigilancia, responsable de la operación del proceso electoral, si bien dependiente del Ejecutivo federal;

b) transfirió al Consejo del Padrón Electoral todas las facultades que tenían las autoridades locales en la materia, federalizando así el empadronamiento; y

c) se establecieron requisitos para el registro de partidos nacionales, con el fin de eliminar los movimientos políticos que aparecían con cada elección, de suerte que, a partir de entonces, quedó establecido que solamente los partidos formalmente constituidos podrían registrar candidatos.

Considerando que la concentración del poder había servido al propósito de lograr la transmisión pacífica del mismo e impulsar el desarrollo nacional, "no deja de ser revelador que sea por medio de la centralización del proceso electoral que [también] se empiece a construir el proceso democrático",[515] y que haya sido precisamente con la inclusión inicial de mecanismos horizontales de control del poder,[516] muchos de ellos intrapartidarios, que el propio régimen se autolimitaba. De acuerdo con Octavio Rodríguez Araujo, con esta ley se inicia la primera etapa de conformación de un sistema de partidos; se trata de "un hito en la evolución el sistema electoral [...] de la introducción de toda una nueva estrategia. La democracia político-electoral contra la democracia sindical y las organizaciones campesinas; es decir, un nuevo intento de desviación del enfrentamiento de clases directo, hacia la lucha electoral".[517]

Días después de emitida la Ley Electoral Federal, el PRM se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), integrado por tres sectores: el obrero, el agrario y el popular, este último representado

testas poselectorales fueron finalmente controladas y Almazán declaró su retiro de la política, antes de la toma de posesión de Manuel Ávila Camacho. Algunas fuentes lo registran como Juan Andreu Almazán.

515 Pantoja, *op. cit.*, p. 284.

516 *Vid. infra* el capítulo 4, numeral 2, inciso o) Otros mecanismos de control político.

517 Rodríguez Araujo, Octavio, *cit. pos.*, Barquín, Manuel, La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis, San José, Costa Rica, capel, Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987, (Cuadernos de capel No. 22), p. 18.

por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), conformada básicamente con quienes no pertenecían a los otros dos sectores, además de dársele cabida a los militares inactivos, puesto que los activos, por Decreto presidencial,[518] estaban impedidos de participar en política. La subordinación del ejército al poder civil sería otra nota característica del sistema político mexicano a partir de entonces, situación atípica en el contexto latinoamericano de la época.

Para Ignacio Marván, el sistema de partido hegemónico, que lo era, merced al poder que el gobierno tenía para controlar el acceso a los cargos de elección popular, había sentado ya las bases político-institucionales del sistema presidencial mexicano, el cual, ante la necesidad de mantener la estabilidad económica y social, optó por rigidizar aún más el sistema político; una rigidez que, si bien controlaba los elementos de crisis, no los eliminaba del todo. Para este analista, la contradicción existente entre la multiplicación de factores de poder y la búsqueda de unanimidad como único recurso de la legitimidad, conduciría de manera irremediable a una crisis del sistema político, aunado al agotamiento del esquema de crecimiento económico, con sus sucesivas crisis y sus repercusiones sobre la eficacia que el sistema ya no lograba del todo.[519]

En opinión de María Amparo Casar, el modelo de ejercicio del poder que caracterizó al Ejecutivo mexicano surgido de un partido tan fuerte, condujo a un reblandecimiento del principio de división de poderes, tanto horizontal como vertical, mediante diversos arreglos institucionales que fueron perfilando una estructura no equitativa de acceso y distribución del poder, de manera que el poder omnímodo del presidente, en este modelo sui géneris mexicano, se consolidó cuando el Ejecutivo logró anular o neutralizar los mecanismos constitucionales que habían sido ideados para establecer un efectivo control del poder. A pesar de este diseño constitucional, el desequilibrio en el ejercicio del mismo traería como resultado un desajuste democrático, expresado en el desequilibrio del poder, que se inclinaba a favor del Ejecutivo, a tal grado que la acción autónoma del Congreso quedó en realidad anulada.[520]

---

518 Decreto del Presidente Manuel Ávila Camacho, del 3 de diciembre de 1945.

519 Marván Laborde, Ignacio, ¿Y después del presidencialismo?, Reflexiones para la formación de un nuevo régimen, Océano, México, 1997, pp. 25-27, paráfrasis.

520 Casar, María Amparo, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: El caso de México", Política y Gobierno, CIDE, México, Vol. VI, núm. 1, Primer semestre de 1999, pp. 83-128, p.118, en http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/481/738, [consultado 2/4/2023].

No se coincide del todo con este enfoque, ya que el propósito de hacer efectivos los frenos y contrapesos se consiguió, aunque, en principio, no necesariamente entre los poderes constituidos, sino al interior del partido mayoritario, sin menoscabo de otros mecanismos de control que más tarde y de manera lenta fueron incorporándose. En efecto, los debates —intensos y efervescentes—, y la búsqueda de consensos entre los diversos grupos de interés se llevaban a cabo de forma interna: cada iniciativa que el Ejecutivo enviaba al Legislativo y éste aprobaba, había sido ya discutida y consensuada con los sectores y organizaciones de su partido, quienes la trasladaban a sus representantes en el Congreso para su análisis, discusión y eventual aprobación. Vale aclarar que la candidatura de estos últimos para competir por un escaño o curul en la contienda electoral, también había sido producto de las negociaciones entre quienes integraban el partido, donde la opinión del titular del Ejecutivo, debe decirse, tenía un peso enorme, aunque no absoluto. Así, los legisladores no sólo debían al presidente de la república la posibilidad de acceder a un asiento camaral, sino a su sector u organización, de manera que el trabajo legislativo era producto de un ejercicio coordinado y equilibrado entre diferentes actores, si bien la cabeza visible era la del presidente.

Este modelo, que también fue replicado en las entidades federativas, mostró su eficacia durante algunos años y permitió la toma de las decisiones, en el momento histórico oportuno, para impulsar el desarrollo social y económico del país; sin embargo, a la larga, dio como resultado —como se ha señalado— un fortalecimiento del Ejecutivo, de tal envergadura, que trajo consigo un limitado desarrollo del Legislativo. Esto habría de derivar, a la larga, en una especie de dualidad de legitimidad en el ejercicio que de ambos poderes —el Legislativo y el Ejecutivo— haría el presidente, y finalmente en un acompasado desarrollo democrático del país. No le falta razón a Diego Valadés cuando afirma que esta última fase histórica en la formación del sistema presidencial mexicano —que él denomina "caudillismo constitucional"— "es un oxímoron, porque yuxtapone una realidad fáctica y una realidad normativa excluyentes [donde] la contradicción no está en las palabras, sino en la experiencia misma".[521]

[521] Valadés, Diego, "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", Serie Reflexiones sobre Derecho Electoral 3, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2011, 1ª ed., p. 14.

María Amparo Casar[522] señala que el Congreso dejó de cumplir con su función constitucional y renunció a sus facultades a favor del Ejecutivo, y encuentra como las causas que subyacen a ello: a) que el presidente de la república tuviera la capacidad de asegurar el apoyo de grandes contingentes de legisladores, y b) que el interés de éstos se centrara en actuar como un aliado o agente permanente del primero y no como un contrapeso. Contando con la lealtad de los legisladores mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacían que su interés residiera en satisfacer los del Ejecutivo, afirma la autora, éste conservaba su influencia sobre la representación. Quedaban así establecidas las condiciones para que el Congreso renunciara a ejercer a plenitud algunas de sus funciones, en especial la de vigilarlo. En cierto sentido, no habría sido el Ejecutivo el usurpador de las facultades y funciones del Legislativo, sino que la renuncia tácita de éste último a ejercerlas fue lo que condujo a su pausada evolución frente a aquél.

En este contexto, me parecen exageradas las posturas que afirman que el titular del Ejecutivo encabezaba un gobierno absolutista, al cual estaban dócilmente sometidos los miembros de su partido. No se trataba, como afirman algunos, de una dictadura disfrazada, pues si así hubiese sido, resultaría difícil de explicar qué fue lo que evitó "que este sistema se convirtiera en una dictadura personal [y qué fue lo que propició] los altos niveles de legitimidad de que ha gozado".[523] Me parecen plausibles las hipótesis que plantea David Pantoja sobre el particular: a) el que la no reelección presidencial hubiera sido no sólo norma positiva, sino además observada rigurosamente, pues por extendido que fuese el poder presidencial, tenía un límite en el tiempo, y una vez en el control de los hilos del poder, no permitía interferencias de sus antecesores;[524] b) que el partido gobernante hubiese sido capaz de integrar de manera sólida y eficaz a los grupos sociales antes desarticulados, y darle cauce adecuado a sus intereses y demandas

> [...] y sobre todo de encuadrarlos políticamente para orientar su voto en el sentido que el partido deseaba [...] Ha sido la articulación de un partido que organiza, encuadra, orienta a grandes conglomerados sociales con una institución: la presidencial, capaz de dispensar y atribuir bienes, lo

[522] Casar, *op. cit.*, p. 93, paráfrasis.

[523] Pantoja, *op. cit.*, p. 289.

[524] *Ibidem*, paráfrasis.

que creó ese alto nivel de legitimidad de que ha gozado el régimen. En otras palabras, ha sido legítimo por eficaz.[525]

a) Reversión de la tendencia concentradora

Durante sus primeros 40 años, el régimen no había tenido verdaderos adversarios y si bien en las sucesiones presidenciales de 1946 y de 1952 enfrentaron oposición, ésta fue transitoria. Al final, los desertores volvieron a las filas del partido, aunado al hecho de que las otras fuerzas políticas no conseguían superar su condición marginal. Algunas expresiones de inconformidad surgidas de la lucha en el poder, si bien alcanzaron notoriedad, tampoco superaron el momento coyuntural. Es el caso de Carlos A. Madrazo y sus correligionarios Sacramento Joffre y Pedro Téllez Vargas en 1944, quienes habían expresado de forma abierta su apoyo a Javier Rojo Gómez para que fuera el candidato del PRI a la Presidencia de la República, oponiéndose a la de Miguel Alemán Valdés. En diciembre de ese año, los tres fueron acusados de medrar con tarjetas para la contratación de braceros y la Procuraduría General de la República (PGR) solicitó su desafuero ante la Cámara de Diputados. Antes de que el Pleno votara el dictamen que autorizaba el retiro del fuero constitucional de los tres legisladores, Madrazo pidió licencia para afrontar el proceso penal; permaneció en la cárcel durante nueve meses y en octubre del año siguiente fue puesto en libertad, después de que la candidatura de Alemán ya se había definido. Madrazo vivió el ostracismo político durante algunos años, hasta su retorno, tiempo después, como candidato a la gubernatura de Tabasco.

Puede decirse que la "época dorada" del sistema político mexicano arribaba a su fin en la década de los 70. El país se había modernizado y varios analistas afirmaban la posibilidad de democratización del sistema; "los avances económicos y sociales habían generado una sociedad con mayores oportunidades educativas y de salud, mejor informada, con una clase media más extendida y dispuesta a la participación política",[526] una de cuyas manifestaciones fue palpable en el incremento de las inconformidades de los partidos opositores al régimen, que echarían mano de los mecanismos de control del poder que, aunque elementales, servían para encauzar esas reacciones. Ello conduciría,

525 *Idem*.

526 *Idem*, p. 290.

más adelante, a la transformación radical del sistema electoral, que promovería la pluralización progresiva del Congreso, como reacción

> [...] al proceso de cambio en la vida política, al adecuar las formas políticas de acción, representación y gobierno a la incontenible transformación plural de la sociedad [abriendo así un] cauce suficientemente amplio para darle salida tanto a las contradicciones políticas propias de la diversidad, como a las provocadas por la magnitud de la crisis económica que estallaría en los años subsecuentes.[527]

La respuesta que dio el grupo gobernante a las diversas manifestaciones de oposición al régimen, fue la canalización institucional de las demandas sociales, y puede afirmarse que la gran fortaleza política condensada en el titular del Ejecutivo, permitió superar el trance con éxito.

Las manifestaciones estudiantiles ocurridas en México durante 1968 y 1971, y los sucesos desencadenados a partir de entonces, eran el reflejo del desgaste de su sistema político,[528] y los casos de inconformidades al interior del régimen se presentaban cada vez con mayor frecuencia, como el de Armando Labra Manjarrez quien, siendo diputado del PRI a la L Legislatura y presidente del Colegio Nacional de Eco-

---

527 *Idem*, p. 292.

528 A nivel internacional, también se presentaron conflictos sociales que repercutieron en cuestiones ideológicas y políticas, como la "Primavera de Praga", movimiento iniciado en enero de 1968, el cual buscaba legalizar a los partidos políticos y sindicatos, promoviendo la libertad de prensa, de expresión, el derecho a huelga, etc., lo que chocaba con las ideas totalitarias que el régimen soviético había impuesto a ese país; acabó en agosto de 1968, cuando las tropas de la URSS y del Pacto de Varsovia invadieron Checoslovaquia y pusieron fin al proceso de apertura política. A nivel internacional las reacciones fueron en apoyo al país invadido y varias naciones propusieron en la ONU una resolución que condenara la intervención. Pero también durante los meses de mayo y junio de 1968 se presentaron diversas protestas en Francia, particularmente en París, iniciadas por grupos estudiantiles de izquierda contrarios a la sociedad de consumo, a los que se sumaron grupos de obreros industriales, los sindicatos y el Partido Comunista Francés, lo que llevó a la mayor huelga en la historia de Francia, con más de nueve millones de trabajadores. El Gobierno francés temiendo una insurrección de carácter revolucionario, anunció la celebración de elecciones anticipadas. El caso francés influyó para que en otras naciones también se presentaran diversas protestas encabezadas por jóvenes politizados, como en la entonces denominada República Federal Alemana, Suiza, España, Argentina, Uruguay, Estados Unidos e Italia, y por supuesto, México.

nomistas, expresó abiertamente su oposición a la política económica propuesta por el entonces secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, votando inclusive en contra de algunas iniciativas impulsadas por su propio partido. Poco después surgió la llamada "Corriente Democrática" que en 1987 exigió la democratización interna de este instituto político y manifestó su oposición abierta al modelo económico que impulsaba el gobierno federal. Los impulsores de esta corriente crítica abandonaron las filas del PRI y, con el concurso de diversos partidos políticos, participaron en las elecciones de 1988 en el llamado Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la Presidencia de la República.[529] En un escenario electoral muy competido los resultados favorecieron al candidato del PRI, lo que trajo consigo algunas protestas sociales que también se expresaron en la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados; dicha instancia legislativa responsable de calificar la elección presidencial. De este movimiento surgiría el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que aglutinó a líderes y grupos de la izquierda mexicana.

Como reacción a las expresiones sociales y políticas que lo demandaban, la curva de concentración del poder comenzó a cambiar de rumbo, y se aceleró el proceso de reversión que permitiría la revitalización de los otros dos poderes, especialmente del Legislativo, y aunque limitó algunas de las atribuciones del Ejecutivo, no hizo gran mella en él. Las primeras reformas tendentes a ese propósito, aunque orientadas en un primer momento por el Ejecutivo mediante el ejercicio de su facultad de iniciativa, fueron clave para comenzar a acotar el omnímodo poder de este último.

En otro orden de ideas, una reforma constitucional llevada a cabo en 1977, contemporánea de la que introdujo la representación proporcional a la Cámara de Diputados y ensanchó el pluralismo en el Congreso, como se verá más adelante, otorgó al Senado la facultad de "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal", que en sus orígenes se limitaba sólo a "aprobar los tratados y convenciones diplomáticas"; y otra en diciembre de 1994 trasladó a dicho órgano camaral la facultad de ratificar la designación del Procurador General de la República, quien, según el texto original del artículo 89, era nom-

[529] Integrado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Popular Socialista, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y otras agrupaciones menores como el Partido Social Demócrata y algunos grupos escindidos del Partido Socialista Unificado de México.

brado y removido libremente por el presidente de la República. En ese mismo año, la nominación de los ministros de la Suprema Corte, antes, producto de una elección a cargo del Congreso de la Unión, erigido en colegio electoral, se transformó en una atribución compartida por el titular del Ejecutivo y el Senado, correspondiendo al primero proponer candidatos por terna y al segundo su designación,

> Art. 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: [...] IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; [...] XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado; [...].[530]

Esta fase de cambio pausado hacia la transformación de las estructuras de poder estuvo acompañada, además, por las reformas en materia electoral que, como se verá en breve, permitieron el acceso de mayores contingentes de legisladores de diferente signo partidista a las cámaras del Congreso, así como el traslado definitivo de la función organizadora y calificadora de las elecciones a instancias especializadas, independientes del Ejecutivo. En el caso de las entidades federativas, la referida reversión inició en 1974 con la transformación de los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en estados, y continuó con la reforma política del Distrito Federal (DF) en 1996, la cual dio lugar a la creación de sus órganos de gobierno y representación, algunos de cuyos integrantes serían electos por el voto popular. Todo ello significó una disminución de las casi ilimitadas facultades de la institución presidencial, aunque no su notable debilitamiento.

Las medidas que habían sido introducidas poco a poco hasta mediados de los años 90, si bien no acusaban aún plena eficacia, sí evidenciaban un ejercicio más moderado de la Presidencia de la República, sin dejar de reconocer que el proceso no resultaba sencillo, pues durante el largo periodo de concentración del poder se habían generado algunas desviaciones, como "la ausencia de mecanismos de control, vigilancia y fiscalización del manejo de los recursos económicos y financieros de carácter público, [que redundó] en la impunidad de notorios y nume-

530 Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf, [consultado 24/4/2024].

rosos casos de corrupción y malos manejos",[531] situación a la que, sin embargo, también se fue haciendo frente de manera paulatina.[532]

No obstante el verticalismo y la indiscutible fuerza del poder presidencial, evidenciados de las más diversas formas, se tuvo la convicción de que debía haber matices en ese ejercicio. De esta forma, "con pragmatismo, la institución presidencial y las federalistas, a la manera de fuelle, se han expandido o contraído, según las necesidades",[533] dando paso al surgimiento y consolidación progresiva de distintos mecanismos de equilibrio del poder, horizontales y verticales, tanto autoimpuestos como provenientes de la actividad ciudadana, en los diversos contextos en que éstos pueden presentarse: desde la lucha por el poder, contra el poder y en el poder.

4. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL Y SU IMPACTO EN LA INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO

Con la reforma de 1951 a la Ley Electoral Federal (LEF), se reestructuró el órgano de vigilancia y el Consejo del Padrón Electoral fue transformado en Registro Nacional de Electores, pero los efectos de la misma fueron insuficientes para hacerle frente al proceso electoral de 1952 —en el que participaron tres partidos, además del Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, merced a cuyos resultados tuvieron lugar diversas manifestaciones de protesta de los candidatos perdedores, entre ellos el del Partido Acción Nacional (PAN). Este partido consolidaría su posición de opositor a partir de entonces, al ganar de forma consistente elecciones municipales y algunos asientos en la Cámara de Diputados, además de mantener una sistemática oposición al régimen, señal de la existencia de mecanismos embrionarios de control ubicados en el contexto de la lucha por el poder.

Para la administración de Adolfo Ruiz Cortines, electo presidente en 1952, resultaba urgente "facilitar la consolidación, constitución y fortalecimiento de auténticos partidos políticos, que [sustituyeran] a

531 Pantoja, *op. cit.*, p. 293.

532 Véase la creación del Órgano de Fiscalización Superior de la Federación en julio de 1999, y emisión de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en diciembre de 2008, entre otros instrumentos.

533 Pantoja, *op. cit.*, p. 250.

los efímeros grupos personalistas [surgidos] en vísperas de los comicios; esforzarse por perfeccionar constantemente el sistema electoral, y salvaguardar la libertad del sufragio",[534] de manera que la reforma a la citada ley electoral en 1954 elevó el número mínimo de afiliados requeridos para el registro de nuevos partidos, que se sumó a la que, un año antes, había reconocido la igualdad de derechos políticos de las mujeres.

Considerando que entre 1955 y 1962, la oposición en su conjunto había ocupado apenas 20 curules (lo que acusaba el agotamiento del "sistema electoral de mayoría simple, uninominal, a una vuelta, hasta entonces prevaleciente y armoniosamente funcional para los propósitos de control político de la coalición gobernante"),[535] el Ejecutivo impulsó, la creación de los llamados "diputados de partido", que aseguraba la representación de partidos políticos distintos al PRI en la llamada "cámara baja", sin que ganaran por la vía mayoritaria. A 30 años de establecida la restricción constitucional de reelección inmediata para los legisladores, el Congreso aprobaba una modificación sustancial al sistema electoral, dejando atrás el de mayoría pura y simple. El artículo 52 original de la Constitución[536] establecía un método de elección que atendía al número de habitantes (a diferencia del actual que establece un número fijo de distritos), lo que implicaba un constante aumento de diputaciones derivado del crecimiento poblacional del país, el cual se aceleró a partir de la tercera década del siglo pasado. Este artículo

534 Discurso de toma de protesta de Adolfo Ruiz Cortines como presidente de la República, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura XLII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Diario núm. 34, 1º de diciembre de 1952, en http://cronica.diputados.gob.mx/, [consultado 6/6/2012].

535 Pantoja, *op. cit*., p. 290.

536 El cual señalaba "Artículo 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf. El actual artículo 52 constitucional señala "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf, [consultadas 24/4/2024].

había sido modificado en cinco ocasiones para incrementar el número de habitantes que correspondería a una diputación, pasando de 60 mil en 1917 (o fracción superior a 20 mil y con garantía de un diputado por estado o territorio), a 100 mil en 1928, a 150 mil en 1942, a 170 mil en 1951, a 200 mil en 1969 y en 1972, a 250 mil o fracción superior a la mitad de esa cifra y con garantía de dos diputados por estado y uno por territorio en todos los casos.[537]

Los diputados de partido,[538] introducidos por la reforma al artículo 54 constitucional de junio de 1963, modificaron, aunque de manera leve, la composición hasta entonces prácticamente unipartidista de la Cámara de Diputados. De acuerdo con el nuevo mandato de la Ley fundamental, los partidos políticos tendrían que obtener, al menos, el 2.5% de la votación total del país para tener derecho a la asignación de cinco diputados de partido. Un diputado más les sería asignado por cada 0.5% adicional de la votación, hasta un tope de 20; pero si un partido conseguía triunfos electorales por el voto directo en, al menos, 20 de los 178 distritos de ese entonces, no tendría derecho a la asignación de diputados de partido, pudiendo completar esta cifra, sin embargo, bajo las dos modalidades. El número de distritos, que obedecía a un criterio poblacional, más los diputados de partido, producto de los resultados electorales, daba lugar, en cada legislatura, a una cifra variable en la integración del pleno camaral.

La reforma, si bien importante, resultaría insuficiente, pues, "como sería de esperar [...] al haberse dado cauce a ciertas demandas políticas, se generaron otras cuantitativa y cualitativamente superiores, [de forma que] nuevas contradicciones verían la luz y se materializarían

537 La reforma constitucional de 1972 prescribía "Artículo 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario". Reformas constitucionales por artículo, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_073_14feb72_ima.pdf, [consultado 20/3/2024].

538 Por vez primera la Constitución se refiere a los partidos políticos, aunque sin señalar su naturaleza jurídica ni sus objetivos. Las fracciones I y IV del artículo 54 los mencionaban únicamente para los efectos de asignación de "diputados de partido": fracción I: "Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento [...]", y fracción IV: "Solamente podrán acreditar diputados [...] los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro [...]".

en importantes movilizaciones urbanas, de clase media",[539] como las mencionadas de 1968 y 1971. En efecto, dado el escaso número de diputados de partido[540] que resultaban electos bajo esta fórmula (32, 33 y 35 frente a 178 de mayoría en 1964, 1967 y 1970, respectivamente), en 1972, una nueva reforma constitucional redujo de 2.5 a 1.5 el porcentaje de votación mínimo para tener derecho a la asignación de diputados de partido, cuyo tope se amplió a 25; sin embargo, el resultado en cifras no se modificó de forma sustancial, pues al número de diputados electos en 1973 por el principio de mayoría (que se había incrementado a 194), se sumaron apenas 37 de partido, y en el proceso electoral de 1976, estos últimos llegaron a 41 frente a los 196 de mayoría, aun cuando en 1973 ya habían entrado en vigor importantes reformas a la ley electoral mencionada, que otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos políticos: franquicias postales y telegráficas, y el uso gratuito de la radio y la televisión durante los periodos electorales, además de suavizarse los requisitos para la configuración de nuevos partidos.

La situación ponía de relieve que la ley no respondía ya a la realidad política del país, señalada por una creciente conflictividad en distintos flancos (de la que hacían eco algunos medios de comunicación críticos) y una marcada tendencia a la deslegitimación del régimen, en el cual no estaban representadas las corrientes políticas distintas al PRI. De esta manera, por conducto de la Secretaría de Gobernación se convocó a una serie de consultas públicas en abril de 1977, tendentes a delinear la reforma electoral que respondiera a las expectativas de la sociedad mexicana. Profundo conocedor de la formación del Estado mexicano, Jesús Reyes Heroles, a la sazón titular de esa dependencia, había afirmado, siendo dirigente nacional del PRI años atrás,

> [...] necesitamos una oposición capaz, apta para cumplir su responsabilidad ante la nación, firme en sus ideas y en sus hombres, no dispuesta a nutrirse con nuestros desechos ni ávida de posiciones gratuitas, empeñada en conquistar, en la sana emulación, en el convencimiento del pueblo, la representación política [...] no queremos luchar con el viento, con el aire; lo que resiste apoya. Requerimos una sana resistencia que nos apoye en el avance político de México.[541]

---

539 Pantoja, *op. cit.*, p. 291.

540 Véase la Tabla I "Evolución en la integración de la Cámara de Diputados, con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963".

541 Reyes Heroles, Jesús, "El PRI está luchando contra los cacicazgos", discurso pronunciado el 6 diciembre de 1972, Obras completas, Eugenia Meyer (coord.), Mé-

En ese derrotero condujo la consulta hacia la reforma electoral, buscando siempre la conciliación institucionalizada de los opuestos. Entre otros objetivos, la reforma buscaba ensanchar los canales de acceso a la Cámara de Diputados a los partidos que existían en el país, e incorporar a la vida institucional a las fuerzas políticas emergentes, mediante el establecimiento de un sistema electoral que permitiera un juego democrático más equitativo y plural y, con ello, el restañamiento de la legitimidad.

En opinión de Reyes Heroles, con la reforma se facilitaría la representación de las minorías y de las diferentes formas de pensamiento político, económico y social, así como de las múltiples orientaciones ideológicas, en tanto que la unidad democrática exigía la adecuada representación política de todos los modos de pensar, de acuerdo a su fuerza numérica, para que así, cuando las mayorías resolvieren por el todo y para el todo, estarían en posibilidad de considerar, evaluar y tener en cuenta el pensamiento de las minorías.[542] La incorporación del Partido Comunista[543] a la vida institucional "era clave con el fin de aumentar la legitimidad del régimen y desactivar a la guerrilla [en tanto que aquél] se había negado a transitar por los estrechos cauces de la ley electoral".[544]

Considerada por diferentes analistas como un hito en la democratización del régimen, tres fueron los aspectos fundamentales de esta reforma:

a) El establecimiento del sistema electoral mixto con dominante mayoritario, con base en el cual se establecieron 300 distritos uninominales y se sustituyó a los diputados de partido (figura que implicaba un factor siempre variable en la definición del

xico, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heroles, A.C., Secretaría de Educación Pública, FCE, t. III, 1996, pp. 730-731.

542 *Ibidem*, "Con motivo de la presentación de solicitud de registro del Partido Comunista Mexicano", discurso pronunciado el 11 de abril de 1978, p. 554, paráfrasis.

543 El Partido Comunista Mexicano había sido proscrito en 1929, reinscrito en la legalidad durante la administración cardenista, y devuelto a la clandestinidad por el gobierno de Miguel Alemán Valdés, como consecuencia de la andanada anticomunista derivada de la llamada "Guerra Fría".

544 Gómez Bruera, Hernán, "La travesía de la izquierda hacia la democracia", Revista Este País, número 141, diciembre de 2002. En https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/141/6_Ensayo3_La%20travesia_gomez.pdf, [consultado 25/2/2022].

número total de sus integrantes, como ya se explicó) por un número fijo de 100 diputados que serían electos por el principio de representación proporcional. Para tener derecho a la asignación de diputados por esta vía, los partidos políticos tendrían, en primer lugar, que registrar candidatos en al menos 100 distritos electorales y listas regionales en las tres circunscripciones plurinominales que fueron creadas.[545] En segundo lugar, tendrían que obtener al menos el 1.5% de la votación total y no triunfar en más de 60 de los 300 distritos.

b) El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como "entidades de interés público" y su coexistencia, de acuerdo con la exposición de motivos del dictamen respectivo, con

> [...] las asociaciones políticas formadas al amparo del artículo 9º de la Carta Magna, [...] en cuanto que define de una vez por todas aquella compatibilidad y delimita, por el señalamiento de su naturaleza y de sus elementos peculiares, el ámbito estructural de la asociación política y del partido político nacional.[546]

Su carácter de 'interés público' implicaba

> la obligación para el Estado de asegurar las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones, sus razonamientos en torno a los problemas de la Nación, mediante el acceso permanente a la radio y la televisión, sin limitarlo, como hasta ahora sucede, a los períodos electorales.[547]

c) La posibilidad de revisar las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, que podían ser impugnadas mediante el recurso de reclamación ante la Suprema Corte (aunque los fallos tendrían efectos declarativos únicamente), así como que ésta llevara a cabo, de oficio, "la averiguación de

---

545 El segundo párrafo del artículo 53 constitucional preveía la conformación de hasta cinco circunscripciones plurinominales.

546 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura L, Año II, Primer Periodo Ordinario, Diario núm. 19, Ejemplar del 20 de octubre de 1977, en http://cronica.diputados.gob.mx/, [consultado 4/6/2012].

547 *Ibidem*.

> algún hecho o hechos que constituyeran violación del voto público", aunque sólo cuando, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad del proceso electivo de alguno de los poderes federales.[548]

Otras modificaciones relativas al Congreso formaron parte del proyecto, y sentaron las bases para la emisión de su primera ley orgánica, además de otorgar reconocimiento constitucional a las diversas fuerzas políticas convergentes en la Cámara de Diputados, tema que se analiza en el apartado siguiente.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), emitida en diciembre de 1977, simplificó aún más los requisitos para el registro de nuevos partidos políticos, si bien los condicionó a que obtuvieran, al menos, el 1.5% de la votación nacional. Estableció derechos para coaliciones y frentes políticos; reguló la rama de lo contencioso electoral, y reafirmó y perfeccionó el sistema electoral mixto. Se creó la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con la participación de un notario público, propuesto en terna por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, y la de los partidos políticos, aunque en adelante sólo tendrían voto los tres partidos con mayor votación nacional.

Con el registro de nuevos partidos y los resultados de los tres procesos electorales siguientes, se contribuyó a la pluralización del Congreso, quedando de manifiesto, sin embargo, la necesidad de tomar otras medidas. La respuesta del gobierno fue la convocatoria a los partidos y las asociaciones políticas nacionales, las organizaciones sociales, las instituciones académicas y los ciudadanos en general, para participar en las audiencias públicas sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, las cuales se llevaron a cabo en julio y agosto de 1986. De este ejercicio surgió la reforma constitucional de 1986, que incrementó a 500 el número de diputados, con la adición de 100 de representación proporcional, y estableció una nueva normativa para su distribución, que incluyó la participación de todos los partidos en la asignación. El umbral de votación mínima para tener derecho a ello permaneció en 1.5%, pero si un partido alcanzaba el 51% o más, no accedería a curules por este principio. Se

[548] La participación del Poder Judicial de la Federación en materia electoral quedaría en suspenso en 1986 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral —de carácter administrativo—, pero con la reforma constitucional de 1996, la justiciabilidad de la materia electoral entraría, en definitiva, a su ámbito competencial.

introdujo también un mecanismo que más tarde permitiría garantizar la mayoría calificada, o al menos la absoluta, en el pleno camaral. En el primer caso, si algún partido lograba triunfos electorales en 251 distritos, inclusive con una votación menor al 51%, tendría derecho a diputados de representación proporcional hasta completar 350, cifra equivalente al 70% de los integrantes de la cámara, y suficiente para aprobar reformas constitucionales. En el segundo caso, la llamada "cláusula de gobernabilidad" garantizaba que el partido que simplemente superara a los demás en número de votos y de constancias de mayoría, aún sin haber logrado triunfos electorales en 251 distritos, tendría el número de diputados de representación proporcional necesarios para contar con mayoría absoluta, y si existiera empate entre dos partidos, conseguiría esta ventaja el que superase en número de distritos ganados o tuviese la votación más alta. En cuanto al Senado, se estableció su renovación por mitad cada tres años.

Producto de la reforma constitucional, en 1987 se expidió el Código Federal Electoral (CFE) y se estableció como obligación de los partidos dar a conocer su plataforma política, además de permitirles acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, que los apoyaría en la elaboración de sus programas de radio. Se asignaron 15 minutos mensuales en radio y televisión a cada partido y se creó un programa especial que sería transmitido dos veces al mes por estos medios. Se les otorgó financiamiento público, con base en el número de votos obtenidos, y se les obligó a rendir cuentas sobre el mismo a la Comisión Federal Electoral.

La elección federal de 1988, precedida de una participación más amplia de grupos opositores, la escisión en las filas del PRI ocurrida en 1987 y la propia dinámica de democratización interna promovida por su militancia, habría de dar lugar a un nuevo escenario político que se reflejó en la composición de la Cámara de Diputados, con un 47.6% de legisladores provenientes de partidos diferentes al PRI; no obstante, éste siguió conservando la mayoría absoluta. La disposición constitucional para conformar la mayoría calificada no tuvo aplicación, porque el PRI triunfó en 235 distritos, 16 menos de los requeridos para conseguirla de primera intención; a su vez, la "cláusula de gobernabilidad" no fue necesaria, ya que la combinación entre el número de distritos ganados más el porcentaje de su votación, arrojaron un total de 262 diputados para este partido. A la cámara alta, por su parte, fueron electos 32 senadores para las legislaturas LIV y LV, y los otros 32 lo fueron únicamente para la LIV, en razón del mandato constitucional

de renovación parcial de la representación senatorial, modalidad que resultaría efímera, puesto que esta cámara regresaría a la fórmula de renovación total mediante la reforma de 1993, que analizo más adelante. A esta legislatura se incorporaron cuatro senadores del llamado Frente Democrático Nacional (FDN), el cual conformaría más adelante, al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Los cuestionados resultados de la elección presidencial de 1988, habrían de dar pie a una nueva serie de negociaciones entre el gobierno y los distintos partidos políticos para modificar el sistema electoral, que concluyó con la reforma constitucional de 1990, la cual trasladó la función de organizar las elecciones, hasta entonces facultad del Ejecutivo, al Instituto Federal Electoral (IFE), creado ese año como autoridad en la materia; aunque las cámaras conservaron la facultad de calificarlas. Por su parte, el entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral (de carácter administrativo y dependiente del Ejecutivo —TRICOEL—), fue transformado en Tribunal Federal Electoral (TRIFE), definido por la Constitución como órgano jurisdiccional autónomo, que tenía a su cargo garantizar que los actos y resoluciones de esta naturaleza se sujetaran al principio de legalidad.

Con la reforma se modificaron también las reglas para la asignación de diputados de representación proporcional, de suerte que cualquier partido que alcanzara el 1.5% de la votación tendría derecho a dos curules por circunscripción, lo que aseguraba a los partidos minoritarios al menos 10 diputados federales. Esta nueva normatividad introdujo una variación a los mecanismos para formar la mayoría, fuere calificada o absoluta. La modificación a la "cláusula de gobernabilidad" consistió en establecer un límite mínimo del 35% de la votación nacional para que un partido pudiera formar mayoría absoluta, en el supuesto de que no obtuviera el triunfo, en al menos, 251 distritos electorales, pero sujeto a que su votación fuere superior a la del resto de los partidos contendientes. En este escenario, tendría derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional hasta alcanzar los 251, con la posibilidad de contar con dos más por cada punto porcentual adicional al 35%, hasta un máximo del 60%, o hasta completar 350 diputados, es decir, la mayoría calificada. En ningún caso, un partido podría contar con más de este número de curules, por ambos principios, aunque obtuviere el 70% o más de la votación.

Bajo estas reglas fueron electos los diputados a la LV Legislatura, y dio como resultado que el PRI alcanzara 320 curules, con el triunfo

en 290 distritos y la asignación de 30 diputados plurinominales, frente a 180 de los partidos opositores. En esta ocasión, la "cláusula de gobernabilidad" tampoco fue necesaria y, si bien aún era jurídicamente posible alcanzar la mayoría calificada en dicha cámara, los resultados de las urnas tampoco permitieron que ésta se conformara, hasta que se convirtió en una imposibilidad constitucional, merced a la reforma de 1993, que analizo a continuación.[549]

Dicha reforma constitucional introdujo reglas para el financiamiento de los partidos políticos, con la prohibición de proveerse de determinadas fuentes, además de suprimir la calificación electoral de diputados y senadores, mediante los colegios de cada una de las cámaras, facultad que, junto con la de expedir las constancias de validez, se trasladó al IFE, cuyas resoluciones podían ser impugnadas ante el TRIFE; éste decidía en definitiva, pues los colegios electorales quedaron impedidos por la Constitución para revisarlas. También se modificaron las reglas de asignación de diputados de representación proporcional, de acuerdo con las cuales se partiría de la base del criterio de proporcionalidad directa con la votación nacional de cada partido, es decir, que el porcentaje de votos obtenido por cada uno constituiría su propio límite para definir el número de diputados por este principio, siempre y cuando dicho porcentaje fuere de, al menos, 60%, supuesto bajo el cual el tope máximo que un partido podría tener sería de 315 diputados por ambos principios, aunque si algún partido obtuviere un porcentaje de votación menor al 60, pero superior al del resto de los partidos, podría tener un máximo de 300.

En cuanto a la integración del Senado, cuyas reglas para la elección de sus miembros no habían sido modificadas hasta entonces, en 1993 se incrementó el número de senadores a tres, que resultarían de la votación directa mayoritaria, y el cuarto sería asignado al partido político que electoralmente representara la primera minoría.[550] Se tra-

[549] A partir de 1988, todas las reformas a la ley fundamental han requerido de, al menos, la aprobación de dos partidos políticos.

[550] La reforma constitucional de 5 de diciembre de 1986 del artículo 56 señaló "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años". Mientras que la siguiente reforma constitucional, del 3 de septiembre de 1993, estableció "Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a

tó de la primera expresión de la representación de las minorías en el órgano senatorial. En 1994 sólo se eligieron 64 senadores por la vía del voto directo y el tercero fue asignado a los partidos que obtuvieron el segundo lugar en número de votos en cada estado, es decir, a la primera minoría en términos electorales. Los 32 senadores restantes habían sido electos en 1991 y concluirían su encargo en 1997, con base en la reforma de 1986 ya comentada, por la cual, el Senado se renovaría de manera parcial cada tres años. Merced a la reforma de 1993, se volvió a la modalidad de renovación total cada seis años.[551]

En 1996 se reformó por última vez la Constitución en cuanto a la fórmula para la integración de las cámaras del Congreso y para la elección de diputados y senadores. Las nuevas reglas introdujeron el llamado "candado a la sobrerrepresentación" en la elección de diputados, el cual, bajo determinadas circunstancias, implicaba un impedimento para formar la mayoría absoluta al partido que obtuviese el mayor número de votos, es decir, una medida que iba en sentido opuesto a la anterior cláusula de gobernabilidad, y aseguraba mayores espacios a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. Este candado se expresó en dos modalidades: la primera consistió en que el número máximo de diputados que, por ambos principios, podría tener un partido político serían 300, de suerte que si alguno conseguía el triunfo en todos los distritos electorales, no tendría derecho al otorgamiento de diputados de representación proporcional; y la segunda, consistió en que ningún partido podría tener un número de diputados, por ambos principios, que representara un porcentaje superior al de su votación nacional más un 8%, respecto del total de la cámara.

---

la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidato que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años". Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf y http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_128_03sep93_ima.pdf, [consultado 10/12/2023].

551 En 1997, los 32 senadores de la lista nacional fueron electos por tres años y, a partir de 2000, el Senado se ha renovado en su totalidad con 64 senadores electos por la vía de la mayoría relativa, 32 asignados a la primera minoría y los 32 restantes por la vía de la representación pura.

Por esta reforma y atendiendo al interés de ampliar los canales de acceso al Senado, se incorporó la modalidad de la proporcionalidad pura, aplicable a 32 de sus integrantes, de manera que dos senadores seguirían siendo electos por el voto directo de dos fórmulas de propietarios y suplentes, votadas en la misma boleta, de suerte que al partido que ganara la elección senatorial en cada entidad federativa, se le asignarían los dos primeros escaños; el tercero sería para la primera fórmula del partido político con la segunda votación, y los 32 restantes se distribuirían mediante un criterio de proporcionalidad pura a nivel nacional, no por entidad federativa, donde cada partido debía registrar una lista de 32 candidatos, propietarios y suplentes, sin que el origen de éstos debiera corresponder a cada entidad federativa, y se le otorgarían los escaños correspondientes, con base en el porcentaje de sufragios que cada uno obtuviera respecto de la votación total del país. Esta modalidad electiva ha dado lugar a la fractura del criterio de representación paritaria de base territorial ya que, en tanto que estas listas nacionales no están sujetas a reglas que garanticen un número igual de senadores a cada una de las 32 entidades federativas del país, ha sido ordinario que algunas entidades estén sobrerrepresentadas y que, obviamente, otras estén subrepresentadas.

Finalmente, con la reforma de 1996 se transformó al IFE en un órgano constitucional autónomo encargado de la función electoral, dotado de facultades para realizar el cómputo electoral, calificar las elecciones federales, realizar la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional y emitir la declaratoria de validez correspondiente. El TRIFE dejó de ser un organismo jurisdiccional autónomo y se transformó en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), responsable de dirimir las controversias derivadas de las elecciones, de calificar la elección presidencial, y de proteger los derechos políticos de los ciudadanos, en consonancia con la tendencia nacional e internacional en esta materia, obligación que el Estado mexicano asumió y que formó parte de la serie de medidas indispensables para el ejercicio pleno de la democracia.

La pluralidad progresiva en el Congreso fue dando lugar a importantes cambios orgánicos que provocaron que éste se reestructurara de manera interna y adquiriera una mayor fuerza institucional. Un ejemplo de ello, a decir de María Amparo Casar, fue la participación de la oposición en el sistema de comisiones en la Cámara de Diputados, la cual había sido tradicionalmente insignificante, en razón de que el PRI, al tener la mayoría de posiciones en el Congreso, podía controlar el

proceso de asignación de los puestos en aquéllas.[552] Se trata de un dato importante en cuestiones políticas, según la autora, porque es en las comisiones donde se adoptan las resoluciones que habrán de presentarse a la asamblea plenaria de las cámaras, y en 1988, dada la composición que tuvo la Cámara de Diputados, el PRI tuvo que renunciar a la presidencia de cuatro de las 39 comisiones; siguieron otras ocho en 1991, 16 más en 1994, y a partir de 1997 la oposición impuso una resolución para asignar las presidencias de las comisiones y el número de miembros de éstas proporcionalmente al número de asientos en poder de cada partido.[553]

Comparto la idea de María Amparo Casar de que las transformaciones habidas en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, han sido más la consecuencia de la apertura del sistema político-electoral que la de un cambio en las atribuciones que tiene cada una de esas dos ramas del poder público, mismas que no han variado de manera sustancial. Las reformas político-electorales han tenido el efecto, según esta autora, de alterar la capacidad del presidente de la república y del Congreso para desplegar las facultades que les otorga la Constitución, y han modificado los incentivos de los legisladores para dejar de comportarse de manera complaciente hacia el primero,[554] tal como ocurrió en 1997 y en 1998, cuando el presidente tuvo que establecer una alianza con un partido de oposición en el Congreso para lograr la aprobación del presupuesto de egresos, con lo que fue evidente que, aun sin una reforma que modificara la distribución de los poderes formales, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo ya habían sufrido cambios como resultado de la nueva composición camaral, reflejo de una realidad histórica distinta, dato que ameritaba un profundo ejercicio de reflexión sobre la necesaria reingeniería del poder para hacerle frente.

En efecto, el Congreso mexicano nunca estuvo limitado constitucionalmente, y de la letra de la ley no se desprendía la situación real que se daba a su interior. En los años previos a 1997, el Legislativo había cumplido formalmente un papel secundario en la toma de las decisiones públicas, pues las propuestas del Ejecutivo, como señalé, eran consensuadas al interior del partido mayoritario y aprobadas después por el Legislativo, lo que en la práctica había convertido al Ejecutivo en

552 Casar, *op. cit.*, p. 103, paráfrasis.

553 *Ibidem*, pp. 103-104, paráfrasis.

554 *Idem*, p. 119, paráfrasis.

el legislador más activo. A decir de algunos legisladores de la época, el presidente hacía acompañar a sus iniciativas el proyecto de dictamen respectivo, e inclusive solía evidenciar "deficiencias" en algunas de ellas para que los legisladores las detectaran y corrigieran, en el ánimo de modificar la opinión generalizada de que estos últimos solo "levantaban la mano" para aprobar, sin cambios, las propuestas del primero; sin embargo, fue notorio cómo, a medida de que la integración de la Cámara de Diputados fue haciéndose más plural, el número de iniciativas de ley presentadas por todos los grupos parlamentarios aumentó de manera significativa,[555] y difícilmente las propuestas eran aprobadas en sus términos.

Como se aprecia, son vastos y variados los acontecimientos que refieren que la reversión de la tendencia concentradora del poder en el titular del Ejecutivo federal tuvo efectos determinantes en diversos ámbitos de la vida nacional, en especial con respecto a la pluralización de las cámaras del Congreso y la democratización de la sociedad mexicana, lo que hizo posible dar cauce a una transición democrática ordenada, sin sobresaltos ni rompimientos sociales.

a) La primera Ley Orgánica del Congreso

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICG) emitido en 1934, repitió básicamente las disposiciones del Reglamento de 1898, vigente hasta entonces: la autocalificación electoral, la duración mensual de los cargos de presidente y vicepresidente, y la anual de las tareas de los secretarios y prosecretarios; el ceremonial para la instalación de las cámaras, el tipo de sesiones del Congreso, su duración y regulación; las asistencias, ausencias y retiro anticipado de los legisladores a las sesiones, licencias y sanciones; la integración de la Gran Comisión y de su directiva, y su facultad para proponer a los miembros de las comisiones; la integración y funciones de la Comisión de Presupuestos y Cuenta; la limitante a las comisiones para funcionar en los recesos, salvo las de Administración, la Inspectora y las secciones del Gran Jurado; la imposibilidad de acceder a información pública si ésta tuviere el carácter de secreta; la regulación sobre debates y discusiones en el pleno y comisiones, y lo relativo al procedimiento legislativo, entre otras.

[555] Véase la Tabla III "Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos".

Además de referirse al periodo de sesiones único que debía llevar a cabo el Congreso, las modificaciones consistieron, en esencia, en: a) las iniciativas presentadas por los legisladores pasarían directamente a comisión; b) la Gran Comisión fue facultada para proponer los nombramientos y remociones de los empleados de su cámara; c) el periodo para que las comisiones emitieran su dictamen se redujo a cinco días, aunque se conservó su facultad de demorar el estudio si lo manifestaban a la Cámara, en sesión secreta; d) la creación de la comisión responsable de la instalación de cada una de ellas al inicio del siguiente ejercicio constitucional. Como se advierte, fueron poco relevantes los cambios que registró el Reglamento de 1934 respecto del anterior, y tuvo vigencia hasta la emisión de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) de 1979.[556]

La reforma constitucional en materia electoral de 1977, introdujo dos elementos adicionales para la organización y el gobierno internos del Congreso: a) el reconocimiento de "las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, como fundamento para la organización de los grupos parlamentarios, señalando que en la ley se desarrollarían "las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido"; y b) la facultad del Congreso para expedir la ley que regularía su estructura y funcionamiento internos. Al expedirse la referida ley orgánica, perdiendo vigencia algunos de los apartados del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por efecto del principio jurídico de derogación tácita, por el que una norma expedida posteriormente deja sin efecto a la anterior, salvo en aquello de lo que la nueva no se ocupe; además, el anacronismo de sus disposiciones y la dificultad para resolver las situaciones derivadas del carácter dinámico de la vida parlamentaria, lo llevaron a ser, en los hechos, una norma "no positiva". Solía utilizarse para resolver conflictos y antinomias de carácter procedimental; no obstante, sus insuficiencias fueron recurrentemente resueltas con acuerdos parlamentarios, los cuales, siendo de jerarquía inferior, llegaron a sustituirlo e inclusive a transgredir sus disposiciones.

La citada ley orgánica de 1979, reformada en 1994, no se caracterizaba por precisar la naturaleza de cada órgano camaral, por desa-

[556] La Ley Orgánica de 1979 y sus sucesivas reformas, así como los reglamentos que cada una de las cámaras emitió -el del Senado entró en vigor en septiembre de 2010, y el de la Cámara de Diputados en enero de 2011-, derogaron la mayoría de las disposiciones de este reglamento.

rrollar sus funciones, ni por su exhaustividad en el alcance de éstas, y aunque definía su integración y facultades, lo hacía en términos genéricos. Estaba concebida bajo la lógica de que, invariablemente, un partido tendría la mayoría absoluta, y encabezaría los principales órganos de gobierno: la Gran Comisión en cada cámara, y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) sólo para la de Diputados, de las cuales dependía la integración de la Mesa Directiva y de las comisiones legislativas, la comisión instaladora y los comités, además de los nombramientos del titular de la oficialía mayor y de la tesorería, e inclusive para "asignarles" facultades y obligaciones a estos dos últimos, en el caso del Senado, órganos clave tanto para la administración interna de las cámaras como para auxiliar en el proceso legislativo.

La Gran Comisión, sin contrapeso de otros órganos camarales, con el tiempo se había hecho del control de las funciones directivas de cada una de las cámaras y convertido en su principal órgano de gobierno. En mi opinión, ello se debió, entre otros factores: a) a su carácter permanente (por toda la legislatura) frente a la limitada temporalidad de la Mesa Directiva; b) a que la administración interna de las cámaras y del proceso legislativo recaían en una misma figura, el oficial mayor, y la administración financiera en el tesorero, cuyos nombramientos dependían de la primera; y c) a la insuficiente regulación sobre la estructura y funcionamiento del Congreso y la administración interna de las cámaras y al desarrollo del proceso legislativo.

A diferencia de lo previsto por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, las disposiciones aplicables de la multicitada ley orgánica relativas a la Gran Comisión en la cámara baja, determinaban que el grupo parlamentario conformado con "una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase la generalidad de las entidades federativas", estaría organizado en "diputaciones estatales" y los coordinadores de cada una de ellas integrarían la Gran Comisión; es decir, se conservaba la representación de las entidades federativas, pero acotada a aquéllas que pertenecieren al partido que hubiese ganado la mayoría absoluta en la "generalidad" de las entidades, lo que aseguraba el control de los órganos de gobierno al partido en el poder. A la Gran Comisión también pertenecerían los diputados del grupo mayoritario que hubiesen ocupado los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales, y otros diputados que considerase su presidente.

Algunas de las facultades que, de hecho, venía ejerciendo la Gran Comisión, se incorporaron a la referida ley orgánica y consistían fundamentalmente en: a) dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre asuntos concernientes a las entidades federativas, a propuesta de las diputaciones; b) promover proyectos de resolución relativos a las cuestiones de límites entre los estados, de acuerdo con el artículo 116 constitucional; c) proponer la designación del oficial mayor y del tesorero; d) proponer a los integrantes de las comisiones y comités, y coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones; y, e) proponer el proyecto de presupuesto anual de la cámara.

Debe decirse que, a partir de 1994, las facultades de la Gran Comisión ya no tendrían un gran peso, pues se limitaban a

a) dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos de las entidades federativas y las regiones del país, para lo cual debía tomar en cuenta las propuestas de las diputaciones;

b) tramitar y presentar proyectos de resolución, cuando el Congreso debía aprobar tratados amistosos sobre límites entre los estados;

c) coadyuvar con las comisiones y los comités en la realización de sus funciones; y

d) designar al consejero legislador, propietario y suplente, del grupo mayoritario ante el Consejo General del IFE.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) surgida en 1991 de un acuerdo parlamentario en la Cámara de Diputados, a consecuencia de las fuertes presiones que ejercían las fuerzas políticas opositoras al partido gobernante, para quienes la Gran Comisión ya no respondía a la composición plural de la cámara, fue incorporada en 1994 al texto de la Ley Orgánica del Congreso General, como una comisión ordinaria, misma que "fungiría" como órgano de gobierno, responsable "de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas" de la cámara. Estaría integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario, "más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Cámara" (artículo 45), nombrados, como señalé, por la Gran Comisión. Sus facultades eran, sin duda, más relevantes que las de esta última, pues consistían en: a) suscribir acuerdos relativos a los asuntos a desahogar en el pleno; b) proponer a los integrantes de las comisiones y los comités, debiendo cuidar que en ellas

se encontrasen "representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes" (artículo 47); c) proponer el proyecto de presupuesto anual de la cámara; d) proponer los nombramientos del oficial mayor y del tesorero; e) presentar ante el pleno a los consejeros legisladores propietarios y suplentes al Consejo General del IFE; f) contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales; g) proponer a los integrantes del Comité de Administración, responsable, por disposición del RGIC, de elaborar el proyecto de presupuesto anual de la cámara y de la vigilancia del manejo de la tesorería. Sin embargo, si se considera que la Gran Comisión se integraba por los diputados del partido mayoritario y que a ella correspondía designar a "los otros tantos diputados" integrantes de la CRICP, en los hechos, la conducción y toma de decisiones en la Cámara de Diputados seguía estando bajo el control del partido mayoritario.

Para el Senado, la conformación original de la Gran Comisión, de un senador de cada entidad federativa, designado mediante sorteo entre los dos correspondientes a éstas, cuyo presidente y secretario serían electos en escrutinio secreto y por mayoría de votos, fue modificada en 1994, habiéndose dispuesto que se integraría por 32 senadores, uno por entidad federativa, electo por el voto de los cuatro senadores que en ese entonces correspondían a cada una de dichas entidades. Su directiva estaría compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario, designados por el voto de sus miembros, a excepción del segundo vicepresidente que sería el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría. Sus atribuciones consistían básicamente en: a) proponer al personal de las comisiones; b) proponer la designación de los comisionados ante el IFE; c) proponer el nombramiento del oficial mayor y del tesorero, así como los nombramientos y remociones de los empleados de la cámara; d) coadyuvar con la Mesa Directiva en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de sus atribuciones administrativas; e) proponer el programa legislativo y tomar las providencias para asegurar el estudio y discusión de las iniciativas; f) vigilar las labores de la oficialía mayor y proveer, por conducto de esta última, lo necesario para el trabajo de las comisiones; y g) dirigir los servicios internos para el eficaz cumplimiento de las funciones del Senado. La facultad de la Gran Comisión de asignar facultades y obligaciones a la oficialía mayor y a la tesorería, prevista en el artículo 85 de la multicitada ley orgánica de 1979, fue derogada en 1994.

En cuanto a la Mesa Directiva, sus posibilidades de consolidarse como un órgano de gobierno camaral eran prácticamente nulas, en el contexto de su corta temporalidad y la constante rotación en el ejercicio de la presidencia, que obligaban a que sus funciones se limitaran a las protocolarias y a la conducción de las escasas sesiones que tenían lugar en el lapso de un mes. Las funciones que la LOCG le señalaba a la Mesa Directiva en cada cámara, se reducían a representar a esta última, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo, aplicar con imparcialidad las disposiciones legales, así como de los reglamentos y acuerdos aprobados por la cámara, etcétera.

Por su parte, la Comisión Instaladora —órgano fundamental en la transmisión del gobierno camaral— debía conformarse en cada cámara antes de concluir el ejercicio de la legislatura, y sus cinco miembros ser electos por el pleno. Una vez integrada, la respectiva cámara debía comunicarlo al IFE y al TRIFE. Correspondía a esta comisión dar cuenta de los expedientes electorales que le habían remitido las autoridades en la materia y, en la sesión de instalación de la nueva legislatura, debía pasar lista de los legisladores electos y comprobar el quórum; enseguida procedía a integrar la Mesa Directiva, exhortando a los legisladores electos para que eligieran a quienes formarían parte de la misma, en escrutinio secreto y por mayoría de votos. Una vez electa, los miembros de la Mesa Directiva ocupaban su lugar y recibían de la Comisión Instaladora los expedientes electorales respectivos, con lo que concluían las funciones de esta última. El recién electo presidente de la Mesa Directiva rendía protesta de su cargo, después la tomaba a los integrantes de la nueva legislatura, y la declaraba formalmente instalada. En tanto que los miembros de dicha comisión eran nombrados por el pleno de cada cámara, el partido mayoritario garantizaba la transmisión de la conducción camaral sin mayores contratiempos.

La Ley Orgánica del Congreso General, como señalé, no definía la naturaleza de las comisiones y los comités. Para la Cámara de Diputados sólo señalaba que contaría con el número y tipo de comisiones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, y las clasificaba en: a) la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; b) de dictamen legislativo; c) de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; d) de investigación; e) jurisdiccionales; y e) especiales. También preveía la existencia de los comités de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el del Instituto de Investigaciones Legislativas, integrados a propuesta de la CRICP. El Senado, por su parte, contaría con el número y tipo de comisiones necesarias para

cumplir con sus atribuciones y tendrían a su cargo "las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, en conjunto con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia" (artículos 86 y 87). La referencia a las comisiones especiales y de investigación era muy escueta, pues se limitaba a señalar que la cámara podía nombrar "comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico" (artículo 88).

Los grupos parlamentarios —figura incorporada en la reforma constitucional de 1977— fueron definidos como las formas de organización que podrían adoptar los diputados o senadores con igual afiliación de partido (mínimo cinco para los primeros y tres para los segundos), para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. En el Senado, los grupos parlamentarios debían "contribuir para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones" (artículo 94) en que participaran sus integrantes; y la ley disponía la forma para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, además de lo relativo a su funcionamiento. Para la Cámara de Diputados también aplicaban los estatutos y lineamientos de los respectivos partidos políticos, y correspondía a los coordinadores parlamentarios en cada cámara llevar las relaciones con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités, y era potestativo para "el líder del grupo parlamentario mayoritario [...] reunirse con los demás coordinadores para considerar, conjuntamente, las acciones específicas [para propiciar] el mejor desarrollo de las labores camarales" (artículos 35 y 98).

En cuanto a la normatividad relativa a la oficialía mayor y la tesorería, ésta siguió siendo notoriamente escasa, tanto en la ley como en el reglamento, aunque puede deducirse, a partir de las exiguas disposiciones que se referían a ambas figuras, que la primera estaba a cargo de la administración interna de cada cámara y de otorgar apoyo técnico en el proceso legislativo, y a la segunda correspondía la operación financiera, con base en las definiciones y bajo la supervisión del Comité de Administración. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso aludía a la primera en dos ocasiones: una para señalar su participación en el registro de las comisiones revisoras de credenciales para el proceso de calificación de las elecciones, y la otra para aludir a la obligación de los secretarios y los prosecretarios de la Mesa Directiva de inspeccionar el trabajo que aquélla realizaba, mientras que las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General se encontraban

diseminadas en distintos artículos y se referían a la oficialía mayor casi siempre de manera indirecta. Sus funciones, de acuerdo con la ley, se ceñían, fundamentalmente, al proceso de recepción de los expedientes electorales y su entrega a la Comisión Instaladora. En el caso del Senado, dos disposiciones legales le señalaban funciones más específicas: a) la de citar a una segunda junta para la designación de los senadores que formarían parte de la Gran Comisión, cuando en la primera no se hubiere reunido el quórum requerido para tal fin; y b) la de ser el conducto de la Gran Comisión para proveer lo necesario para el trabajo de las comisiones.

De entre las atribuciones expresas que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso asignaba al tesorero en cada cámara, se encontraba la de descontar a los legisladores los emolumentos por sus inasistencias a las sesiones, y la de entregar una cantidad de dinero a la familia de un legislador finado o a la de un empleado de la cámara.

Dada la insuficiente regulación de las funciones y facultades de la oficialía mayor y de la tesorería, la conducción de ambas, en los hechos, se había realizado mediante la articulación que de sus actividades realizaba la Gran Comisión y normado en acuerdos parlamentarios. En el oficial mayor recaía la responsabilidad técnica del proceso legislativo pues a él correspondía "estar informado cabalmente del curso que [tomaban] las leyes y acontecimientos que [acompañaban] a toda la labor legislativa",[557] teniendo a su cargo, además, la obligación de "administrar el Palacio Legislativo con toda la complejidad que [implicaban] las dimensiones y funciones del mismo".[558]

En cuanto a la tesorería, si bien los procedimientos para la integración del presupuesto y la aplicación del gasto, no se establecían ni en el RGIC ni en la Ley Orgánica, de acuerdo con Francisco Gil Villegas se observaba una cuidadosa disciplina presupuestal, y las áreas responsables se apegaban de manera escrupulosa al importe autorizado y a los procedimientos establecidos por la propia tesorería, circunstancia que no obedecía a un desinterés por regular todas sus actividades, sino a la propia dinámica del Congreso, que obligaba "a reformulaciones internas, tomadas en acuerdos parlamentarios para dar mayor movimiento

[557] Gil Villegas, Francisco (coord.), El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento. Análisis político, Instituto de Investigaciones Legislativas, Edición de la Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 1994, p. 86.

[558] *Ibidem*. p. 85.

al trabajo de las sesiones".[559] En efecto, la transformación del Congreso era constante y la confrontación de ideas rebasaba las disposiciones legales, por lo que requería "continuamente nuevas formas, acordes con la tendencia hacia la ampliación del pluralismo político en todos los planos posibles o, por lo menos, identificables".[560]

5. LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LVII LEGISLATURA

No obstante el creciente pluralismo de la representación en la Cámara de Diputados, producto de las reformas electorales ya señaladas, se mantuvo la recurrente formación de la mayoría parlamentaria del PRI hasta 1997, año de inicio de la LVII Legislatura, la cual daría un vuelco radical en el desarrollo y fortalecimiento del Poder Legislativo en los tres lustros siguientes. Este proceso ha sido realmente acelerado si se considera que es un lapso muy breve para una serie de eventos históricos que han producido cambios sociales y políticos tan trascendentes, y más aún si se le compara con la época en que ocurrieron los cambios acompasados que tuvieron lugar en este poder durante los 64 años que transcurrieron entre 1933 y 1997; por ello, me parece fundamental realizar un repaso breve al periodo de ese ejercicio constitucional, pues se trató de la primera ocasión en la que el PRI no tuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

En efecto, los resultados electorales de 1997 dieron a los demás partidos que alcanzaron representación en la Cámara de Diputados, 17.2 millones de votos, que se convirtieron en 261 legisladores, frente a 11.4 millones de sufragios del PRI que se tradujeron en 239 curules. Con el propósito de integrar e instalar la Gran Comisión, y ante la vaguedad de las disposiciones de la ley orgánica, se enfrentaron dos posiciones políticas y sendas interpretaciones jurídicas: mientras que para el PRI se surtía el supuesto para integrar la Gran Comisión con "una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas" (artículo 38), para sus opositores no se estaba frente a dicha hipótesis, y ante a la imposibilidad de conformar la Gran Comisión, señalaban, se daba otra dificultad legal: la de que ésta designara

[559] *Idem*.

[560] *Idem*.

a "los otros tantos diputados" del grupo mayoritario que integrarían la CRICP, seguida de una imposibilidad más: la de que en su composición pudiera materializarse la decisión ciudadana contenida en el mandato electoral.

Cohesionados por su condición de "mayoría opositora", los miembros del llamado "Grupo de los 4" (G-4), conformado por los legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), acordaron que la CRICP se integrara sólo por los coordinadores de los grupos parlamentarios, que su presidencia fuera anual y que en sus decisiones se estuviera al voto ponderado de los coordinadores parlamentarios.[561] Siendo de origen una cuestión de interpretación de la ley, la definición de este órgano camaral y de los acuerdos impulsados por el mismo, terminó siendo una cuestión de suma de votos que hizo pagar el costo de la ambigüedad de la LOCG al partido hasta entonces mayoritario. El G-4 aplicó el mismo criterio de votación mayoritaria en el pleno y ponderada en la CRICP, en los sucesivos acuerdos parlamentarios con los que se hizo del gobierno camaral, de la presidencia de la Mesa Directiva y de las comisiones legislativas más importantes, así como de la atribución para designar a los principales funcionarios de la Cámara de Diputados. Los argumentos del Grupo Parlamentario del PRI para revertir dichos acuerdos, encontraban idéntico sustento que los del G-4 para conservarlos, como resultado de las enormes lagunas de la ley, que permitían la interpretación a modo de quien ostentara la mayoría.

Las decisiones impulsadas por el G-4, auspiciadas tanto por la composición numérica de la Cámara de Diputados, como por una ley orgánica y un reglamento obsoletos e insuficientes, diseñados para una realidad que partía de la premisa de un partido invariablemente mayoritario, habrían de representar un hito más en el proceso de reducción de facultades metaconstitucionales del Ejecutivo. Perdida la posibilidad de integrar la Gran Comisión, al PRI se le había escapado también la oportunidad de decidir sobre la integración de la Mesa Directiva, de las comisiones y comités, y de los órganos administrativos internos.

561 Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura LVII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Núm. 4, Ejemplar del 4 de septiembre de 1997, en http://cronica.diputados.gob.mx/, [consultado 8/6/2012].

La alianza opositora no logró, sin embargo, consolidarse más allá del primer periodo de sesiones de la legislatura. Diversos factores operaron en su contra y muy pronto mostró sus debilidades. Uniendo su fuerza numérica para orientar el sentido de las votaciones, el G-4 llegó a incurrir en excesos que dejaban entrever un cierto espíritu revanchista. El absurdo llegó al extremo de prohibir al titular del Ejecutivo realizar un viaje al extranjero, sin una razón evidente, y en no pocas ocasiones los excesos llegaron al enfrentamiento físico y a la comisión de errores graves de procedimiento cuando en el pleno se debatían temas fundamentales para el país, como fue el caso de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de 1997,[562] que puso fin al movimiento aliancista.

Sin un proyecto claro y definido de mediano plazo, ni metas comunes por alcanzar, el G-4 fue incapaz de mantener la unidad. La imposibilidad para administrar tantos cambios y conflictos —inéditos en el Poder Legislativo— en un momento dado condujo a la improductividad e inclusive a la parálisis. El G-4 habría de sucumbir al finalizar 1997, producto de sus propias contradicciones y por el agotamiento de la causa que los había unido en un principio; sin embargo, ocupado el

[562] En diciembre de 1997, los integrantes de la Comisión de Hacienda acordaron presentar al pleno el dictamen de la Ley de Ingresos, aprobado por consenso, y otro sobre la reducción de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA), aprobado sin el voto del PRI. El día en que el pleno los votaría, se esperaba que la aprobación del primero sería de mero trámite: sin embargo, fue votado en contra por la mayoría y desechado enseguida por el presidente de la Mesa Directiva. El PRI intentó infructuosamente que se repusiera la votación, pero el presidente, con el apoyo del G-4, reiteró que el dictamen ya había sido desechado (vid. Diario de los Debates, Legislatura LVII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Núm. 31, 4 de diciembre de 1997). En términos del artículo 72, inciso g), de la Constitución, los integrantes del G-4 habían dejado al país sin Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal. Frente a esta circunstancia, los miembros del G-4 intentaron, sin éxito, devolver el dictamen a comisión. Para resolver el problema, los legisladores de todos los partidos acordaron presentar una nueva iniciativa, que fue dictaminada y aprobada el 12 de diciembre de ese año, un día después de su presentación. Sobre este incidente, la declaración del entonces diputado Rogelio Sada Zambrano a un medio de comunicación, puso en contexto lo que en los meses anteriores había ocurrido en la Cámara de Diputados: "Parece que la aversión de no votar con el PRI nos llevó a actos de paroxismo, y en esta jornada todos salimos perdiendo, incluso el país [...] me siento mal por haberme salido del salón y no votar." (Periódico Reforma, ejemplar del 6 de diciembre de 1997, nota de Jorge Camargo). El PAN optó por no continuar en el G-4 y, junto con el PRI, sacó adelanto la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

lugar de la Gran Comisión por la CRICP, de composición plural, en el gobierno camaral, y la integración de las comisiones, las cosas para la Cámara de Diputados, en principio, y para el Poder Legislativo más adelante, darían un giro determinante.

Si bien en "1997, finalmente, las elecciones legislativas produjeron el primer gobierno dividido en la historia del PRI, con 261 escaños para la oposición y 239 para el PRI",[563] muchos analistas consideran a 1977, el año de la liberalización del sistema político mexicano, cuando se promulgó la primera reforma electoral de fondo desde 1963, y 1988 cuando:

> [...] la Cámara de Diputados experimentó el primer cambio profundo en su composición, un cambio que privó al partido del presidente de la mayoría de dos tercios necesaria para modificar la Constitución. Casi diez años después, y luego de 68 años de existencia de un sistema de partido hegemónico, las elecciones de 1997 de diputados al Congreso dieron como resultado un sistema mucho más plural.[564]

El Poder Legislativo se transformaría radicalmente a partir de entonces, debido a que los partidos políticos multiplicaron sus oportunidades de acceso a diversos espacios de poder público. Como nota destacada, en 1997 sólo cinco entidades del país eran gobernadas por partidos diferentes al PRI; pero en el curso de los tres años siguientes la transformación del mapa político y electoral fue dramática, al grado de que el PRI, en breve no únicamente perdería la presidencia de la República, sino 10 gubernaturas, un número mayor de diputados federales y senadores,[565] además de importantes espacios de representación en ayuntamientos y congresos locales.

a) Una nueva Ley Orgánica para el Congreso

Un producto obligado del creciente pluralismo y democratización del Poder Legislativo, fue la elaboración de una nueva Ley Orgánica,

563 Casar, *op. cit.*, p. 97.

564 *Ibidem*, p. 84.

565 Véanse la Tabla I "Evolución en la integración de la Cámara de Diputados, con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963" y la Tabla II "Evolución en la integración de la Cámara de Senadores, con base en las reformas electorales a partir de 1993".

que fue emitida en septiembre de 1999, un año antes de concluir el ejercicio constitucional de la LVII legislatura. En ella, como se verá en un apartado posterior, se incluyeron mecanismos para asegurar la representatividad y pluralidad de los órganos de gobierno de cada una de las cámaras, así como algunas instancias de naturaleza técnica, para la conducción de procesos determinantes en una legislatura, como su instalación formal, o bien la administración interna de las cámaras, por citar sólo dos de ellos.

La Mesa Directiva pasó a ser el órgano máximo de dirección y representación de la unidad de las cámaras, y su gestión se amplió a periodos anuales. Por otra parte, se creó la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), órgano de gobierno interno y expresión de la pluralidad en cada cámara, en cuyo seno debían impulsarse acuerdos y convergencias políticas para que toda la cámara, y especialmente el pleno, pudieran realizar de manera más eficaz su trabajo. La Mesa de Decanos vino a ocupar el lugar de la Comisión Instaladora, órgano cuya integración, de acuerdo con la ley orgánica anterior, aseguraba la transmisión del poder camaral sin contratiempos. En la actualidad, la integración de la Mesa de Decanos, ajena a criterios partidarios, asegura la instalación de cada nueva legislatura por hacerla depender de ella misma.

A la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, creada solamente para la Cámara de Diputados, se le hizo responsable de la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública durante los periodos de sesiones ordinarias. Por último, se creó la Secretaría General, como instancia responsable de proveer los servicios parlamentarios y administrativos, sin el ingrediente de la sujeción política que anteriormente identificaba al oficial mayor, pues su titular debía ser designado por una mayoría calificada del pleno camaral. Se crearon también los centros de estudios y se instauró el servicio civil de carrera.

La creación de normatividad interna para las cámaras, cada vez más profusa, fue otra consecuencia positiva de los cambios generados durante estos últimos años y obedeció a la necesidad de adecuar el desempeño del Legislativo y el ejercicio de sus facultades a la nueva realidad, hacerlo más eficaz y sujetarlo a un control constitucional cada vez más robusto. Lo anterior, sin demérito de los acuerdos parlamentarios que cada una de las cámaras continuó emitiendo a efecto de regular en forma debida el ejercicio de sus atribuciones.

6. TRANSICIÓN Y ALTERNANCIA

Como consecuencia de la natural evolución social, de la dialéctica política y del creciente protagonismo comunitario, entre otras razones, todo ello tendente al perfeccionamiento de nuestra democracia, en el país tuvo lugar, con diversa cadencia y hondura, una serie de cambios en la estructura de poder. A su ritmo y en observancia de su fecunda cultura política y jurídica, el gobierno había impulsado cambios en la administración pública, a efecto de hacerla más eficaz y eficiente, ajustado su sistema electoral para facilitar el acceso a la representación, y perfeccionado instituciones para hacerlas más democráticas.

Esta fase transicional, que comprende lo mismo la creación de organismos constitucionales autónomos, que el robustecimiento de las facultades y la organización de la Suprema Corte o el establecimiento de nuevas reglas y mecanismos para la distribución de los recursos públicos entre los ámbitos de gobierno, evidencia la decisión de darle ruta y destino a la transición democrática. Identificada por algunos como la Reforma del Estado, la intención evidente fue la de actualizar y hacer más funcionales algunas de las instituciones creadas para mantener viables y operativas las "decisiones políticas fundamentales", y si bien pueden identificarse hitos de esta serie de medidas, no es posible asociar la transición, en especial, con alguno de ellos.

Este proceso de transformaciones, aún inacabado, tuvo en la elección federal de 2000, uno de sus puntos de inflexión. No sólo ocurrió la primera alternancia en la Presidencia de la República, sino que ningún partido político obtuvo la mayoría de curules ni escaños en las cámaras,[566] y su composición varió de tal manera en las legislaturas siguientes, que el PRI, el otrora partido hegemónico, llegó al extremo de representar la tercera fuerza política tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, en las LX y LXIV legislaturas, respectivamente.

De entonces acá, la composición en el ejercicio de la representación política se ha convertido en un reto formidable, tanto para el titular del Ejecutivo, como para los diputados y los senadores, así como para los partidos políticos y otros actores públicos de la vida nacional, quienes hoy en día deben enfrentar los vaivenes asociados a la normalidad democrática, donde el peso específico de cada fuerza política puede

566 *Ibidem*.

variar de elección a elección, como fue el caso de la que tuvo lugar en 2012, donde el PRI recuperó la Presidencia de la República y la primera minoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión; o la de 2018, año en que el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) se hizo de la primera magistratura del país y de una amplia mayoría en ambas cámaras.

a) Siglo XXI: el de los equilibrios y la redistribución del poder

Vistos los hechos que identificaron y con los que culminó el siglo XX, así como la caracterización de las relaciones entre los poderes, no resultaría exagerado designar al siglo XXI como el de la búsqueda de equilibrios entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde este último ha dejado constancia, sin desconocer las dificultades que enfrenta, de que ha estado resuelto a superar su papel de testigo y recuperar el de protagonista, con base en el ejercicio de las facultades que le competen, en un contexto donde el diálogo y la negociación entre ambos se hagan cada vez más diáfanos y productivos.

La creciente presencia del Congreso en la formación de la agenda de gobierno y en la toma de decisiones públicas de la Nación, constituye, sin duda, uno de los hechos más importantes dentro de los cambios políticos que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas. La correlación de fuerzas en ambas cámaras —sin considerar, desde luego, las dos últimas legislaturas, en las que el partido en el gobierno contó con mayoría—,[567] ha hecho de la búsqueda de acuerdos y consensos, la columna vertebral de la dinámica legislativa, modificando con esto sus relaciones con los demás poderes de la Unión, particularmente con el Ejecutivo.

Casi dos siglos nos ha llevado a los mexicanos construir un Poder Legislativo robusto e independiente, de modo que cualquier intento por debilitar el principio de deliberación democrática y anular el derecho de todos los grupos parlamentarios a participar, en condiciones de libertad e igualdad, en las decisiones legislativas, resultaría no sólo jurídica y políticamente cuestionable, y hasta reprobable, sino abiertamente contrario a las reglas democráticas que, con el esfuerzo de muchos y tras vencer múltiples dificultades, nos hemos dado entre todos.

[567] Me refiero a las LXIV y LXV legislaturas.

b) Las alternancias y el Poder Legislativo: de la LVIII a la LXV Legislatura

Los cambios políticos ocurridos en el país se vieron reflejados en la integración del Poder Legislativo federal, pues durante 18 años ningún partido obtuvo la mayoría absoluta.[568] La LVIII Legislatura coincidió con la alternancia —por vez primera en 70 años, desde la fundación del PNR— en la Presidencia de la República. La obligada negociación política y la necesaria construcción de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo se anticipaban como ineludibles en tal escenario, si lo que se pretendía era lograr avances en las materias que lo demandaban; sin embargo, tanto la LVIII como la LIX Legislatura hubieron de convivir con un Ejecutivo caracterizado por su escasa pericia política, y una insistente negativa a concertar para llegar a acuerdos, lo que condujo, al poco tiempo, a la debilidad presidencial y, con ella, a una gradual insolvencia para administrar conflictos y concretar los resultados esperados.

La decisión de la sociedad mexicana en las elecciones del año 2000, de no conceder a ningún partido la posibilidad de aprobar reformas legales sin la participación de otro, sorprendió a muchos y dejó pasmados a otros tantos. Aparentemente, el mensaje subyacente de los electores era el de obligar a sus representantes en el Congreso a hacer mucha y eficaz política, a construir acuerdos que pudieran convertirse en reformas al marco jurídico y que el modelo de un Ejecutivo extralimitado en su ámbito de atribuciones, había quedado en el pasado. No obstante, desde el primer día de su gobierno, el Presidente Vicente Fox había optado por impulsar una política de escasa disposición al diálogo, respaldada en el llamado "bono democrático" y en su transitorio prestigio personal, y, a partir de entonces, diversos factores se conjuntarían para generar el ambiente tenso y de mutua suspicacia que identificó la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo de ese tiempo.

Desencuentros sucesivos habrían de limitar el libre flujo de una relación respetuosa y colaborativa entre ambos poderes. Por las cámaras pasaron algunos planteamientos del Ejecutivo que resultaron fallidos, como la reforma fiscal que, en opinión de la mayoría de los legisladores, parecía injusta porque impactaba de manera negativa en la frágil economía de los más desamparados; o la reforma energética que, como fue planteada, ponía en riesgo la rectoría del Estado en esta área estra-

[568] Véanse las ya referidas Tabla I y Tabla II.

tégica de la economía nacional. Para fortuna del país, ello no impidió que el Congreso de la Unión sacara adelante importantes proyectos legislativos, en algunos casos, también del interés del presidente de la república.

Al finalizar el primer sexenio de la alternancia, la aportación a la nueva dinámica política y las relaciones entre los poderes, que los actores involucrados habían realizado, quizá hasta de forma involuntaria, consistía en una comprensión más clara de que los cambios que requería el país no tenían relación directa con el arribo de un presidente de la república de signo distinto al del partido dominante hasta entonces. A pesar de que para muchos legisladores, la alternancia significó una transformación en la manera de administrar diferendos y de negociar agendas, que tuvieron que resolver frente a la ausencia de directriz y unidad que de alguna manera había representado la institución presidencial, las LVIII y LIX legislaturas aprobaron 22 reformas a la Constitución, así como 549 reformas legales.

En el contexto de una elección muy competida —la de 2006—, el PAN repitió en la Presidencia de la República y, como nunca, consiguió ser la principal fuerza política en ambas cámaras, de hecho, como la primera minoría. En la de diputados, el PRI fue desplazado, también por primera vez, a la tercera minoría.[569] Las dudas sobre el resultado de la elección[570] generaron un ambiente crispado y tirante entre el PAN y el PRD, los grupos políticos más numerosos en la Cámara de Diputados. Debe decirse que los agrios enfrentamientos entre ambos partidos al inicio de la legislatura, tuvieron su momento más ríspido en dos eventos políticos importantes de fondo y de forma: el último informe presidencial de la administración saliente y la ceremonia de transmisión del Poder Ejecutivo.

Ambos acontecimientos se habían distinguido, durante décadas, por ser actos solemnes y en ocasiones fastuosos y, aún en el contexto de una nueva conformación del poder público, seguían constituyendo el símbolo más representativo de la preeminencia del presidente de

569 Véase la Tabla I "Evolución en la integración de la Cámara de Diputados, con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963".

570 Apenas una diferencia de 233,832 votos (equivalente al 0.62%) entre el PAN y el PRD, de una votación total nacional de 41'557,430 votos emitidos, según el cómputo final, en https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/gra_nac.html, [consultado 25/4/2024].

la república y, por tanto, eran una buena oportunidad para el litigio político. De ahí que uno y otro grupo los aprovecharan para "sentar sus reales" y hacer el deslinde correspondiente frente al adversario. Parecía como si se tratara de crear nuevas formas para una era política recién inaugurada, caracterizada por un modelo distinto de ejercer el poder, de fijar posturas y de hacerse valer. Sin embargo, y si bien compuesto por grupos minoritarios, el Poder Legislativo debía contribuir a la gobernabilidad democrática.

El primero de los incidentes referidos, la rendición del último informe anual de Vicente Fox, se complicó cuando fue impedido de ingresar al salón de sesiones del Congreso para dirigir su mensaje a la Nación desde esa tribuna. Sus más aguerridos opositores le cobraban así su intervención, real o supuesta, en los comicios federales, en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador. Tres meses después, ante el amago de una partida de legisladores pertenecientes al PRD —el segundo grupo parlamentario más numeroso en la Cámara de Diputados— de impedir la ceremonia de rendición de protesta del cargo de Presidente a Felipe Calderón, la mayoría de los legisladores de ambas cámaras cumplieron su obligación jurídica y ética, y contribuyeron al quórum constitucional para que aquélla tuviera lugar. Si bien dicha ceremonia tuvo que realizarse de forma nada ortodoxa: con premura, en medio de gritos y descalificaciones, y en el tiempo estrictamente necesario para desahogar el acto protocolario. Serían éstas, las dos expresiones más estridentes protagonizadas por las fuerzas políticamente más enfrentadas en el curso de la LX Legislatura.

Con Felipe Calderón como presidente y considerando que había sido legislador varias veces, se supuso que podría ser más fácil la elaboración de una agenda legislativa de interés compartido y, a pesar de la crispación del ambiente durante los primeros meses de la nueva administración, ambas cámaras se empeñarían en promover los proyectos legislativos que le eran urgentes al país, en una dinámica de negociación política y edificación de acuerdos poco común. Habían empezado a usarse nuevas formas de hacer política y mecanismos diferentes para procesar conflictos de mejor manera, y en ello tuvieron un mérito singular los actores políticos que buscaron hacer a un lado sus diferencias para fijar una agenda mínima de gobierno, y para lograr acuerdos, de tender puentes entre los diversos protagonistas del quehacer legislativo, de suerte que las relaciones entre ambos poderes pudieron conducirse en un plano de entendimientos mínimos y respeto mutuo, que habría de traer resultados provechosos en más de un sentido.

Desde plataformas diversas, en las LX y LXI legislaturas se impulsaron reformas constitucionales y legales, además de leyes de nueva creación que habían sido pospuestas a la espera de escenarios propicios. En este proceso, el Congreso dio participación a instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil involucradas en los temas respectivos, lo cual dio lugar a que las reformas o nuevas leyes llevaran de inicio el mayor consenso y aceptación posibles para facilitar su procesamiento formal. Lo anterior dio muestra de que la productividad es posible cuando existe la voluntad política para construir canales efectivos de comunicación y de negociación y, gracias a ello,[571] se produjeron 33 reformas constitucionales, y 440 reformas y adiciones al marco jurídico entonces vigente. El Congreso daría cuenta del uso de su facultad legislativa, la cual había cedido, en cierta forma, al Ejecutivo, durante los años previos en que éste concentró un gran poder.[572]

La alternancia ya no resultaba extraña, y en las elecciones federales de 2012, el otrora partido hegemónico conquistó la Presidencia de la República con Enrique Peña Nieto como su candidato, quien logró la confianza de un número suficiente de votantes, no únicamente para alcanzar la máxima posición política del país, sino también para ocupar la primera minoría en las cámaras del Congreso de la Unión, con el 41% de las curules en la Cámara de Diputados y un 40% en el Senado, frente a un 23% del PAN y 20% del PRD, en el primer órgano legislativo, y 30% y 17%, respectivamente, en la llamada cámara alta. En un escenario como éste, donde los electores continuaban distribuyendo su voto sin otorgarle mayoría a ningún partido, la construcción de consensos para materializar la agenda reformista del nuevo gobierno se tornó no sólo deseable sino indispensable. [573]

---

571 Durante la LX legislatura (2006-2009), se llevaron a cabo 19 reformas constitucionales, mientras que en la LXI (2009-2012), se llevaron a cabo 14.

572 Véase la Tabla III "Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos".

573 Es importante señalar que las legislaturas referidas (de la LVIII a la LXII) llevaron a cabo sus funciones durante la alternancia política, y contrario a lo que pudiera pensarse de una parálisis legislativa por pluralidad en la conformación de las cámaras, fueron sumamente productivas, pues presentaron considerables iniciativas que se tradujeron en numerosas reformas constitucionales y legales, como se aprecia a continuación: LVIII legislatura (2000-2003), ocho reformas constitucionales y 315 legales; LIX legislatura (2003-2006), 14 constitucionales y 234 legales; LX legislatura (2006-2009), 19 constitucionales y 195 legales; LXI legislatura (2009-2012), 14 constitucionales y 245 legales; LXII legislatura (2012-2015), 19 constitucionales y 236 legales. Es decir, se contabilizan 74 reformas constitucionales y más de mil reformas legales.

Sería así, a través de un novedoso mecanismo político para procesar acuerdos y construir mayorías parlamentarias plurales, que la nueva administración lograría impulsar una agenda legislativa profunda y trascendente para los mexicanos, durante sus primeros años. Por primera vez en la historia del país, las principales fuerzas políticas suscribirían, a propuesta del Ejecutivo Federal, un gran acuerdo nacional denominado "Pacto por México", que facilitó el diálogo constructivo y la generación de acuerdos entre el presidente de la república y las principales fuerzas de oposición representadas en el Congreso de la Unión, y permitió encontrar coincidencias y compartir ideas en torno a la construcción de un mejor país. Nueve reformas constitucionales y cuatro de rango legal, que abarcaron un amplio abanico de materias, desde lo político hasta lo energético, serían aprobadas por la LXII Legislatura en los primeros 20 meses de la administración de Peña Nieto, con lo que se demostró que los legisladores y líderes partidistas de nuestro país tuvieron la capacidad suficiente para superar ese pasado anquilosado y lleno de obstáculos, y privilegiar el interés común de una sociedad mexicana cada vez más madura y exigente.

Las elecciones intermedias de 2015 se llevarían a cabo y, para sorpresa de muchos analistas, la conformación de la LXIII Legislatura de la Cámara Diputados no tendría variaciones significativas para el partido en el gobierno.[574] Éste conservaría la primera minoría con el 40.4% de las curules —si bien una alianza legislativa con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Nueva Alianza (NA) y el Partido Encuentro Social (PES) le garantizó el 52.8% de los votos—, mientras que el PAN y el PRD obtuvieron el 21.4% y el 10.2%, respectivamente. Es oportuno abrir un paréntesis para hacer referencia a dos acontecimientos que definitivamente tuvieron un impacto cualitativo en la vida democrática del país: MORENA se haría presente por primera vez en el escenario legislativo —como grupo parlamentario formalmente constituido—, con una representación del 7% de la cámara baja, y, también por vez primera, un diputado federal sería electo por la vía independiente.[575]

[574] Véase la referida Tabla I "Evolución en la integración de la Cámara de Diputados, con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963".

[575] Manuel Jesús Clouthier Carrillo triunfó en el distrito 5 de Sinaloa, con lo que se convirtió en el primer diputado federal independiente de la historia de nuestro país.

A pesar de las muchas dificultades coyunturales, de resistencias y atavismos políticos, los integrantes de la LXIII Legislatura decidieron continuar por la vía del diálogo y los acuerdos y privilegiar la productividad legislativa, a través de la construcción de una "mayoría plural" que permitió no sólo desarrollar normativamente las reformas constitucionales aprobadas durante la primera mitad del sexenio, sino expedir diversas leyes de gran envergadura que surgieron de las distintas plataformas legislativas de los grupos parlamentarios con representación en ambas cámaras, de suerte que lograron concretar 27 reformas a la Constitución, 31 nuevas leyes y 460 reformas legales. De este modo, el ejercicio libre y resuelto de las funciones legislativas, el cumplimiento de las reglas y procedimientos de creación normativa, así como las deliberaciones con respeto a las minorías, se convirtieron en la impronta del Congreso de ese tiempo, por lo que un escenario radicalmente opuesto no se anticipaba como posible.

Llegarían las elecciones de 2018 y con ellas una nueva alternancia en el Poder Ejecutivo. El arribo de MORENA a la Presidencia de la República, de la mano de su candidato Andrés Manuel López Obrador, significó, también, el retorno de las mayorías parlamentarias, lo que abrió la puerta a un modelo diametralmente opuesto para procesar las prioridades legislativas del gobierno en turno y de los grupos parlamentarios de oposición. Más allá de la forma en que se construyeron estas mayorías[576] —cuyo estudio escapa del propósito del presente apartado—, resulta relevante analizar el modo en que éstas ejercieron el poder. En efecto, durante la LXIV Legislatura, las bancadas de MORENA, del Partido del Trabajo (PT), del PES y del PVEM, que en conjunto habían integrado la coalición electoral ganadora, lograron conformar una mayoría calificada del 66% en la Cámara de Diputados y otra absoluta del 60.93% en el Senado de la República, condición que les permitió

[576] Es importante señalar que la mayoría ostentada por MORENA durante la LXIV Legislatura no fue reflejo de la voluntad ciudadana, sino que se trató de una "mayoría artificial" producto, fundamentalmente, del transfuguismo parlamentario practicado por los partidos que integraban la coalición Juntos Haremos Historia. Basta señalar, por ejemplo, lo ocurrido en la Cámara de Diputados: de 191 (38.2%) curules asignados originalmente por el INE a MORENA, pasó a 253 (50.6%). De manera similar, la referida coalición acabó transfigurando una votación del 43.6% en una representación camaral del 66%. Para mayor detalle, se sugiere consultar el artículo "La captura del Congreso por Morena", escrito por Ciro Murayama y publicado en Nexos, disponible en: https://centralelectoral.ine.mx/2019/07/01/la-captura-del-congreso-morena-articulo-ciro-murayama-publicado-nexos/, [consultado 26/4/2024].

aprobar por sí mismos reformas constitucionales en la primera de las cámaras, y modificaciones legales en ambas.

Como consecuencia de esa nueva conformación y, sobre todo, de un acentuado estilo verticalista de ejercer el poder público, las bancadas mayoritarias de la LXIV Legislatura aprobaron, unilateralmente y "sin mover una coma",[577] la totalidad de las iniciativas legislativas del Presidente López Obrador y de su gobierno, aún tratándose de planteamientos que resultaban altamente polémicos o con evidentes visos de inconstitucionalidad. De este modo, los grupos parlamentarios de oposición, que años antes habían logrado hacer valer su representatividad y ser determinantes no sólo en los debates sino en las votaciones, tuvieron que habituarse a desempeñar un papel testimonial durante el proceso legislativo, aunque protagónico en los tribunales de la Federación, donde tendrían la oportunidad de combatir las leyes y reformas aprobadas por esa mayoría incólume. Ni siquiera los constantes cuestionamientos de la sociedad civil organizada, e incluso de algunos organismos internacionales, lograron hacer que el Congreso de la Unión retomara la vía del diálogo y de los acuerdos.

No obstante que MORENA y los grupos parlamentarios integrantes de la coalición gobernante verían reducida su presencia en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, conservarían una mayoría del 54.98% que, unida a la obtenida años antes en la denominada cámara alta, les aseguraba el número suficiente de votos para continuar reformando la legislación secundaria, sin la necesidad de sentarse a negociar con las demás fuerzas políticas. Fue precisamente la imposibilidad de modificar de forma unilateral el Código Político y una permanente confrontación con la oposición, lo que propició que los legisladores oficialistas buscaran alternativas cada vez más heterodoxas para torcer o defraudar el espíritu de la Constitución a través de reformas a leyes secundarias, muchas de ellas invalidadas poco tiempo después por su notoria inconstitucionalidad.

Se puede o no estar de acuerdo con la sustancia de lo aprobado durante las LXIV y LXV legislaturas, pero resulta innegable que, durante ese periodo, las cámaras del Congreso de la Unión renunciaron al ejercicio de sus funciones de control parlamentario e incumplieron

[577] Expresión utilizada con frecuencia por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, para alardear que sus iniciativas de ley no sufrían modificaciones sustanciales durante el proceso legislativo.

con premeditación sus propias reglas de creación normativa, lo que derivó en constantes violaciones al principio de deliberación democrática y al derecho de los grupos parlamentarios de oposición a participar, en condiciones de libertad e igualdad, en el proceso legislativo. Estas legislaturas pasarán a la historia no sólo por su nula voluntad para dialogar y generar acuerdos, sino por haber tenido el récord del mayor número de normas declaradas inconstitucionales, lo que propició un continuo enfrentamiento con el Poder Judicial. Según datos aportados por Lenia Batres Guadarrama, ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

> Del 1 de enero de 1995, fecha en que entró en vigor la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación que, entre otras figuras, creó la acción de inconstitucionalidad, al 31 de diciembre de 2023, se presentaron 2,577 demandas, de las cuales en 100 casos se determinó la invalidez total o parcial de los decretos federales o locales correspondientes. En los cinco sexenios en que ha estado vigente la acción de inconstitucionalidad, en el primero, de 1995 a 2000, no se invalidó ninguna ley; en el segundo, de 2001 a 2006, se invalidaron tres decretos; en el tercero, de 2007 a 2012, se invalidaron siete; en el cuarto, de 2012 a 2018, 16, y en los primeros cinco años del quinto sexenio, de 2018 a 2023, se invalidaron 74.[578]

Las alternancias durante los primeros años del siglo XXI han constituido, sin duda, sucesos relevantes en el proceso de transición de un modelo con marcados desequilibrios entre los poderes, a otro en el que el ejercicio pleno de las facultades de cada uno de ellos ha dado paso a un mayor contrapeso y control recíproco. Como notas características, se puede señalar que, durante la primera alternancia, el Legislativo se vio obligado a entender el alcance de sus facultades y la necesidad de ejercerlas en el momento y la circunstancia oportunos, para evitar una crisis constitucional que pudiera poner en riesgo la gobernabilidad del país. En la segunda de ellas, los órganos legislativos federales fueron capaces de traducir la pluralidad y la colegialidad en oportunidad para no sólo construir acuerdos que permitieran impulsar una agenda variopinta, sino para poner en práctica una nueva forma de relacionarse con los otros poderes del Estado, particularmente con el Ejecutivo. Para concluir, es necesario reconocer que la tercera alternancia signi-

[578] Batres Guadarrama, Lenia, "La politizada agenda de la SCJN", publicado en El Universal, el 31 de marzo de 2024. Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/opinion/lenia-batres/la-politizada-agenda-de-la-scjn/, [consultado 26/4/2024].

ficó un retroceso de enormes proporciones, en donde el Legislativo desistió del ejercicio libre de sus funciones constitucionales, especialmente de las de control parlamentario, frente a un poder presidencial exacerbado, y abandonó la ruta del diálogo y la concertación que había caracterizado, a veces con mayor intensidad que otras, las alternancias anteriores. En estos tiempos especialmente inciertos y retadores, el fortalecimiento y la consolidación del Poder Legislativo se vuelven aún más apremiantes.

7. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES Y LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Una expresión importante de la vida democrática de México son las elecciones y las autoridades que hacen posible la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las mismas. Es hacia las últimas dos décadas del siglo XX cuando se crean las instituciones electorales que incentivaron la participación política de los partidos y de los ciudadanos en los asuntos políticos de interés nacional, mismas que abren las puertas para un ejercicio crítico de la democracia dentro de los cauces legales y que en no pocos casos requirió de reformas constitucionales de enorme calado para avanzar en este ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. A la par de la creación de esas instituciones electorales, que resultan más visibles para la ciudadanía y cuyo protagonismo crece durante los procesos electorales, también se hizo necesario fortalecer otros organismos cuyas funciones son vitales para el desarrollo del país, con enorme relevancia en los temas monetario, de derechos humanos, de educación superior, de telecomunicaciones e información estadística nacional, entre otros.

Aunque la mayoría de los institutos electorales y organismos constitucionales son autónomos, correspondió al Poder Legislativo llevar a cabo las reformas constitucionales que precisaran sus funciones y atribuciones, pero para no dejarlos en absoluta independencia, se otorgaron facultades al Ejecutivo o se dieron otras para que previamente o durante su ejercicio, fuera el Senado el que elija entre una terna a sus integrantes, o bien, que presente su presidente un informe anual ante el Congreso de la Unión y los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, excepto en el caso de las universidades públicas.

a) Creación del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE)

El Instituto Federal Electoral fue creado tras los conflictos postelectorales de 1988, que provocaron una serie de reformas constitucionales aprobadas el 4 de abril de 1990, tras la expedición de una nueva legislación en materia electoral federal: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Este instituto inició sus actividades el 11 de octubre de 1990, con la primera sesión de su máximo órgano de dirección: el Consejo General y su presidente, quien era el titular de la Secretaría de Gobernación. Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado cinco importantes reformas: en 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo administrativo electoral. En su primera integración, en 1990, se constituyó como un órgano de Estado con una concurrencia de los poderes: del Ejecutivo, en la figura del secretario de Gobernación como presidente del Consejo General, y del Legislativo a través de los cuatro consejeros del mismo, dos diputados y dos senadores, representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada cámara; además de seis consejeros, propuestos por el presidente de la república, que debían ser aprobados por dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, y varios representantes partidistas, cuyo número se determinaba de acuerdo con los resultados obtenidos en la más reciente elección.

En la reforma de 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Poder Legislativo otorgó al IFE diversas atribuciones, como la declaración de validez y expedición de las constancias de mayoría en las elecciones de diputados y senadores, además de comenzar a establecer topes en los gastos de campaña (aún no se fijaba un equilibrio entre los recursos públicos y privados que los partidos destinaban a la contienda electoral, como tampoco se regulaba la adquisición de tiempo en radio y televisión para difundir los mensajes de sus candidatos). El Congreso de la Unión otorgó al Consejo General la facultad de designar al Secretario General y a los directores ejecutivos, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y a propuesta del consejero presidente a la sazón, el secretario de Gobernación.

La reforma del año siguiente creó las figuras de los “consejeros ciudadanos”, propuestos por las diversas fracciones partidarias que inte-

graban la Cámara de Diputados y electos por las dos terceras partes de sus integrantes, aunque continuaron existiendo los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General, quienes tenían voz pero no voto en las decisiones que ahí se tomaran, pero se mantuvo la disposición de que el presidente del Consejo General fuera el secretario de Gobernación. También se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.

Como se ha señalado párrafos arriba, la reforma de 1996 fue de gran impacto, pues se trató de la modificación del artículo 41 constitucional, para convertir al IFE en un organismo constitucional autónomo, con goce de total autonomía tanto para su gestión político-jurídica como para el manejo de su presupuesto, con su propio patrimonio y con el derecho de promover "iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia".[579] Esta reforma consideró, también, la creación de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en donde se reforzaba la autonomía e independencia del IFE, creándose la presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva, por lo cual se eliminaron las figuras del Director y Secretario General; así como varias comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que le permitió al Consejo General tener mecanismos que supervisarían las actividades ejecutivas del instituto. Integrarían el órgano deliberativo ocho consejeros electorales, con derecho a voz y voto, mientras que el Secretario Ejecutivo, los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de cada partido con registro sólo tendrían derecho a voz, pero no a voto.

Al año siguiente, un nuevo código de la materia, amplió las encomiendas del instituto, destacando las de

> [...] fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales, regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación, promover la participación ciudadana en las elecciones, asegurar condiciones de equidad y civilidad

[579] Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Los órganos constitucionales autónomos en México, p. 173-194, en: Estado de Derecho y transición jurídica, José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez editores, México, UNAM-IIJ, 2002, (Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM) libro electrónico, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf [consultado 23/2/2018]. El tema de los organismos constitucionales autónomos lo revisaré a continuación.

> en las campañas electorales, transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales, crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados [y] crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.[580]

A partir de la reforma constitucional de 2014, como parte de las transformaciones derivadas del Pacto por México, el IFE cambió su nombre por el de Instituto Nacional Electoral (INE), y evolucionó hacia una institución de carácter nacional a partir de la cual los estándares con los que se organizan los comicios electorales, se homologaron para fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.[581]

b) Institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPFJ)

Durante el siglo XIX y la mayor parte del XX funcionaron los llamados colegios electorales, que fueron instancias que se integraban con algunos "presuntos" diputados y senadores, es decir, electos, aunque pendiente de definir la validez de los comicios de cada uno de ellos y del resto de los integrantes de ambas cámaras. Ellos llevaban a cabo un procedimiento conforme al cual se calificaba la regularidad de las elecciones, su validez, así como se ventilaba cualquier duda o irregularidad en los comicios de diputados, senadores y en la del presidente de la república. A este sistema se le llamó "autocalificación".

Las razones por las que rigió fueron:

a) La tradición constitucional en México, pues desde la Constitución de Cádiz hasta la de 1917, se adoptó la autocalificación;

b) El reconocimiento de la soberanía depositada en el Congreso; y

c) El principio de división de poderes, por el cual ningún otro poder u órgano podría intervenir en el establecimiento e integración de las cámaras del Poder Legislativo.

---

580 Historia del..., *op. cit.*

581 http://www.ine.mx/sobre-el-ine/, [consultado 15/2/2020).

La discrecionalidad en la resolución de las impugnaciones y el carácter de definitivas e inatacables, restó credibilidad y legitimidad a la autocalificación que realizaban los colegios electorales. Esto permanecería así hasta 1986, pues debido a las impugnaciones presentadas por los partidos de oposición durante las elecciones de 1985, el presidente de la república decidió abrir el debate sobre la pertinencia de modificar la legislación electoral. Se realizaron diversas audiencias públicas para presentar propuestas de reforma constitucional, con las cuales el titular del Ejecutivo construyó su iniciativa de reformas en la materia, que envió a la LIII legislatura, junto con la propuesta de abrogar la LOPPE y sustituirla por un nuevo Código Federal Electoral. Las reformas constitucionales de diciembre de 1986 modificaron una docena de artículos, entre ellos el 52, 53, 54, 56, 65 y 77.

En 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), como un órgano autónomo, encargado de resolver los recursos de apelación y queja contra los actos de la autoridad electoral. Sin embargo, su naturaleza era administrativa y por lo tanto sus facultades eran limitadas, ya que sus resoluciones podían ser modificadas o revocadas por dos terceras partes de los miembros presentes del colegio electoral que se mantuvo vigente; cabe precisar que esta instancia del Legislativo, no desapareció pronto. La reforma también derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte y facultó al tribunal para conocer del recurso de apelación interpuesto en la etapa preparatoria de las elecciones. Las resoluciones del mencionado tribunal que recaían sobre los recursos de queja podrían tener efectos importantes, como confirmar, modificar o revocar actos de las autoridades electorales, ordenar a la Comisión Federal Electoral no expedir las constancias de mayoría y/o no expedir constancia de asignación cuando en la elección respectiva se presentaran las causales de nulidad establecidas en el artículo 337 del Código Federal Electoral.

Unos años más tarde, en 1990, se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como órgano jurisdiccional autónomo especializado en la materia, encargado de dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y de garantizar la legalidad de todos los actos jurídico-electorales. El TRIFE estaba plenamente facultado para declarar la nulidad de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión. La ley estableció que no procedía juicio ni recurso alguno contra las resoluciones de ese tribunal, pero que aquéllas que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral sólo podrían ser revisadas

y, en su caso, modificadas por los colegios electorales. Desde su creación, en 1991, las salas regionales del tribunal funcionaban de manera temporal, con atribuciones a ejercer exclusivamente durante los procesos electorales federales.

De particular relevancia fueron los cambios que se operaron a partir de la reforma de 1994, en donde se buscó que el proceso electoral fuera lo más confiable posible, comenzando con la modificación en la composición del IFE, en donde los partidos tuvieron una representación unipersonal con voz, pero sin derecho a voto. Se sustituyeron los seis consejeros magistrados por otros tantos consejeros "ciudadanos"; se mantuvo como presidente del Consejo al titular de la Secretaría de Gobernación y también se conservaron "los cuatro consejeros del Poder Legislativo (uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada una de las cámaras, mismos que integraban el órgano desde sus orígenes en 1990)",[582] quienes tenían derecho a voz y voto. Durante estas elecciones se llevó a cabo el primer ejercicio de fiscalización sobre las finanzas de los partidos políticos, demostrando una inequidad que debía corregirse para las siguientes elecciones. Es importante, también, la formalización de la figura de los observadores electorales, quienes podían participar en todas las fases del proceso electoral, incluidas la solución de impugnaciones y la calificación de las elecciones; así también, se previó la presencia de observadores internacionales.

El entonces Presidente Ernesto Zedillo propuso la que llamó "reforma electoral definitiva" en 1996, que comprendía destacadamente:

a) La revisión y transformación tanto del IFE como del TRIFE. El primero de ellos tuvo una nueva composición en la integración de su Consejo General, formado por un consejero presidente, que no sería más el secretario de Gobernación y, por lo tanto, el Poder Ejecutivo se desligó de la organización de las elecciones. Ocho consejeros electorales más, elegidos por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios que la integraban; se

[582] Córdoba Vianello, Lorenzo, La reforma electoral y el cambio político en México, p. 653-703, en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf, [consultado 21/2/2018], p. 667. Córdoba señala que "el conjunto de los seis consejeros ciudadanos tenía posibilidades de imponerse a estos cinco funcionarios (suponiendo que votaran juntos), con lo cual, por primera vez, se garantizó la posibilidad de que en el órgano electoral prevalecieran posturas imparciales por encima de los intereses partidistas o del gobierno."

designaba también a un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario, así como un representante por cada partido político, con voz pero sin voto. Se modificó el artículo 41 constitucional, en donde se estableció que "la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley".[583] Se le otorgaron nuevas atribuciones al IFE, como la fiscalización de los recursos ejercidos por los partidos políticos y la posibilidad de realizar auditorías, pues se determinó que debía prevalecer una mayoría de los recursos públicos sobre los recursos privados, para generar mayores condiciones de igualdad en los procesos electorales; se redefinieron reglas de acceso a los medios de comunicación para otorgar tiempos del estado para los partidos políticos, con la finalidad de transmitir spots en radio y televisión durante las campañas, además de que los partidos podrían contratar su propio tiempo; asimismo, se contemplaba que estos últimos contaran con programas permanentes en ambos medios de comunicación.

El Tribunal Federal Electoral cambió en su estructura y pasó a formar parte del Poder Judicial Federal como un tribunal especializado, conocido a partir de entonces como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), encargado de vigilar la "constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales", a través del juicio de revisión constitucional, lo que la convirtió en la última instancia para declarar la validez de las elecciones federales, estatales y municipales,[584] es decir, de todos los cargos de elección popular, como los presidente municipales, diputados, senadores y el presidente de la república, con

583 Historia del Instituto Federal Electoral, en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/, [consultado 25/2/2018]. Como es evidente, el IFE evolucionó y sus funciones se hicieron cada vez más complejas, y para dotarlo de total independencia, el Ejecutivo se desligó absolutamente de él, con lo cual pasó de ser un órgano vinculado, pero no supeditado a otras autoridades, para convertirse en un organismo autónomo, garantizada su independencia y personalidad jurídica en el artículo 41 constitucional, Apartados A a D.

584 Córdoba, *op. cit.*, p. 670.

el mandato expreso de ser esta institución la que, a partir de las elecciones del año 2000, haría entrega del dictamen del cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y la constancia de mayoría que acredita al ganador de las elecciones para ejercer el cargo de presidente de la república. La integración del TEPJF sería por medio de magistrados nombrados por el voto de las dos terceras partes del Senado, a partir de ternas propuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa evaluación de los candidatos. En la cúspide de la pirámide, estaría la Sala Superior, antes sala de segunda instancia, apoyada por cinco salas regionales temporales que funcionarían sólo durante los procesos electorales, con sede en Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México y Toluca, una por cada circunscripción electoral; que más tarde modificarían su carácter temporal y se volverían permanentes. Como atribuciones del TEPJF se incluyeron: establecer jurisprudencia en materia electoral; resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados, senadores y de presidente de la república; y resolver en forma definitiva e inatacable los juicios y recursos que se sometieran a su conocimiento. Junto con la creación del TEPJF también se aprobó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vigente a partir del 22 de noviembre de 1996.

Esta reforma también modificó las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se incorporara dentro de la acción de inconstitucionalidad la posibilidad de impugnar las leyes electorales federales o locales que violasen los principios de la Constitución federal, incluyendo las controversias en esa materia.

b) La integración de las cámaras federales tuvo modificaciones sustanciales, como la reducción del

> [...] límite máximo de diputados que un partido podía tener por ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional, para quedar en 300 legisladores; además, estableció un tope de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados del 8% de presencia en dicha cámara respecto del porcentaje de votación obtenida por ese partido.[585]

[585] Córdoba, *op. cit*., p. 672.

Mientras que la Cámara de Senadores continuó conformada por 128 legisladores, tres por cada entidad federativa, siendo dos de ellos asignados al partido más votado y el otro a la primera minoría, en tanto que los 32 senadores restantes "se elegirían a través del sistema electoral proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas en una única circunscripción en el país".[586]

c) Se modificó la manera de designar a los funcionarios del Distrito Federal, que hasta ese momento era competencia exclusiva del presidente de la república. Tanto el Jefe de Gobierno del DF como los 16 jefes delegacionales ahora serían elegidos mediante voto popular directo, y la Asamblea de Representantes se convirtió en la Asamblea Legislativa del DF, lo cual preparó el camino para el gran cambio que sucedió en 2016, cuando el Distrito Federal desapareció para crear una entidad sui géneris, casi un estado, y dotar a la Ciudad de México —su nueva denominación política— de una constitución propia y transformar a los asambleístas en diputados locales y a los jefes delegacionales en alcaldes, además de crear concejos, también electos popularmente y de composición plural.

Las reformas electorales de 1996 rindieron sus frutos al año siguiente,[587] cuando en las elecciones intermedias se hizo manifiesto

586 *Ibidem*.

587 Como señala el mismo Córdoba, "el marco legal que regulaba a los comicios federales desde 1996 había demostrado con el paso de los años que tenía lagunas, algunas de ellas importantes y significativas, pero también lo era que el IFE, a través de sus actividades reglamentarias, y el Tribunal Electoral, mediante sus criterios y tesis de jurisprudencia, habían logrado subsanar en términos generales esas omisiones o ambigüedades de la ley electoral [...]". Estos grandes avances en materia electoral habían derivado de un proceso democrático impulsado no sólo por el titular del Ejecutivo, sino también por los integrantes del Poder Legislativo durante varios años, pero que tuvieron una repercusión importante en esta reforma de 1996 y para el 2000, cuando se produjo la primera alternancia en la Presidencia de la República, tras casi 70 años de predominio del hasta entonces partido oficial (PRI), así como una falta de mayoría en ambas cámaras. Era la primera vez en la historia de México que se presentaba un gobierno dividido, haciendo evidente que las elecciones ya eran muy competidas, que ningún partido podía conquistar por sí mismo la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, y que debía existir un "piso parejo" para todos los contendientes, además de sujetarse a la fiscalización de los recursos públicos (y privados) y el reparto de los tiempo oficiales en radio y televisión para transmitir los spots de sus campañas políticas. En otras palabras, el marco regulatorio que debía privar en la contienda electoral cada vez se perfec-

el avance democrático del país, al ser electo el primer jefe de gobierno del DF, surgido del Partido de la Revolución Democrática (PRD), al perder el PRI la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que significaba que "toda ley debía pasar a partir de entonces por un proceso de negociación y acuerdo de al menos dos partidos políticos",[588] y por primera vez los partidos de oposición consiguieron que uno de sus diputados contestara el informe presidencial.

c) Organismos constitucionales autónomos

Es importante resaltar que los procesos transformadores de finales del siglo XX y principios del XXI, no sólo se circunscribieron al aspecto electoral y de recomposición en la integración del Poder Legislativo, sino que se extendieron a otros organismos del Estado a los cuales les concedieron facultades para llevar a cabo sus actividades con total independencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La aparición de los organismos constitucionales autónomos significó un hito en el ejercicio del poder, pues no sólo afianzó una tendencia equilibradora que acotó las facultades de los poderes Legislativo y Ejecutivo, particularmente de este último, sino que garantizó la imparcialidad y la especialización de algunas funciones del Estado que, hasta entonces, habían sido realizadas sin mayores contrapesos institucionales.

Cabe precisar que los organismos constitucionales autónomos son instancias públicas con un alto grado de descentralización, a los que se les otorga autonomía legal, técnica y financiera para ejercer funciones clave para el desarrollo del país. Es decir, se "deja en manos de quienes [se] considera más aptos una parte de la función administrativa del mismo Estado",[589] ya sea la defensa de los derechos humanos, la transparencia y la protección de datos personales, la recopilación de datos

cionaba, pues las instituciones encargadas de ello tenían una gran responsabilidad al ejercer las atribuciones que se les habían concedido constitucionalmente los legisladores federales. Otra reforma constitucional y legal se operó al año siguiente de las elecciones de 2006, como la racionalización del gasto público, regulación de las precampañas, reducción de los tiempos de campaña y la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral en los medios de comunicación.

588 Córdoba, *op. cit*., p. 672. Al tratarse de elecciones intermedias, no hubo modificación en el Senado de la República, que contaba con mayoría del PRI.

589 Pedroza, *op. cit*., p. 177.

estadísticos, la fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos federales, sólo por citar algunos ejemplos. Lo que se busca es "blindar" esas áreas de enorme importancia social contra cambios políticos que pudieran afectar el desarrollo nacional, aunque ello no significa que estos organismos estén exentos de control, pues sus titulares deben comparecer ante el Congreso de la Unión y su nombramiento está sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, según sea el caso.

Con enorme acierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido sus características esenciales: a) surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder; b) constituyen una evolución de la teoría tradicional de la división de poderes para asegurar el buen desarrollo de las actividades encomendadas al Estado; c) deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; d) deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; e) deben contar con garantías de autonomía e independencia funcional y financiera; y f) deben atender funciones primarias u originarias del Estado que por su especialización e importancia requieran ser eficazmente atendidas.[590] De forma reciente, el máximo órgano judicial reconoció que, además, estos organismos cuentan con autonomía presupuestaria —lo que impide que la Cámara de Diputados reduzca injustificadamente el presupuesto que solicitan anualmente—, y que todos ellos, sin excepción, tienen a su cargo la protección de derechos humanos.[591]

Los primeros entes autónomos con los cuales contó nuestro país fueron las universidades públicas, pues desde la década de los años 20 del siglo pasado, estas instituciones ya elaboraban sus propios estatutos, decidían libremente su forma de organización y gobierno, seleccionaban a sus profesores y empleados, elegían a sus autoridades, contaban con su propio patrimonio, adquirían y administraban sus bienes. Fue la Universidad Nacional de México en 1929, la primera en obtener la autonomía, aunque fue hasta 1933 cuando se expidió su Ley Orgánica en donde "se estableció que la universidad es una corporación dota-

590 Tesis [J.]: P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, página 1647. Registro digital 172456. Rubro "Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características."

591 Sentencia recaída a la controversia constitucional 209/2021, Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5685095&fecha=07/04/2023#gsc.tab=0, [consultado 25/4/2024].

da de plena capacidad jurídica que se organizaría libremente dentro de los lineamientos señalados por la ley."[592]

El segundo organismo constitucional autónomo fue el Banco de México creado en 1932, con el objetivo de mantener firme la rectoría económica y el control monetario que estaba en manos del Estado, para evitar que estuviera sujeto a las fluctuaciones provocadas por las políticas económicas que algunos gobernantes pretendieran imponer. No obstante el buen desempeño del Banco de México, cuatro años después, con la contrarreforma de 1936,[593] el gobierno atentó contra su autonomía e intervino en sus funciones, lo que condujo a un caos financiero y monetario; durante varias décadas se mantuvo esa intervención estatal en Banxico, hasta que en 1993 se le devolvió su carácter de organismo constitucional autónomo, el cual debe rendir cuentas al Congreso de la Unión. La designación de su titular corresponde al presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores.

En 1999, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nacida en 1990 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero que en 1992 adquirió el rango constitucional, fue dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio; su objetivo es "colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia", así como "investigar, a petición de parte o de oficio, la afectación de la esfera jurídica de los gobernados, por actos u omisiones de las autoridades administrativas, por ejemplo, la ilegalidad, la negligencia o el retraso manifiesto, la inequidad o la injusticia entre otras",[594] aunque sus resoluciones o recomendaciones no tienen carácter obligatorio. Su presidente y los diez miembros del Consejo Consultivo serán designados por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República; su presidente ejercerá el cargo por cinco años, con la posibilidad de ser reelecto sólo por un periodo más, con la obligación de presentar un informe de actividades

592 Pedroza, *op. cit.*, p. 182. Para 1944 se aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde define que "la universidad [es] como una corporación dotada de plena capacidad jurídica cuyo fin es impartir la educación superior y organizar la investigación científica."

593 *Ibidem*, p. 186.

594 *Idem*, p. 190. Aunque sus recomendaciones no son obligatorias, se considera que los informes que rinden los visitadores y el presidente de la CNDH son "un medio indirecto del control de las acciones del gobierno", incluso de las actividades de la Marina y el Ejército mexicanos.

ante los representantes de los poderes de la Unión, como lo establece el artículo 102 constitucional.[595]

En tiempos más recientes, diversas instituciones se han ido incorporando a la lista de los organismo constitucionales autónomos, que en gran medida se debe a las reformas constitucionales que han fortalecido la pluralidad política y democrática de los últimos lustros, así como la necesidad de modernizar las instituciones ya existes pero que se requería el que estuvieran en consonancia con la apertura comercial de los tratados comerciales suscritos por nuestro país; es así, por ejemplo, que el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos adquirieron esa categoría de organismos constitucionales autónomos, mientras que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, por la información tan especializada que maneja y la enorme importancia que tiene para todas las instituciones que requieren de sus servicios, como las estadísticas demográficas, de educación, de salud y de cualquier servicio en general, así como las agrícolas, laborales e industriales, respecto a vías de comunicación, puertos y telecomunicaciones y, en general, sobre cualquier tópico que se necesite de las entidades federativas e instituciones del país, requiere de absoluta autonomía constitucional e independencia en sus atribuciones.

En la actualidad, existen ocho organismos constitucionales autónomos: el Banco de México (Banxico), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Econó-

595 Artículo 102, *op. cit.*, el cual señala " [...] El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. [...]El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas".

mica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), la Fiscalía General de la República (FGR) y el INE.[596] Tanto los tribunales agrarios (fracción XIX del artículo 27 constitucional)[597] como los tribunales de lo contencioso-administrativo, institución jurisdiccional para dirimir controversias entre particulares y autoridades de la administración pública,[598] también forman parte de estos organismos constitucionales autónomos.

[596] El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), adquirió autonomía constitucional desde 2014. Sin embargo, la ausencia de una ley reglamentaria ha dado como resultado que continúe siendo un organismo descentralizado subordinado al Poder Ejecutivo.

[597] Artículo 27, *op. cit*. La fracción XIX de este artículo de la Ley fundamental señala "[...] para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente". Este organismo estuvo integrado por un Tribunal Superior Agrario (con cinco Magistrados numerarios, quienes elegirán a su presidente, el cual ejercería el cargo por tres años) y los tribunales unitarios agrarios.

[598] El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está integrado por una Sala Superior, 46 Salas regionales (correspondientes a 23 regiones) además de una Junta de Gobierno y Administración; los magistrados son nombrados por el presidente de la república con aprobación del Senado, para ejercer su cargo por un periodo de 15 años (de sala superior) y 10 años (de sala regional). La sala superior se integra con 11 magistrados, dividida en dos secciones, con cinco magistrados cada una; el presidente del Tribunal —que ejerce el cargo por tres años, sin derecho a ser reelecto- no integra ninguna de éstas.

Capítulo IV.
El Congreso mexicano: sus funciones, organización y funcionamiento

1. INTRODUCCIÓN

La división de poderes, la elección popular de los gobernantes, la temporalidad de este mandato, la publicidad de los actos de los gobernantes y su responsabilidad por los mismos, así como la igualdad de los gobernados ante la ley,[599] son características de la república como forma de gobierno. El republicanismo, entonces, se fundamenta en la libertad e igualdad políticas y se erige sobre una base social homogénea, que sirve para mantener el andamiaje institucional que da forma a la comunidad política, lo cual tiene lugar en el marco de un respeto generalizado a la ley, concretándose en "el gobierno de las leyes" o el ideal moderno del estado de derecho, nutrido con el pensamiento liberal.

Como se advierte, todos los elementos citados, son también inherentes a la democracia, y ésta puede definirse como un conjunto de reglas que establece quien está autorizado a adoptar las decisiones colectivas y a establecer los procedimientos.[600] La representación, entendida a la luz de la frase de Rousseau, como "forma de resolver los problemas

---

599 Bidart Campos, Germán J., Compendio de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 42, paráfrasis.

600 Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, *cit. pos.* Carbonell, Miguel y Pedro Salazar, en División de poderes y régimen presidencial en México, México, UNAM, 2006, p. 87.

de muchos por unos cuantos",[601] hace posible el ejercicio democrático del poder mediante la elección de quienes toman las decisiones políticas, y es en aquélla donde encontramos el origen, desarrollo y finalidad que debe cumplir el Parlamento en un sistema democrático, por ser el "único órgano capaz de integrar a todas las fuerzas que aceptan las reglas del juego de la libertad y de las mayorías".[602] Así, con la elección directa de los mandatarios, se conforma la representación, es decir, lo que da lugar a la democracia representativa que, aunque no es perfecta, ha resultado ser la mejor manera para hacerla efectiva en las complejas sociedades modernas.

Representación y democracia están, entonces, íntimamente relacionadas, y el ejercicio mismo de la representación democrática tiene su expresión más acabada en las asambleas parlamentarias, en las que es posible la toma de decisiones por el voto de las mayorías, pero respetando las opiniones y salvaguardando los derechos de las minorías. Esto hace del Congreso, en el caso mexicano, "una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de nuestro incipiente sistema democrático",[603] cuyas funciones buscan satisfacer diversas necesidades de la sociedad.

Para comprender la trascendencia de la funciones del Poder Legislativo, es necesario el estudio de su organización y la dinámica de su funcionamiento, de lo que me ocuparé, partiendo de su marco jurídico -el interno de cada una de las cámaras, y de ambas funcionando como Congreso-; es decir, de lo que se denomina Derecho Parlamentario.

2. FUNCIONES DEL CONGRESO

"Función", según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, es la

> [...] acción propia de una persona, órgano o mecanismo; [...] en el campo de las ciencias sociales, [...] es la puesta en práctica continuada de unas ac-

601 *Cit. pos.* Mora-Donatto, Cecilia, Temas selectos de derecho parlamentario, México, Universidad Anáhuac del Sur, Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 34.

602 Mora-Donatto, Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 22.

603 Mora-Donatto, Temas selectos..., *op. cit.*, p. 9.

> tividades que se consideran valiosas y pueden, y aun deben, ser proseguidas de modo sucesivo por tiempo indefinido. La función es la realización sucesiva de una serie de fines análogos.[604]

Desde el punto de vista sociológico, entonces, el funcionalismo —de acuerdo con Bronislaw Malinowski—[605] se sustenta de manera principal en la teoría evolucionista del hombre y la adaptación progresiva de las instituciones a las funciones que les han sido encomendadas, donde el concepto "función" se basa en una analogía entre la vida social y la orgánica. Además de una teoría, el funcionalismo es también un método que provee bases científicas para el estudio de las prácticas de una cultura determinada y la forma en que dichas prácticas se realizan. "Por sus frutos los conoceréis", es el lema del funcionalismo, para el cual la función deriva de la necesidad que se pretende satisfacer, misma que da lugar a otras demandas derivadas y, por supuesto, a otras funciones. Las ideas de Malinowski acerca de estos requerimientos son esenciales en el esquema funcionalista, pues ambas —necesidad y función—, están íntimamente relacionadas, en tanto que la segunda sólo tiene razón de ser si satisface necesidades, entre las que este autor distingue tres principales: a) las primarias o biológicas; b) las secundarias o sociales e instrumentales, que constituyen las técnicas y procedimientos para satisfacer las primarias; y c) las terciarias o integradoras, que son los mecanismos institucionales diseñados para la toma de decisiones tendentes a cubrir las de carácter instrumentales, y que es donde se sustentan las estructuras gubernamentales, jurídicas y religiosas. En términos sociológicos, entonces, una función es la contribución de una institución para mantener la estructura social, y para el caso de la presente obra, la teoría del funcionalismo aplicada al análisis del Poder Legislativo, resulta útil para comprender las necesidades que la función satisface, así como su organización y funcionamiento para tal fin.

En un principio, las asambleas parlamentarias —en sentido literal: reuniones para hablar— se establecieron para discutir y posteriormente para tomar acuerdos y emitir normas, con las cuales se construía

---

604 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1998, voces: división de funciones, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 373, e indagación, función de, Namorado Urrutia, Pericles, p. 482.

605 Páez Díaz de León, Laura, Pensamiento social británico ensayos y textos, México, UNAM, 2003, p. 279.

el andamiaje jurídico para dar orientación y fundamento de gobierno a los asuntos públicos o de interés general. El parlamento moderno, como órgano colegiado que refleja la complejidad de las sociedades contemporáneas y la heterogeneidad de sus miembros, ha venido incrementando, poco a poco, el número de sus funciones.

Las originales asambleas deliberativas devinieron, por necesidad, en representativas. Al desarrollarse, fueron sumando tareas a la propiamente legislativa, la presupuestaria y, más tarde, la fiscalizadora del gasto público, hasta llegar a convertirse en indiscutibles y eficaces depositarias de la diversa y compleja voluntad general. Dichas asambleas son en la actualidad crisol de intereses, ideologías, necesidades y recursos para dar viabilidad a una nación, entendida como origen y destino común, y no sólo como sinónimo de Estado o país, cuyas funciones y atribuciones, múltiples y variadas encuentran, todas, sustento en un principio fundamental: el de la representación, y para comprender sus alcances y objetivos, me parece fundamental identificarlas y clasificarlas, en el entendido de que se trata de

> [...] una tarea compleja [ya que] los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere invariablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en el que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.[606]

Para ello, debe considerarse que una tipología estrictamente formal desbordaría, como señalé antes, al referirme a las funciones del Estado, la normatividad a la que está sujeto el Congreso, puesto que las funciones que éste realiza podrían caber, al mismo tiempo, en clasificaciones distintas, e inclusive en su clasificaciones, dependiendo de las necesidades que se pretendan cubrir.

En este sentido, me parece que puede proponerse una clasificación que consiga precisar tanto su naturaleza material, es decir, la referida al objetivo perseguido o necesidad que satisfacen, y la formal o instrumental, que atendería a los procedimientos o mecanismos utilizados para llevarla a cabo, atento al hecho de que todas las funciones podrían caber en más de un tipo de la clasificación. Partiendo de lo expuesto, las funciones parlamentarias podrían, convencionalmente, clasificarse,

606 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, voz: funciones parlamentarias, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 442.

en: a) representativa; b) legislativa; c) financiera; d) de control; y e) de carácter instrumental.

a) La función representativa

Ésta es la piedra angular del quehacer de las asambleas parlamentarias, en tanto parte del reconocimiento de que el pueblo es el titular del poder público, pero dada la complejidad de las sociedades modernas, no puede participar en la tarea de gobernar ni tomar las decisiones públicas de manera directa.

La representación política ha sido el resultado de un largo proceso histórico; anulada en sus inicios por el pretendido origen divino de los monarcas, dejaba fuera el derecho del pueblo a participar en la toma de las decisiones fundamentales del reino. Todos eran súbditos de la corona y no ciudadanos libres, aunque el sistema privilegiaba a ciertos grupos. Esta situación comenzó a modificarse de forma irreversible, cuando el pueblo reclamó una intervención sustantiva en la toma de decisiones, hasta que el principio de igualdad de los ciudadanos y su derecho a organizar de manera libre su gobierno quedó formulado de manera formal, por primera vez, en la Declaración de Independencia norteamericana y pocos años después, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, principio que sirvió de base para la organización política de las naciones que asumieron como forma de gobierno la de república democrática y representativa, cuyo sistema de gobierno habría de particularizarse a partir de las condiciones propias de cada país: su extensión territorial, su pasado, su tradición política, su cultura jurídica y su realidad económica y social. Cuatro principios fundamentales han acompañado a esas naciones desde entonces: a) la supremacía constitucional; b) la separación de poderes; c) la representación política; y d) la participación política.[607]

El principio de supremacía constitucional fue esbozado en El Federalista, al referirse al papel de intérprete de la ley que correspondía a los tribunales, que lo diferenciaba del que correspondía al cuerpo legislativo

> [...] si se dijere que el cuerpo legislativo por sí solo es constitucionalmente el juez de sus propios derechos y que la interpretación que de ellos se haga

[607] Vid. supra Capítulo 1.

> es decisiva para los otros departamentos, es lícito responder que no puede ser ésta la presunción natural en los casos en que no se colija de disposiciones especiales de la Constitución.[608]

Como señalé antes, al consagrarse la supremacía constitucional, la jurisdicción constitucional se expandió, al haberse encomendado al Poder Judicial la tutela de los derechos esenciales consagrados en la Ley fundamental. La separación de poderes, a la que también me he referido en un capítulo previo, ha mostrado ser el tipo de arreglo institucional más eficiente para proteger la libertad, para que el poder controle al poder y se evite su ejercicio abusivo. Los principios de representación y de participación política, son instrumentos de los que se ha valido la democracia para garantizar su eficacia.

La fórmula de la representación política fue concebida como la respuesta más racional para ejercer las funciones derivadas de la implementación del poder soberano, donde los poderes del Estado son los órganos instrumentales, cuyos integrantes asumen obligaciones y responsabilidades frente al pueblo. Esto es así, en tanto que las ideas sobre la dignidad del hombre no podían desembocar en un desentendimiento de la sociedad, una vez que ésta hubiese ejercido su derecho al voto, de suerte que la representación y la participación políticas, siendo dos caras de una misma moneda, son complementarias y no mutuamente excluyentes. En los estados modernos, el mandato de los ciudadanos no es ya para proteger los intereses de una clase o de un estamento, sino para representar al pueblo en su conjunto, que es lo que da legitimidad (principio fundamental de la democracia) al Legislativo para realizar su función de crear normas, puesto que aquél "no puede ser obligado a obedecer otras leyes que no sean las dictadas por aquéllos que él ha escogido y autorizado para legislar".[609] Me parece fundamental acotar que la legitimidad está íntimamente relacionada con la eficacia, pues "por un lado, el abanico de intereses representados condiciona los contenidos de las políticas; por otro, cuanto más amplio ese abanico, mayores garantías existen sobre la calidad técnica de las decisiones, las normas

---

608 Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, en El Federalista, LXXVIII. En http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/51.html, [consultado 10/1/2010].

609 Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, *cit. pos.* Caminal Badia, Miquel, Manual de Ciencia Política, España, Ed. Tecnos, 1999, p. 409.

y leyes".[610] Siendo la función representativa, entonces, la base de todas las demás:

> [...] el Parlamento, que representa una sociedad que es plural en su estructura social, cultura, creencias, valores y opiniones políticas, tiene que cumplir una función de caja de resonancia y, si cabe, de receptor y canalizador de demandas, opiniones, peticiones e iniciativas políticas o legislativas de los ciudadanos y ciudadanas.[611]

Según afirmara John Adams, segundo presidente de los Estados Unidos, un Legislativo representativo debería ser un retrato exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud, y que debería pensar, sentir, razonar y actuar como este último.[612] El Congreso, entonces, debe configurar una síntesis de la nación, su problemática y sus retos y, para hacerles frente, requiere de ciertos instrumentos, los cuales, en este caso, son la suma de las facultades que cada uno de nosotros desearía tener para la toma de las decisiones más adecuadas. En otras palabras,

> [...] el parlamento no es un congreso de embajadores que representan intereses distintos y hostiles [...] es una asamblea deliberante de una sola nación, con un solo interés, que es el de la totalidad; en donde no deben servir de guía los fines ni las preocupaciones locales sino el bien general, que resulta del discernimiento general del cuerpo deliberante en su conjunto.[613]

En efecto, "representar" significa "sustituir a uno o hacer sus veces", de suerte que un representante debe hacer las veces de sus representados al atender de forma adecuada sus intereses y aspiraciones.

El principio de representación en México está consagrado en los artículos 39 y 41 de la Constitución. El primero establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y de acuerdo con el segundo de ellos, éste la ejerce por medio de los Poderes de la Unión. A fin de darle consistencia y eficacia a la función representativa, se

---

610 *Ibidem*, p. 428.

611 *Idem*, p. 421.

612 Bailleres Helguera, José Enrique, "El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano", en Los Poderes Federales en la Consolidación Democrática de México, Estado de México, FES Acatlán-Ediciones Gernika, S.A., 2006, p. 109, paráfrasis.

613 Burke, Edmund, *cit. pos.* Bailleres Helguera, *op. cit.*, p. 90.

han creado los partidos políticos como vehículo para acceder a las instancias del poder público; éstos actúan como agentes aglutinadores de ideologías e intereses de diversos sectores de la comunidad, e instrumentos para impulsar propuestas de solución a los problemas y acometer los desafíos de la comunidad en general. Según la Constitución, su objetivo es promover una mayor y mejor participación de la población en la vida política.

Los legisladores, en tanto representantes de la sociedad, son los responsables de diseñar y establecer el entramado jurídico e institucional que el pueblo requiere para lograr sus objetivos, desarrollarse, tener paz y, en general, una calidad de vida en la que estén cubiertas, al menos, sus necesidades básicas. De esta forma, la función representativa se traduce, de manera muy importante, en leyes, decretos, tratados o principios jurídico-políticos, que expresan el querer ser de los representados.

b) La función legislativa

La necesidad de seguridad y certeza jurídicas —es decir, que los ciudadanos conozcan las reglas que los rigen como sociedad— vino a ser satisfecha mediante la función legislativa que realizan los parlamentos. La creación de leyes es una facultad congénita del Legislativo, que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes, aquello que la costumbre o el propósito de ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas, en relaciones individuales o colectivas. El alcance y objetivo de la ley se expresa de manera nítida en esta frase de Rousseau:

> Hubiera querido vivir y morir libre, es decir, de tal manera sometido a las leyes, que ni yo ni nadie hubiese podido sacudir el honroso yugo, ese yugo suave y benéfico que las más altivas cabezas llevan tanto más dócilmente cuanto que están hechas para no soportar otro alguno.[614]

La ley es una de las expresiones más acabadas de la voluntad popular; es una manifestación soberana del Estado, y es también expresión del principio de separación de poderes puesto en acto, con base en el cual se determinó que todo lo relacionado con la emisión de normas de

[614] Rousseau, Juan Jacobo, Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, Madrid, Calpe, 1923, p. 2.

carácter general, abstracto y obligatorio correspondiera al Legislativo. Según el artículo 6º de la Declaración de los Derechos del Hombre, "la Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente, o a través de sus representantes, a su formación. Debe ser igual para todos, tanto si los protege como si los castiga",[615] y una forma de respetar al ciudadano es que las leyes sean el resultado de un proceso legislativo, consideradas como el invento humano que mayor trascendencia ha tenido, porque sus consecuencias son superiores a las del descubrimiento del fuego y la pólvora.[616]

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define a la ley, "desde el punto de vista puramente formal, [como] lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito", poniendo el acento en el carácter político del que está imbuida —que se extiende necesariamente a su aspecto material—, al afirmar que

> [...] ley es una norma jurídica [...] en que el Estado se dirige a sus súbditos para fijar entre ellos y el mismo, los límites de lo permitido y lo que puede hacerse. Pues es una cualidad de toda ley en sentido material, el poner límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial.[617]

Con base en esta función, el Congreso elabora las leyes que permiten instrumentar los mandatos constitucionales, al interpretarlos en medio de un todo organizado y sistemático para facilitar el ejercicio efectivo de los derechos de toda naturaleza, y dar respuesta a las distintas expresiones sociales, buscando no solamente resolver los problemas existentes, sino también normar la conducta de los ciudadanos para evitar, bien que tales problemas vuelvan a presentarse, o bien para tener a la mano una solución a los que surjan. Cuando las leyes son creadas a partir de las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos, su

---

615 Artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789. En http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf, [consultado 17/6/2012].

616 Paráfrasis de Friedrich A. Hayek, citando a Rechfeldt en la página 2 del Capítulo XI "La evolución del estado de derecho" del libro Los fundamentos de la libertad. En http://tertuliachurchill.com/libros/ Los%20fundamentos%20de%20la%20libertad/, [consultado 1/6/2012].

617 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: ley, Namorado Urrutia, Pericles, p. 578.

impacto es benéfico en todos los sentidos, pues da lugar a que éstos las cumplan voluntariamente y que los tribunales, frente a controversias entre particulares, las resuelvan con justicia y equidad. Además de los beneficios económicos, sociales y políticos, y de la certeza jurídica que generan, en su conjunto, dan seguridad y legitimidad a la actuación de los órganos del Estado y de las autoridades encargadas de aplicarlas, además de velar por su respeto y cumplimiento; se precave del autoritarismo y se promueve la democracia. Los atributos que el Parlamento posee como componedor de intereses, quedarían en la simple formulación teórica si no se proyectan como efecto irradiador en el procedimiento legislativo,[618] que es la concreción por excelencia del principio democrático, de forma tal que la ley no es una imposición, sino que, por el contrario, es creada para servir a quienes serán destinatarios de ella, con lo que, además, cobra vigencia el gobierno de la ley y no de los hombres, de ahí la importancia de contar con un Congreso representativo y profesional en el ejercicio de la función legislativa.

Cabe mencionar que la ley, como expresión democrática, debe ser clara, a fin de que todos puedan entenderla, además de ser general y cierta, lo que abona al principio de seguridad jurídica, que es uno de los pilares de los gobiernos democráticos. La ley posee los mismos rasgos distintivos que se atribuyen al órgano que la produce, pues en su elaboración participan todos los grupos parlamentarios, y si bien la decisión final, es claro, queda en manos de la mayoría, las minorías tienen derecho al debate, a expresar votos particulares y a dejar constancia de su posición al respecto[619] y, eventualmente, a impugnarla ante la Corte por suponerla inconstitucional. La actividad legislativa, entonces, se concreta en la elaboración de normas jurídicas y es la conclusión de un proceso político donde participan diversos grupos de presión, sindicatos, partidos, por el bien de sus propios intereses,[620] además de los poderes Legislativo y Ejecutivo. José Ortega y Gasset[621] ha dicho que la ley tiene que suscitar nuevas realidades, que tiene que ser cada vez más creadora, que todo derecho es un proyecto de futuro y que la función legislativa es una de las fuentes que generan el Derecho.

618 Mora-Donatto, Cambio político..., *op. cit*., p. 80, paráfrasis.

619 *Idem*, paráfrasis.

620 Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Madrid, Trotta, 2002, p. 37, paráfrasis.

621 Ortega y Gasset, José, Discursos políticos, Madrid, Alianza Editorial, 1974, p. 155, paráfrasis.

Por último, como expresión práctica de la teoría de los temperamentos, en el estado democrático de derecho se han otorgado algunas funciones normativas al Ejecutivo y a algunos organismos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral,[622] las cuales ejercen por medio de la facultad reglamentaria, por lo que la creación de la norma, función del Poder Legislativo por antonomasia, "ha ido cediendo su posición central en la cúspide del ordenamiento jurídico, frente a la norma administrativa mucho más expedita y fácil de emanar",[623] sin que esto signifique que la función legislativa pierda su relevancia, puesto que los reglamentos siempre tendrán un carácter instrumental y estarán limitados por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.[624] Mención aparte merece la facultad regulatoria que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido tanto al Instituto Federal de Telecomunicaciones como a la Comisión Federal de Competencia Económica, pues si bien las disposiciones administrativas de carácter general que emitan cuentan con un límite jerárquico —esto es, que se ubican en un peldaño inferior al de las leyes emitidas por el Congreso—, no se encuentran sujetas al principio de reserva de ley.[625]

c) La función financiera

Se trata de "una importante actividad del parlamento, relacionada a los aspectos generales y concretos de la Hacienda Pública y de la economía de un país".[626] Vista en sentido amplio, la función

[622] La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido diversos criterios sobre la existencia y el alcance de la facultad reglamentaria del INE. Véase, por ejemplo, el asunto relativo al expediente SUP-REC-959/2018.

[623] Mora-Donatto, Cambio político..., *op. cit.*, p. 7.

[624] Tesis [J.]: P./J. 30/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, página 1515. Registro digital 172521. Rubro: "Facultad reglamentaria. Sus límites."

[625] Tesis [J.]: P./J. 48/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 25, diciembre de 2015, tomo I, página 34. Registro digital 2010669. Rubro: "Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). A sus disposiciones de carácter general les resulta aplicable el principio de legalidad modulado constitucionalmente por el modelo de estado regulador".

[626] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, voz: financiera, función, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 429.

financiera tiene que ver no sólo con la aprobación de los ingresos y los egresos públicos, sino también con la vigilancia del ejercicio de estos últimos: la manera en que el gasto público se aplica y si se ajusta o no a los parámetros autorizados por el primero. En efecto, como opina Cecilia Mora-Donatto, esta función puede considerarse, también, como de control, en tanto que los instrumentos de que dispone el Legislativo para ejercerla "inciden en lo que comúnmente conocemos como el 'poder de la bolsa', es decir, qué se gasta y cómo se gasta".[627]

Es verdad que la facultad de evaluación de la gestión financiera está íntimamente ligada a la función financiera; sin embargo, ésta última surgió antes que las demás, ya que

> [...] las funciones parlamentarias que en su origen se limitaban a la aprobación por la representación social de las contribuciones del pueblo al gobierno en sangre y en dinero —ejército y finanzas públicas— fueron ampliándose después para abordar la función legislativa, la financiera, la de control de la administración, para evolucionar después hacia funciones deliberativas más amplias, de orientación política, jurisdiccionales, electorales, administrativas.[628]

Sin duda alguna, la de fiscalización del gasto es, en sentido estricto, una función de control, complementaria de la financiera, y separada sólo por esa tenue línea que no constituye una delimitación tajante, sino una frontera dúctil que permite una clasificación elástica de las funciones del Legislativo, donde unas y otras comparten determinadas notas.

En este apartado me referiré a la función financiera, en exclusiva, desde el punto de vista activo y no del reactivo, que es el que involucra la función de evaluación de la gestión financiera, es decir, la de fiscalización del gasto que desarrollaré más adelante.

---

627 Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario", Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 4, Enero-Junio de 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 85-113, p. 101. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5611/7307, [consultado 25/5/2025].

628 De la Madrid Hurtado, Miguel, presentación del libro de Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, (Sección de Obras de Política y Derecho).

d) El paquete económico

Las facultades para imponer contribuciones, fijar los gastos públicos y legislar en todo lo relacionado con la materia económica, son de las más importantes que tienen los parlamentos, "como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, [pues, valga] recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias".[629]

La potestad tributaria, es decir, la suma de facultades del Estado para imponer contribuciones, encuentra su fundamento en el poder político que el pueblo ejerce por conducto de los entes públicos que éste crea. En este caso, es el Poder Legislativo al que se ha otorgado la facultad de imponer contribuciones para cubrir el gasto público, de donde "imponere, significa tributo, carga, gravamen, contribución que un gobierno exige".[630] Los impuestos son de carácter público, pecuniario —y por excepción, en especie—, obligatorios *ex lege*, conllevan una relación de derecho y obligación, entre el Estado y el particular, su objetivo es que el Estado cuente con recursos para cumplir con sus funciones, y deben ser proporcionados, equitativos y destinados al pago del gasto público.[631]

La suma de las contribuciones que el Estado está autorizado a recaudar en el periodo de un año, se encuentra en la Ley de Ingresos,

> [...] sin que ello implique que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas, tengan vigencia de sólo un año, pues [...] las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo tributario, que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter oficial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas.[632]

Por su parte, "gasto público es toda erogación que realiza el Estado para efectuar sus fines y sostener su estructura, los recursos que emplea provienen de las contribuciones que le dan los ciudadanos a través

---

629 Mora-Donatto, "Instrumentos Constitucionales...", *op. cit*.

630 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: impuestos, Namorado Urrutia, Pericles, 476.

631 *Ibidem*, pp. 477-478, paráfrasis.

632 *Idem*, paráfrasis.

de los impuestos",[633] el cual debe ser distribuido de manera adecuada, a efecto de cubrir "las necesidades propias del Estado y las sociales; por ello, la formulación del gasto público tiene que manifestar objetivos, metas, costos y órganos responsables", lo cual servirá para efectos de su adecuada fiscalización y la evaluación de la gestión financiera. El gasto público también es determinado para ejercicios anuales y su monto total debe corresponder a los ingresos previamente autorizados.

En México, el denominado "paquete económico" incluye tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, entre otros ordenamientos, los cuales tienen el propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad, mediante la funcionalidad del gobierno, entendido como la suma de todos los entes públicos que forman parte de los poderes del Estado, o bien cuya existencia se origina por mandato constitucional.

e) Otras funciones de carácter financiero

Mediante el desarrollo de su función financiera, el Poder Legislativo se relaciona con el quehacer de todas las autoridades, no sólo por la aprobación de las contribuciones que algunas de ellas pueden cobrar, o por la vía de la autorización del presupuesto para cada año de ejercicio, sino también con la emisión de leyes para regular las funciones económicas del Estado, como las que éste ejerce de manera exclusiva en áreas estratégicas, como previene el artículo 28 constitucional. Este poder colegiado también puede autorizarle al Ejecutivo contraer deuda pública y mandar pagarla, y para realizar cierto tipo de inversiones; asimismo, está a su cargo la expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico; para determinar la intervención del Estado en materia de prácticas comerciales entre entidades de la república; o bien para legislar en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, sociedades cooperativas, energía eléctrica y nuclear, tabacos labrados, cerillos y fósforos, aguamiel, cerveza, o explotación forestal; o legislar en materia de servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; o para crear y suprimir empleos públicos de la misma.

633 *Idem*, voz: gasto público, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 446.

f) La función de control

Partiendo de la premisa de que el control es inherente al principio constitucional de división de poderes, debe entenderse que existen diferentes conceptos de control, aunque en todos ellos aparece dotado de un sentido único: el de asegurar el equilibrio entre las autoridades que integran los poderes de la Unión y los organismos autónomos. Es así que el sistema de frenos y contrapesos se apoya en una compleja red de limitaciones que se articulan en la multiplicidad de controles existentes, donde estos últimos garantizan la vigencia de dicha red.[634]

Para contener al poder político, afirma Karl Lowenstein,[635] es preciso restringirlo, limitarlo, lo que se ha logrado mediante la Constitución, de ahí que la función de control se considere una de las características más importantes del estado democrático de derecho. Efectivamente, como señala Manuel Aragón,

> [...] la ampliación y eficacia de los controles se manifiesta en la completa sumisión de la administración a la ley, con la desaparición de ámbitos exentos, en el establecimiento de nuevas instituciones de fiscalización [...], en la extensión del control parlamentario a actividades o entidades de carácter administrativo, en la multiplicación por vías formales, de otros medios de control del poder a cargo de asociaciones, sindicatos o grupos de interés e incluso en la creación [...] de instrumentos supranacionales, políticos y jurídicos de control".[636]

Para efectos de este apartado, interesa el control que ejerce el Congreso y que tiene que ver con elementos como "inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Parlamento sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley".[637] Como afirma Cecilia Mora-Donatto, el control de "la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional [...] precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división

634 Aragón, Manuel, Constitución, democracia y control, México, UNAM, 2002, pp. 123 y ss., paráfrasis.

635 Lowenstein, Karl, *cit. pos.* Huerta Ochoa, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político, 3ª ed., México, UNAM, 2010, p. 107.

636 Aragón, *op. cit.*, p. 103.

637 Berlín, *op. cit.*, p. 139.

de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas".[638]

En el ejercicio de las funciones de control por parte del Legislativo, entonces

> [...] no es el refrendo o el retiro de la confianza depositada por el Congreso lo que procede, puesto que se trata de órganos de gobierno electos separadamente [...] sino es el control de la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo por el Congreso, a través de instrumentos políticos, los que se desarrollan mediante las funciones de control. El objetivo de las funciones de control, en ambos sistemas, es el supervisar y revisar que los actos de la administración o de la judicatura se adecuen conforme a las políticas establecidas bien en la Constitución o en las leyes o bien en ambas.[639]

La función de control a cargo del Legislativo tiene como finalidad, entonces, evitar que los poderes abusen de sus facultades, principalmente el Ejecutivo, y se extralimiten en perjuicio de sus pares y de los gobernados, pues "múltiples atribuciones extraconstitucionales que [éste] llegó a adquirir a través del tiempo, escapan a las posibilidades de control del Legislativo".[640]

Las características que identifican a las funciones de control que corresponde realizar al Parlamento, se han transformado de manera radical y en la actualidad sirven a objetivos diversos, tanto de control, sanción o censura, como de información para el análisis de las políticas públicas, así en la autorización de recursos presupuestales para su implementación, como para la introducción de correctivos durante dicho proceso, de acuerdo al caso. Tiene razón Diego Valadés al afirmar que

> [...] la aplicación más sencilla de las formas de control parlamentario [...] facilitaría la relación entre el Congreso y el gobierno porque, sin poner en riesgo su estabilidad, ofrecería a las fuerzas políticas opositoras la oportunidad de hacer valer sus razones acerca de la conducción del país.[641]

---

638 Mora-Donatto, "Instrumentos Constitucionales...", *op. cit*.

639 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: control, función de, González Oropeza, Manuel, p. 285.

640 Huerta, *op. cit*., p. 114.

641 Valadés, Diego, La parlamentarización de los sistemas presidenciales, 2ª ed., México, UNAM, El Colegio Nacional, 2008, pp. 222-223.

El control parlamentario no es privativo de los sistemas con predominio del Legislativo, sino de todas las expresiones democráticas de gobierno, donde la fuerza de dicho control descansa "más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras [ya que] esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario".[642]

En todo caso, un adecuado desarrollo de la función de control permitirá el establecimiento de relaciones de corresponsabilidad entre los poderes, y de éstos con la sociedad. La función de control debe ser de tracto sucesivo y realizarse, en esencial, a través de dos vertientes:

a) control político, mediante mecanismos diversos, como las comparecencias de servidores públicos del Ejecutivo para informar; la constitución de comisiones de investigación; el juicio de responsabilidad política contra funcionarios de alta jerarquía; o la ratificación de nombramientos, actos y tratados internacionales; y

b) control económico, por la vía de revisar la cuenta pública, resultado de la aplicación de los ingresos y egresos que aprueba el Congreso en ejercicio de su función financiera.

g) Control político

Los controles políticos guardan una íntima relación con las diferencias que presentan cada una de las funciones de los órganos del Estado, de forma tal que ésta, no es exclusiva del Congreso; es decir, con base en la teoría de frenos y contrapesos, el control es una función que realizan todos los órganos del poder público y cada uno de ellos deben ser controlados por un poder distinto. Un acto político goza de mayor legitimidad cuando en su creación o elaboración participan diversos tenedores de poder, ya que los intereses que cada uno representa son respetados y atendidos en función de un bien mayor o del bienestar general.

Los efectos del control político que ejerce el Congreso, se dan desde el momento mismo del despliegue de la actividad, pues ésta

642 Aragón, *op. cit.*, pp. 188-189.

pone de relieve que el ejercicio del poder público está siendo fiscalizado y controlado, ya que las actividades que realizan las instancias gubernamentales no pueden sustraerse a la crítica institucional que aquél realiza. Uno de los efectos del control político es que no siempre será necesaria una sanción jurídica, porque no se persigue la destitución o remoción de los gobernantes, sino revisar y hasta intervenir en las áreas vigiladas, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión; su eficacia radica en la sanción política. Como afirma Diego Valadés,

> [...] en buena parte de los sistemas presidenciales donde han sido incorporados instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues al menos han contribuido a conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes.[643]

h) Juicio político

La justicia política "es aquélla que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política. Es el juicio ético-administrativo, al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas".[644]

El fincamiento de la responsabilidad política tiene su origen en el *impeachment* inglés, institución surgida en el siglo XVII; la monarquía inglesa al verse obligada a ceder ámbitos de poder a favor del parlamento, dio lugar a una serie de relaciones basadas en un régimen de competencias, de coordinación y sujeción a límites y controles mutuos que originaron al parlamentarismo.[645] El rechazo a este nuevo sistema

643 Valadés, Diego, Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos, (Discurso de ingreso), México, El Colegio Nacional, p. 40, en https://colnal.mx/wp-content/uploads/2019/11/Discurso-Diego-Valadés.pdf, [consultado 2/2/2023].

644 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, voz: juicio político, Namorado Urrutia, Pericles, p. 456.

645 González Oropeza, Manuel, "La responsabilidad política en el derecho constitucional mexicano", pp. 459-483, en Anuario Jurídico XI 1984, México, UNAM, 1984 (Seminario de Actualización de la Legislación Mexicana 1976-1982). Véase en particular el inciso I. Antecedentes ingleses.

de gobierno por parte del rey Carlos I (cabeza de un gobierno absolutista y tiránico, señalado por su voraz apetito recaudador) le llevó no sólo a enfrentarse al Parlamento, sino a prescindir de él durante periodos prolongados, lo que le condujo a una literal sentencia de muerte dictada por el parlamento en su contra, en la cual se le consideró "tirano, traidor, asesino y enemigo del país".[646]

En la actualidad, se trata de un mecanismo mediante el cual el Legislativo realiza una función de control político sobre los servidores públicos de los tres poderes del Estado, así de la federación, como de las entidades federativas, a que se refiere el artículo 110 constitucional. Cada una de las cámaras del Congreso tiene una participación específica en el procedimiento para juzgar políticamente a dichos servidores públicos, por los actos u omisiones que causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales de la nación. Mientras la Cámara de Diputados conduce la instrucción para presentar, eventualmente, la acusación correspondiente, el Senado actúa como juzgador, es decir, es el que resuelve en definitiva, ya sea que determine la improcedencia de la acusación, o bien, dicte la sanción correspondiente, que puede consistir en la separación del cargo o en la prohibición para ocupar otro, además de la fatídica reprobación política. En el caso de los servidores públicos de las entidades federativas, el juicio político sólo es procedente por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, y, como se explicará más adelante, la resolución tiene efectos meramente declarativos, por lo que toca a las legislaturas locales determinar el tratamiento que le darán. Debe decirse, sin embargo, que el juicio político conlleva implicaciones mucho más relevantes para el enjuiciado que la sanción misma, en tanto se trata de una grave responsabilidad que afrontan los altos funcionarios del Estado.[647]

Los servidores públicos están sujetos a un régimen de responsabilidades públicas que varía según el nivel jerárquico que éstos tienen, las que pueden ser de tres tipos: administrativa, penal y política.

---

646 Berlín, *op. cit.*, p. 166.

647 González Oropeza, Manuel, Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos, pp. 71-107, en Las responsabilidades de los servidores públicos, Orozco Henríquez, José de Jesús y José Luis Soberanes Fernández (coords.), México, Porrúa, UNAM, 1984 (Colección Jurídica Manuel Porrúa, IIJ Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 88). Los cuadros que presenta el autor son muy ilustrativas al respecto.

La responsabilidad administrativa no es materia del análisis de las facultades de control motivo del presente apartado, en tanto que es exigible solamente en el marco de las leyes que el Legislativo emita en la materia, a fin de "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia" en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos, según dispone el artículo 113 constitucional, y su aplicación corresponde a órganos distintos del Legislativo. La responsabilidad penal, por su parte, es consecuencia de la comisión de un delito y puede ser atribuible a cualquier persona que, por ser imputable, realice conductas delictivas; no obstante, existe un estatuto especial para los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional, que les provee de inmunidad procesal, la cual constituye un obstáculo que impide al Ministerio Público ejercitar la acción penal hasta en tanto la Cámara de Diputados desahogue el procedimiento respectivo para removerlo y haga la declaratoria correspondiente, tema que abordo más adelante.

La responsabilidad política puede definirse como "la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho, que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado, para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho o hechos realizados libremente",[648] y el juicio político como un "procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público, [que] implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional".[649]

El juicio político puede iniciarse sólo durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después; la sanción tendría que imponerse, en su caso, en un periodo no mayor a un año a partir de iniciado el proceso. Un caso de excepción dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos lo constituye el presidente de la república en ejercicio, el cual, durante su mandato, es políticamente irresponsable y sólo podrá ser imputado y juzgado por la vía penal, por traición a la patria, hechos de corrupción y delitos electorales.

---

[648] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: responsabilidad política, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, p. 879.

[649] Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Editorial Porrúa, 1999, p. 240.

i) El informe del Ejecutivo y las comparecencias

Como ya se señaló, el objetivo de la función de control es el de constatar que los actos de la administración se ajustan al marco jurídico vigente, en este caso, el informe que presenta el Ejecutivo al Legislativo sobre el estado que guarda la administración pública, que versa sobre lo que el primero ha realizado en el año inmediato anterior. Se trata de un mecanismo de control político *a posteriori*, con base en el cual, el Legislativo conoce la manera en que el primero ejerció las funciones que derivan del mandato constitucional y legal, incluido el ejercicio de los recursos públicos, si bien la revisión formal de la cuenta pública y la evaluación de la gestión financiera, la realiza la Cámara de Diputados por conducto de la entidad superior de fiscalización, como se verá más adelante.

El control que ejerce la representación popular sobre el desempeño de la administración pública federal es de carácter político, en atención a la naturaleza del órgano revisor y al aspecto revisado, además de que de este se pueden derivar otros actos de control, como el de la responsabilidad política, por ejemplo. Este acto tiene también un gran impacto político en la sociedad, en tanto sirve a los gobernados para poder expresar rechazo o aprobación a sus gobernantes mediante el ejercicio del sufragio.

La obligación del Ejecutivo de informar de manera periódica a la representación nacional, surgió en los estados con sistema de gobierno presidencial; en el artículo 2º de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 se estableció, por primera vez, dicha obligación a cargo del presidente, principio que adoptó la Constitución de Cádiz en su artículo 123, que impuso al rey la obligación de presentar un discurso a las cortes para proponer lo que considerara conveniente, mismo que sería respondido, en términos generales, por quien las presidiera.[650] En México, esta obligación ha estado presente desde 1824 y fue recogida en el artículo 69 de la Constitución de 1917 que estableció la obligación del presidente de la república de asistir a la apertura del periodo de sesiones del Congreso y entregar un informe por escrito sobre el estado que guardara la administración pública del país. Este artículo, en lo que toca a la materia del presente apartado, ha sido reformado en

[650] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, voz: informe presidencial, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, p. 489, paráfrasis.

tres ocasiones: la primera en 1923, que sólo tuvo efectos aclaratorios, ya que la obligación no cambió; la segunda en 1986, complementaria de la que amplió a dos los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, en la cual se señala que el presidente acudiría a la apertura del primero de ellos; la tercera en 2008 -que ya se refirió en un capítulo previo-, por la que se eliminó la obligación del titular del Ejecutivo de presentarse ante el Congreso a presentar su informe, debiendo enviarlo únicamente por escrito:

> Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.
>
> Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularan el ejercicio de esta facultad [...][651]

La ceremonia del informe, cuyo formato ha regulado la normatividad secundaria, transitó por escenarios extremos: de la apología del presidente, hasta la del enfrentamiento directo, por la que un levantisco grupo de legisladores impidió su ingreso al salón de sesiones. También ha dado lugar a intensos debates entre fuerzas políticas antagónicas que consideran, por un lado, que el formato debe incluir mecanismos para la deliberación entre uno y otro poder, en la misma fecha de presentación del informe, y por otro lado, están las que consideran que el intercambio de puntos de vista y la posibilidad de ampliar la información debe darse en otro momento, es decir, durante el periodo de su glosa.

De acuerdo con Eliseo Muro, "lo que busca el sistema de rendición de cuentas del nuevo formato presidencial como un esquema de control parlamentario, es fiscalizar y controlar las áreas de la administración pública, con el fin de evidenciar sus errores por acción u

[651] Artículo 69, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf, [consultado 24/1/2020].

omisión",[652] postura que no es del todo atinada, pues el informe presidencial es también un mecanismo para fortalecer el diálogo republicano entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y la responsabilidad de ambos en la toma de decisiones trascendentes. Éste es un tema de la mayor relevancia que se abordará en un capítulo posterior.

Por otra parte, en lo relativo a las comparecencias de servidores públicos ante las cámaras, el artículo 93 constitucional dispone:

> Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.
>
> Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas [...].[653]

De este modo, las comparecencias pueden tener una doble visión u objetivo. En principio, sirven para el fortalecimiento de la relación democrática, por un lado, y para que los miembros de la administración pública federal informen sobre determinados asuntos al Congreso, es decir, a la representación popular. La información proporcionada puede ser previa, es decir, para la elaboración de una ley o para la calificación o evaluación de un programa; o bien, como expresiones de control parlamentario, con base en el cual se accede a información y cuentas sobre algún asunto determinado de interés público.

Las comparecencias son útiles también al propósito de aclarar dudas sobre el estado que guarda la administración pública en un ramo específico, para tener más información sobre alguna decisión trascendental tomada en el ámbito del Ejecutivo o para determinar la procedencia o no de una comisión especial que investigue más a fondo. Se trata de un mecanismo que las cámaras del Congreso utilizan cada vez con mayor frecuencia, el cual, al permitir un diálogo más fluido con el

---

652 Muro Ruiz, Eliseo, "El nuevo formato del informe presidencial, un instrumento de control parlamentario en México", Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa, México, UNAM, 2010, p. 351.

653 Artículo 93, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf, [consultado 24/1/2020].

Ejecutivo, ha dado lugar también a una mayor eficiencia en el desempeño de las funciones encomendadas a ambos poderes.

j) Comisiones de investigación

Dentro de los mecanismos de control parlamentario sobre el ejercicio del poder público se encuentran las comisiones de investigación, cuyo objetivo fundamental es indagar en determinados aspectos de la actividad gubernamental, cuando se tienen indicios de un desempeño inadecuado de las tareas encomendadas a las entidades públicas sujetas a este tipo de control. Las comisiones de investigación están integradas por un

> [...] grupo de legisladores que autorizados por su Cámara, en ejercicio de funciones constitucionales de control y vigilancia sobre actos del ejecutivo, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del ejecutivo han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea, por incumplimiento en efecto o en exceso o por violación o infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el propio Poder Legislativo.[654]

Para Cecilia Mora-Donatto, se trata de órganos con cierta autonomía, creados en y por el parlamento, que tienen una temporalidad específica, a diferencia de las ordinarias, pues su vigencia se agota con el cumplimiento de sus objetivos; cuentan con facultades excepcionales y puede alcanzar a terceros, pues lo que se busca es que el Congreso ejerza su función de control sobre asuntos de interés público. Su finalidad es doble, pues sirven tanto para fincar responsabilidad política, como para abonar al fortalecimiento de la democracia, ya que sus resultados brindan elementos a la población para calificar la acción del gobierno y poder tomar mejores y más informadas decisiones.[655]

Con la adición del párrafo tercero al artículo 93 constitucional, llevada a cabo a finales de 1977, se estableció como facultad del Legisla-

---

654 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, voz: comisiones de investigación, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, p. 198.

655 Mora-Donatto, Cecilia, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, 1998, p. 70, paráfrasis.

tivo la de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos federales descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Una de las principales motivaciones de dicha reforma fue la existencia, en ese entonces, de casi 900 entidades de esta naturaleza. La cifra se ha reducido en forma significativa, resultado de los procesos de desincorporación del sector público que de tales entidades ocurrieron a lo largo de los últimos lustros; sin embargo, la importancia que reviste la existencia de límites y controles al ejercicio del poder público ha permitido, no sólo que dicha facultad se haya conservado en nuestro texto constitucional, sino que se haya generado en torno suyo un importante debate acerca de la necesidad de fortalecerla, mediante la ampliación del ámbito competencial de las comisiones investigadoras a todos los sujetos fiscalizables, y hacer que el resultado de sus investigaciones se convierta en un indicio suficiente para que el Ministerio Público inicie las averiguaciones que correspondan, asunto del que me ocupo en un apartado venidero.

k) Nombramiento y ratificaciones

Tradicionalmente considerada por algunos como una función de carácter político-administrativo, en mi concepto se trata de una más de las de control que realiza el Congreso, y que ha abonado, inclusive, a ensanchar los cauces para la relación republicana entre los poderes. Se trata de un modelo de facultades compartidas entre éstos para arribar a una decisión, construida con base en la deliberación y el acuerdo.

La inicial facultad exclusiva del Senado para ratificar a ministros, cónsules y agentes diplomáticos, así como algunos cargos militares, que tenía escasa relevancia en términos del ejercicio del poder público, fue ampliando sus linderos, y con ellos la relación con otros órganos del poder público, hasta convertirse en una facultad importantísima de las cámaras del Congreso que hoy exige, según el nombramiento de que se trate, de procedimientos *ad hoc* y el concurso de otras instancias gubernamentales.

En el caso del Senado, además de la ratificación de los nombramientos señalados, se incluyó la del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal y la del de Relaciones Exteriores. Es competencia también de esta cámara, la designación de los ministros de la Suprema Corte, la de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la de la mayoría de los or-

ganismos constitucionales autónomos: el Banco de México (Banxico), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) y la Fiscalía General de la República (FGR), Las ratificaciones y designaciones están sujetas a diversos procedimientos, según lo determine la Constitución y las leyes reglamentarias, y en ellos generalmente participa el titular del Ejecutivo, ya sea proponiendo u objetando candidatos.

La Cámara de Diputados, por su parte, está facultada para ratificar al Secretario de Hacienda y demás empleados superiores del ramo,[656] y elegir a los integrantes del Consejo General del INE, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, y mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Si bien el órgano electoral federal no forma parte de ninguno de los poderes del Estado, las funciones que realiza son de tal calado para la democracia y para la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que los integrantes de su órgano directivo deben acceder a éste mediante un procedimiento que comparte las notas de representatividad popular que les vienen a los diputados por su origen democrático electoral. De igual manera, sin intervención de otro poder, le corresponde nombrar al Auditor Superior de la Federación, a los comisarios de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos.

l) Cuestión política

El término "cuestión política" fue importado de la legislación norteamericana e incorporado a nuestro texto constitucional. Su alcance no se fijó en la resolución de una situación de carácter político cualquiera, sino en una facultad del Senado para atender y, de manera eventual,

656 Derivado de la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, la facultad exclusiva del Senado de la República, de ratificar a los empleados superiores de Hacienda, se trasladó a la Cámara de Diputados. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0, [consultado 24/1/2022].

dar solución a las cuestiones derivadas de conflictos entre poderes de un estado, en tanto existían dudas sobre la competencia de la Suprema Corte en esa materia. En el siglo XVIII, en México se reconocía que los jueces, incluidos los del máximo tribunal, no tenían la capacidad para resolver un conflicto de esta naturaleza, sin la normatividad adecuada. En un capítulo anterior me he referido ya al origen de esta facultad y a la ley reglamentaria en la materia, la cual tardó más de 90 años en expedirse.

Este procedimiento tiene una naturaleza singular, nada común, ya que no es estrictamente jurisdiccional, por el carácter político del órgano que conoce: el Senado,[657] el cual no busca coadyuvar al entendimiento de las partes, sino resolver la cuestión con la potestad de su autoridad. Tampoco se trata de un procedimiento heterocompositivo, porque la sujeción de los poderes en conflicto a la decisión del Senado no es voluntaria, sino obligatoria. Rubén Sánchez Gil[658] considera que el procedimiento senatorial es auxiliar y subsidiario del jurisdiccional, ya que siempre estará expedita la vía para que la Corte pueda conocer la impugnación que de la resolución senatorial eventualmente se haga, supuesto en el cual se estaría en posibilidad de conocer el fondo del asunto. Por ello, de acuerdo con este autor, el procedimiento no es jurisdiccional ni heterocompositivo, es sencillamente sui géneris.

El procedimiento no puede ser subsidiario porque el Senado puede intervenir, antes, durante o después de la Corte, e inclusive hacerlo sin que ésta actúe. Este mecanismo no ha sido utilizado a la fecha, y ello se debe, en gran parte, a la fortaleza del Ejecutivo que puede valerse de otros mecanismos de control para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los estados.

En el lapso comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y 2007, año de publicación de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del Artículo 76 constitucional, al interior de la propia Suprema

[657] La fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política otorga a la denominada cámara alta la facultad exclusiva de resolver "las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas".

[658] Sánchez Gil, Rubén, Funciones y alcances del Procedimiento senatorial de solución de "Cuestiones Políticas", Obra del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3047/18.pdf, [consultado 25/5/2024].

Corte se han sustentado criterios diversos sobre la "cuestión política"; algunos afirman que ya existe la vía jurisdiccional para resolver este tipo de conflictos, a través de la controversia constitucional, mientras que otros defienden la postura constitucional original. Al parecer, siempre serán útiles los mecanismos que permitan avenir a los actores públicos en eventual pugna. Es hacer política por la vía del Derecho.

m) Desaparición de poderes en los estados

Se trata de una facultad que se inserta en el catálogo de las constitucionales a favor de los poderes federales, contenida en la fracción V del artículo 76 constitucional, y su objetivo es que el Senado le haga frente a un eventual vacío de poder, de una o más de las partes integrantes de la federación

> V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.[659]

El procedimiento previsto por la ley que reglamenta la fracción V del artículo 76 constitucional, publicada en 1978, prevé que cuando se quebranten los principios del régimen federal —ya sea porque las autoridades locales se resistan a dejar su cargo, no hayan convocado a elecciones, o abandonen el ejercicio de sus funciones, entre otras, sin que medie fuerza mayor o causa justificada—, y con ello se impida la plena vigencia del orden jurídico y el curso normal de la vida de la entidad de que se trate, es procedente que los senadores, diputados federales o ciudadanos de la entidad en cuestión, formulen la petición correspondiente al Senado para que ejerza la facultad en comento. Esta cámara,

[659] Artículo 76, fracción V, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, [consultado 24/1/2020].

después de la valoración y análisis de la situación de emergencia planteada, deberá emitir una declaración que la considere improcedente, o bien que determine que han desaparecido los poderes en el estado de que se trate, y designar, de entre una terna remitida por el presidente de la república, a un gobernador provisional que atienda la acefalía de poder y convoque a elecciones, a fin de que la vida social y política de la entidad vuelvan a la normalidad. Para comprender los alcances de esta facultad, es importante realizar algunas precisiones: a) la facultad es de carácter declarativo y no tiene efectos constitutivos; b) el Senado no puede desaparecer los poderes de un estado, sino sólo verificar su inexistencia fáctica o jurídica; c) es requisito indispensable que se haya configurado la desaparición de todos los poderes y no únicamente de alguno de ellos; y d) su propósito esencial no es desaparecer a los poderes, sino la restitución del orden constitucional quebrantado. En síntesis, la declaración será una consecuencia de la desaparición de los poderes, y nunca la desaparición será consecuencia de aquélla.

Esta facultad ha merecido críticas variadas, que consideran va en desmedro del federalismo; sin embargo, como señalé en un capítulo previo, una de las características del Estado federal consiste en que las entidades que lo forman ceden parte de su soberanía a la federación, quedando a esta última la obligación de velar por la seguridad y promover el desarrollo armónico de las primeras, situación que beneficia a unos y otros, además de que el ejercicio de dicha facultad nunca dejará de ser una medida extraordinaria para hacer frente a una situación extraordinaria. Finalmente, el Senado sólo podrá intervenir en esta materia si la Constitución particular del estado de que se trate no regule la hipótesis, porque de ser así, haría nugatoria esta facultad senatorial.

n) Tratados internacionales

Se entiende por "tratado internacional" todo "acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular",[660] incluidos los que se celebren, en el caso de nuestro país, con organizaciones

[660] Artículo 2, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf, [consultado 3/5/2024].

internacionales. Tomando en cuenta que dichos instrumentos forman parte preponderante del sistema jurídico mexicano, la intervención del Senado tiene tal relevancia, que rebasa la de su mera ratificación.

En efecto, la facultad del Senado de "aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión", así como la de "avalar" la decisión de este último de "terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos", prevista en la fracción I del artículo 76 constitucional, tiene un alcance muy reducido, puesto que aquél no participa en el proceso de su negociación antes de ser aprobado, máxime si se considera que la Suprema Corte ha emitido el criterio de que los tratados internacionales, por regla general, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales,[661] y cuando reconocen derechos humanos, se sitúan al mismo nivel que la Constitución, en el entendido de que éstos, "con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano".[662]

Por tratarse de una función de control político que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, misma que comparte, además, algunas notas típicas de la función legislativa, tiene una trascendencia incuestionable. Más adelante se hará referencia de nuevo a este tema.

o) Otros mecanismos de control político

Algunas otras facultades del Congreso y de las cámaras pueden estar dentro de la clasificación de control político, puesto que se trata de la acción que realiza el primero sobre el titular del Ejecutivo, cuando

661 Tesis P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, Noviembre 1999, p. 46. Registro digital 192867. Rubro: "Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal".

662 Tesis P./J. 20/2014 (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, tomo I, p. 202. Registro digital 2006224. Rubro: "Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional".

éste ejerce una facultad que le es propia. Es el caso de la autorización que éste requiere, de acuerdo con el artículo 29 constitucional, para restringir o suspender en todo el país, o en un lugar determinado, las garantías individuales, "en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto".

De manera similar, el artículo 69 del Código Político señala que, durante el primer año del mandato del presidente de la república, específicamente en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, aquél deberá presentar ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

Igual ocurre con la autorización que el Senado otorga al presidente de la república para: a) permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, b) el paso de tropas extranjeras por nuestro territorio, c) la estancia de naves de otro país en aguas mexicanas; y d) aprobar el reconocimiento que haga el Ejecutivo federal de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

p) Control económico

La función de control económico que realiza el Congreso está ligada irremediablemente a los recursos del Estado, tanto en lo concerniente a los ingresos como a los egresos, y la manera en que los primeros son recaudados y los segundos son ejercidos. Es una derivación de la función financiera, es decir, forma parte de ésta; sin embargo, en términos estrictos, el control económico tiene que ver más con una tarea de carácter reactivo, es decir, de evaluación de la gestión y ejercicio de los recursos públicos, y este control puede analizarse desde dos puntos de vista distintos: a) el del órgano u órganos responsables de dicha actividad; y b) el de las características que debe revestir la función, es decir, los objetivos, alcances y momentos de su realización, entre otros.

La función financiera, de la que forma parte el control económico, "es una de sus más tradicionales funciones; [pues] vale recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias".[663]

[663] Mora-Donatto, "Instrumentos Constitucionales...", *op. cit*.

q) Evaluación de la gestión financiera

La evaluación de la gestión financiera constituye una de las actividades más destacadas y trascendentales de las que realizan los parlamentos en el contexto de los estados democráticos de derecho; su importancia está por encima del apoyo técnico que requiere el órgano del Estado titular de la misma para ejercerla a cabalidad, aunque sin demérito de la actividad de este último.

En nuestro país, la facultad de control de la gestión financiera es exclusiva de la Cámara de Diputados,[664] de acuerdo con lo previsto en la fracción VI del artículo 74 constitucional, misma que establece que corresponde a ésta revisar la cuenta pública, con el propósito de "evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", para lo cual se apoyará en la Auditoria Superior de la Federación (ASF). En otras palabras, para que la primera esté en posibilidad de cumplir con su función de fiscalización, requiere apoyarse en el "diagnóstico" que lleve a cabo la segunda; es decir, en el trabajo técnico de análisis del ejercicio del gasto público. Esta actividad de carácter técnico no puede sobreponerse, en modo alguno, a la función de carácter político relativa al control de la gestión financiera. Es más, debe entenderse que la primera es accesoria de la segunda, si nos atenemos a lo estipulado por la fracción II del propio artículo 74, que faculta a la Cámara de Diputados para "Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley".

Previo al establecimiento constitucional de una entidad de fiscalización, existió la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, con lo que se agotaba el objetivo de conservar a dicho órgano de vigilancia al margen de los cambios en esta última, hasta el 2000, año en que se crea la ASF. Ésta fue facultada para revisar la cuenta pública y evaluar la gestión financiera, es decir, la adminis-

[664] La facultad de control evaluatorio, distinta de la de control de la gestión financiera, corresponde a ambas cámaras y consiste en la valoración que éstas realizan del informe anual de labores del Ejecutivo, mediante las comparecencias de los "Secretarios del Despacho [quienes], luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos", según dispone el primer párrafo del artículo 93 constitucional.

tración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, a fin de verificar que se ajustara a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas.

La fiscalización se ejerce sobre todas las entidades, organismos y dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, así como sobre particulares que ejerzan recursos federales, y tiene por objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si los ingresos y egresos se ajustan a las partidas respectivas; si el cumplimiento de los programas se ha hecho con eficiencia y economía, con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos se obtuvieron en los términos autorizados y con base en eso determinar los daños y perjuicios que eventualmente hayan afectado a la hacienda pública federal; así como determinar las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias que correspondan.

Por otra parte, es obligación de la ASF ser promotora de la transparencia, eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, y garante, ante el Poder Legislativo y la sociedad, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia, así como apoyar a las instancias gubernamentales en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades de mejora de las instituciones públicas, bajo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Es pertinente señalar que, sin demérito de los avances en materia de fiscalización, resulta claro que las funciones realizadas por la entidad de fiscalización, están constitucionalmente supeditadas a la coordinación y evaluación que realice la Cámara de Diputados, en tanto titular originaria de la facultad fiscalizadora; sin embargo, la legislación secundaria ha omitido desarrollar normativamente este punto, lo que, en cierto sentido, inhibe la posibilidad de que esta cámara ejerza de manera cabal esta importante función, como lo argumentaré más adelante.

r) Funciones de carácter instrumental

Éstas no son funciones parlamentarias en sí mismas, sino que son complementarias o necesarias para que el Congreso y cada una de sus cámaras, estén en posibilidad de cumplir con sus tareas y ejercer sus facultades a plenitud. Sin los mecanismos e instrumentos necesarios para tal propósito, no podrían lograr suficientemente su cometido.

Su finalidad es la de coadyuvar a la realización de las distintas actividades que se relacionan con las funciones del Congreso y de las cámaras. Sin un proceso deliberativo previo, por ejemplo, no sería posible conocer el posicionamiento político o la opinión de los legisladores respecto de una iniciativa, una proposición, una solicitud de otro poder o de particulares, o cualquier otro asunto sometido a su consideración. Sin las tareas que llevan a cabo las áreas administrativas, no podrían funcionar los distintos órganos camarales: a) las comisiones, b) los comités, c) el Pleno, d) la Mesa Directiva, e) la JUCOPO, etcétera; y sin la normatividad adecuada para llevar a cabo diferentes procedimientos, quedarían sin posibilidad de ser desahogado el juicio político o la remoción de la inmunidad constitucional, o la realización de diversas tareas que se rigen bajo la normatividad emitida por ambas cámaras, en ejercicio de las facultades que les otorga el artículo 77 constitucional.[665]

Las funciones instrumentales del Congreso no resuelven necesidades de la sociedad, sino de las cámaras, para que ambas estén en posibilidad de cumplir con aquéllas que sí atienden asuntos de interés general. Entre ellas se encuentran: a) la deliberativa, b) la jurisdiccional, y c) la parlamentaria administrativa, que a continuación se comentan.

s) La función deliberativa

Deliberar —vocablo latino compuesto por el prefijo *de* y el verbo *librare*, significa "pesar en una balanza"— implica valorar los pros y los contras de una decisión antes de emitir una postura, declaración, sentencia o un voto. "Los cuerpos colegiados, desarrollan muchas de sus facultades a través de deliberaciones; es decir, a través de discusiones donde se valoran las distintas posiciones que ofrecen un problema o un

665 "Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*,[consultado 24/1/2023].

asunto".[666] Así, esta función del Legislativo se sintetiza en el proceso de valoración que realizan los legisladores sobre las implicaciones, ventajas y desventajas, en este caso, de las iniciativas, proyectos o dictámenes que son sometidos a su consideración para estar en condiciones de votar. Para ejercer adecuadamente esta función, deben contar con la garantía de que podrán allegarse oportunamente de la información necesaria, y para ello el Congreso se ha autoimpuesto un conjunto de reglas que aseguran que los parlamentarios no sólo conocen, sino que tuvieron el tiempo suficiente para estudiar y reflexionar sobre aquello que se va a deliberar. De esta manera, por ejemplo, los reglamentos de ambas cámaras prevén la obligación de las comisiones de circular entre sus integrantes los proyectos de dictamen, con anticipación a la reunión en que se discutirán y votarán; o la de dar publicidad a los dictámenes que habrán de abordarse por los plenos camarales en sesiones posteriores.

Como es evidente, toda reunión de personas con el propósito de deliberar tiene por lo menos dos posturas distintas, de ahí que esta función se sustente en la confrontación —principio fundamental para la democracia—, que es conducida bajo reglas determinadas de manera previa para la toma de decisiones. Para que una deliberación pueda rendir los frutos esperados, es indispensable, como lo señalé, que existan "reglas de debate y [...] un proceso racional, pues ayuda a una asamblea a considerar y a convencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley".[667] Es decir, la confrontación de ideas entre grupos antagónicos que resisten a su oponente, tiene lugar dentro de los cauces institucionales y, citando a Jesús Reyes Heroles, "lo que resiste apoya",[668] y sin duda alguna, una resistencia apoya el avance político.

En los últimos años, la función deliberativa ha cobrado notoria relevancia en el proceso legislativo, pues éste sólo tiene sentido democrático y es constitucionalmente válido, cuando garantiza el derecho de todos los grupos parlamentarios a influir y moldear en condiciones de libertad e igualdad aquello que será objeto de votación, sin detri-

666 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: deliberativa, función, González Oropeza, Manuel, p. 328.

667 *Ibidem*.

668 Reyes Heroles, Jesús, "El PRI está luchando contra los cacicazgos", discurso pronunciado el 6 diciembre de 1972, Obras completas, Eugenia Meyer (coord.), México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heroles, A.C., Secretaría de Educación Pública, FCE, t. III, 1996, pp. 730-731.

mento de que las decisiones sean adoptadas, en última instancia, por la mayoría. De este modo, el principio de deliberación democrática, analizado ampliamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene especial interés, pues su inobservancia deriva en vicios procedimentales con potencial invalidante; esto es, irregularidades en el proceso legislativo que pueden traducirse en la invalidación de las normas y su posterior expulsión del mundo jurídico. Al respecto, el tribunal constitucional ha reiterado que:

1) El procedimiento legislativo debe respetar las reglas que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias participar equitativa y significativamente en la discusión;

2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.[669]

En suma, antes de ser un órgano decisorio, el Poder Legislativo debe ser uno deliberante, donde se garantice el principio de deliberación democrática y el derecho a la participación plural e igualitaria de todos los grupos representados en el Congreso, permitiendo, de esta manera, que los legisladores hagan valer, sin restricción, su condición de representantes populares.

t) La función jurisdiccional

El Legislativo realiza, *de facto*, una función jurisdiccional al calificar la responsabilidad política, en los términos del título cuarto de la Constitución, que establece cuáles servidores públicos están sujetos al régimen de responsabilidades, la forma en que puede hacérseles exigible y los órganos de gobierno encargados de su aplicación, así como el procedimiento a seguir.

Son dos los casos en que el Legislativo ejerce la función jurisdiccional: la declaración de procedencia y el juicio político. El primero "es

669 Tesis P. L/2008, : Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 717. Registro digital 169437. Rubro: "Procedimiento legislativo. Principios cuyo cumplimiento se debe verificar en cada caso concreto para la determinación de la invalidación de aquél".

llamado, asimismo, 'antejuicio' o 'juicio de procedencia', precisamente porque su propósito es la eliminación del obstáculo que significa el fuero, para que el alto funcionario o servidor público pueda ser consignado ante los tribunales ordinarios".[670] Se trata de una garantía de inmunidad procesal que tienen determinados servidores públicos, de acuerdo con el artículo 110 constitucional, cuando son acusados penalmente, si bien

> [...] la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte de la Cámara de Diputados, sino que esta acción constituye tan sólo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías.[671]

La declaración de procedencia "constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público, suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto".[672] Debe entenderse que la inmunidad procesal no constituye una garantía de inimputabilidad penal para determinados servidores públicos, sino "una garantía constitucional de seguridad en el desempeño de su función y una protección al cargo público, por lo que la Suprema Corte de Justicia no lo ha considerado como un derecho personal renunciable por parte del servidor".[673]

En el caso del juicio político, como ya se advirtió, corresponde a la Cámara de Diputados instaurar la etapa de instrucción, mientras que el Senado tiene la facultad de sentenciar, de acuerdo con la fracción VII del artículo 76.

Me parece de la mayor relevancia señalar que la legislación secundaria que regula el procedimiento, tanto del juicio político como de la declaración de procedencia, es ambigua, confusa e incluso contradictoria.[674] Ello ha vuelto difícil y, en ocasiones tortuoso, el desahogo de

---

670 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: juicio político, Namorado Urrutia, Pericles, p. 546.

671 *Ibidem*, voz: declaración de procedencia, González Oropeza, Manuel, p. 319.

672 *Idem*.

673 *Idem*.

674 Por ejemplo, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la Cámara de Diputados "sustanciará el procedimiento de

las solicitudes que en la materia son presentadas a la Cámara de Diputados, además de obstaculizar el cumplimiento de esta función de control. Considérese que la Cámara de Diputados sólo ha emitido 10 decretos de remoción de la inmunidad constitucional: en 1983, en 2004, en 2005, en 2010, en 2016, en 2019, en 2021 y en 2023.[675] Tratándose del juicio político, únicamente se ha registrado un caso consumado en 1926,[676] y en los últimos 24 años sólo se ha tramitado una vez en la Cámara de Diputados, sin que el Senado se hubiese llegado a pronunciar sobre la sanción correspondiente. [677]

Es importante precisar que en el caso de los servidores públicos de las entidades federativas —gobernadores, diputados locales, magistrados, entre otros—, tanto las declaraciones de procedencia como los juicios políticos que resuelva el Congreso federal no serán definitivos, sino que sólo se comunicarán a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. Esta aclaración cobra especial importancia, pues durante las LXIV y LXV legislaturas se buscó desaforar, por motivos propiamente políticos, al gobernador

juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia", siendo que dentro del listado de comisiones de la Ley Orgánica del Congreso, ya no se encuentra la de Gobernación y Puntos Constitucionales; actualmente son dos comisiones distintas, producto de la reforma de 1999 a dicho texto legal. De igual forma, las referencias a la hoy inexistente Gran Comisión o a la Secretaría de la Contraloría (problema derivado de la llamada "derogación tácita"), vienen a abonar a la confusión y la ambigüedad.

675 Listado de servidores públicos que han sido desaforados por la Cámara de Diputados: Jorge Díaz Serrano, senador de la república; René Juvenal Bejarano Martínez, diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal; Julio César Godoy, diputado federal; Lucero Sánchez López, diputada local de Sinaloa; Cipriano Charrez Pedraza, diputado federal; Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, diputado federal; Benjamín Saúl Huerta Corona, diputado federal; Francisco Javier García Cabeza de Vaca, gobernador del Estado de Tamaulipas; y Uriel Carmona Gándara, fiscal general del Estado de Morelos.

676 Juicio político al exgobernador de Jalisco, José Guadalupe Zuno Arce en 1926.

677 El 19 de marzo de 2020, la Cámara de Diputados aprobó, por 271 votos a favor, "acusar ante el Senado de la República a la ciudadana María del Rosario Robles Berlanga o Rosario Robles Berlanga por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, cometidos en el ejercicio de sus funciones de secretaria del Despacho durante el periodo comprendido entre el 1o de diciembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2018". No obstante, el Senado de la República decidió no continuar el procedimiento. Disponible en: https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/mar/20200318-A.pdf, [consultado 3/5/2024].

de Tamaulipas, Francisco Javier García Cabeza de Vaca, y al Fiscal General de Morelos, Uriel Carmona Gándara. No obstante, los órganos legislativos de los referidos estados rechazaron la decisión de la Cámara de Diputados y optaron por no hacer suya la declaración de procedencia; esto es, no retirar el fuero constitucional. Estas determinaciones acabaron en el resorte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que concluyó, con acierto, que corresponde a los congresos de las entidades federativas "decidir en última instancia si se retira o no el obstáculo procesal" de los servidores públicos locales, a fin de salvaguardar la soberanía interna y el pacto federal.[678]

Todo ello ha conducido a juristas y académicos a concluir que ambos instrumentos, en nuestro país, no son en realidad mecanismos de control constitucional para sancionar y corregir, sino que, durante décadas, sólo han representado una especie de espada de Damocles para los opositores al régimen, y constituido un recurso eminentemente político para amagar a algún antagonista.

u) La función parlamentaria administrativa

Las funciones que realizan de manera cotidiana las cámaras del Congreso, en cumplimiento de las atribuciones que les competen, como ya se vio, pueden verse desde diferentes enfoques, según el objetivo que cumplen, la necesidad que satisfacen, la naturaleza del órgano que las realiza, etcétera. La función que se analiza en este apartado es de carácter instrumental y tiene que ver con todas aquellas actividades necesarias para el óptimo funcionamiento de las cámaras. En el desarrollo de la función parlamentaria administrativa puede haber o no componentes políticos, pero, realizadas por las cámaras o por un órgano parlamentario determinado, comparten esta última característica. En este sentido, dentro de la función parlamentaria administrativa podrían considerarse:

a) Las actividades que realizan las cámaras y que, siendo de naturaleza política, tienen sólo un impacto interno, por ejemplo, recibir del Consejo General del INE, las copias certificadas de las constancias de mayoría y de asignación de diputados o sena-

[678] Controversia constitucional 50/2021. Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/hPv4-4MBAeINReW6LM1O/%22Interpretaci%C3%B3n%20aut%C3%A9ntica%22, [consultado 3/5/2024].

dores de representación proporcional, o la de solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el recinto parlamentario;

b) Las que realizan los órganos camarales, como el Pleno, las comisiones, los comités, los grupos parlamentarios, la Mesa Directiva o la JUCOPO, y que, siendo de naturaleza política, sirven a un propósito sólo administrativo, como remitir los expedientes con dictámenes aprobados a la colegisladora, llevar el registro de las iniciativas y dictámenes que conocerá la cámara, así como de las leyes y decretos aprobados; o bien hacer la citación a las sesiones de cada cámara o de Congreso General;

c) Las que siendo de naturaleza administrativa, tienen que ver con el desempeño de funciones políticas, como la aplicación de sanciones a los legisladores por ausencias injustificadas, comprobar el quórum antes o durante una sesión, o dar trámite a una solicitud de licencia de un legislador.

Estas actividades están regidas por diversa normatividad, ya sea que esté involucrado el ejercicio de una facultad constitucional o legal, o bien se base en una regulación secundaria.

Muy bien cabe en este apartado ampliar la clasificación para referirse a las resoluciones que ha emitido el TEPJF en relación con las decisiones que, tomadas por los órganos camarales para efectos internos, de manera eventual pueden tener implicaciones externas, como por ejemplo, en los derechos de los legisladores en lo individual o bien en otros órganos camarales. En un primer momento, entre 2000 y 2020, ese tribunal adoptó un criterio restrictivo que dio origen a diversas jurisprudencias que, en términos generales, consideraban que los actos vinculados con la organización interna de los órganos camarales, al estar estrictamente relacionados con su funcionamiento y el desahogo de sus actividades, tales como la designación de los miembros de las comisiones legislativas[679] o la remoción de un coordinador parlamentario,[680]

[679] Jurisprudencia 44/2014, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Año 7, Número 15, 2014, pp. 18 y 19. Rubro: "Comisiones legislativas. Su integración se regula por el Derecho Parlamentario".

[680] Tesis XIV/2007, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, Año 1, Número 1, 2008, pp. 79 a 81. Rubro: "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. La remoción del coordinador de una fracción parlamentaria no es impugnable (legislación de Campeche)".

recaían dentro del ámbito del Derecho Parlamentario Administrativo y, por tanto, escapaban del control judicial del TEPJF.

No obstante, como parte de una evolución en su línea jurisprudencial, el propio tribunal determinó, a partir de 2021, que los actos parlamentarios sí pueden ser revisables en sede jurisdiccional electoral, cuando vulneran el derecho humano de índole político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía. Este giro interpretativo del máximo órgano electoral fue motivado por legisladores federales y locales que controvirtieron diversos actos y omisiones que atribuyeron a las juntas de coordinación política de las dos cámaras del Congreso de la Unión y de una Legislatura local, por considerar que se había vulnerado su derecho político-electoral a ser votados, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, en virtud de que, en unos casos, no se les permitió integrar las comisiones permanentes y, en otro, no hubo pronunciamiento sobre la solicitud de conformar un grupo parlamentario. De este modo, el TEPJF resolvió que,

> [...] se reconoce que existen actos meramente políticos y de organización interna de un órgano legislativo que forman parte del derecho parlamentario. Sin embargo, también existen actos jurídicos de naturaleza electoral que inciden en los derechos político-electorales, como en la vertiente del ejercicio efectivo del cargo, los cuales pueden ser de conocimiento del Tribunal Electoral. Específicamente, el derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente del ejercicio efectivo del cargo, implica que cada legisladora o legislador pueda asociarse y formar parte en la deliberación de las decisiones fundamentales y en los trabajos propios de la función legislativa. Por tanto, el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, pues también comprende permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes, por lo que la naturaleza y tutela de esta dimensión está comprendida en la materia electoral. De esta manera, atendiendo al deber de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva, las autoridades jurisdiccionales electorales deben conocer de los planteamientos relacionados con la vulneración de esta dimensión del derecho a ser votado y la naturaleza propia de la representación, por determinaciones eminentemente jurídicas adoptadas en el ámbito parlamentario. [...] el derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente del ejercicio efectivo del cargo, implica que cada legisladora o legislador pueda asociarse y formar parte en la deliberación de las decisiones fundamentales y en los trabajos propios de la función legislativa. [681]

[681] Jurisprudencia 2/2022, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Séptima Época, Año 15,

Este nuevo escenario, representa una oportunidad para determinar con toda precisión el alcance y la justiciabilidad de las decisiones de los grupos parlamentarios y de los órganos legislativos, sin detrimento de la "autodeterminación" que caracteriza la organización y el funcionamiento internos del Congreso mexicano. Agotar este tema o analizarlo a mayor profundidad no es materia de la presente obra, pero constituye sin duda una asignatura pendiente en este proceso inacabado de fortalecimiento y profesionalización del Poder Legislativo.

3. EL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO Y SUS FUENTES

De acuerdo con Fernando Santaolalla, el Derecho Parlamentario es el "conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas". [682]

Con la licencia debida por no tener de manera formal un "parlamento" en nuestro país, se denomina Derecho Parlamentario mexicano a la rama del Derecho Constitucional mexicano

> [...] que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición o estructura, privilegios, estatutos, funciones del Congreso mexicano, [...] así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales [el cual] se caracteriza por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica pero sí por la existencia de una sanción política.[683]

El Derecho Parlamentario establece las competencias del Congreso, tanto "políticas, de nombramiento, de aprobación y supervisión financiera del Estado, y otras distintas de la materia exclusivamente

Número 27, 2022, pp. 25, 26 y 27. Rubro: "Actos parlamentarios. Son revisables en sede jurisdiccional electoral, cuando vulneran el derecho humano de índole político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía".

682 Santaolalla, Fernando, Derecho Parlamentario Español, *cit*. *pos.* Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, *op. cit*., p. 31.

683 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso Mexicano. Integración y regulación, México, UNAM, 1997, p. 31.

legislativa",[684] y su principal diferencia con el Derecho Legislativo es que este último está enfocado de manera exclusiva al proceso legislativo.

Las fuentes del Derecho Parlamentario se clasifican, como en cualquier otra rama del Derecho, en materiales, históricas y formales, y esas fuentes representan, en términos generales, los motivos que dieron origen a las normas o convenciones en los que éstas se preservaron, y los procedimientos con base en los cuales se produjeron.

Las fuentes materiales son los eventos que se presentan en una época y lugar determinados, y los factores políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera, que influyen en ellos, y la manera en que interactúan, y condicionan el sentido, alcance y contenido de las disposiciones que se transforman en norma positiva.

Las fuentes históricas son las disposiciones jurídicas que rigieron en un sitio y tiempo determinados, fundamentalmente las de nuestro país, y que, en un momento dado, permiten comprender la manera en que las sociedades se han regido y han regulado las relaciones entre las autoridades que ejercen el poder político. Las fuentes históricas del Derecho Parlamentario mexicano son, pues, los textos constitucionales que estuvieron en vigor antes de 1917 (incluidas las disposiciones de la Constitución de ese año que perdieron su vigencia por una reforma posterior), así como las leyes, los reglamentos y ordenamientos que rigieron al país y especialmente al Congreso, antes de que fueran abrogados o derogados por los ordenamientos vigentes.

Las fuentes formales del Derecho Parlamentario mexicano son, en términos generales, el proceso legislativo (incluyendo los procedimientos relativos a la regulación interna del Congreso), la práctica parlamentaria, así como todas aquellas disposiciones normativas que rigen al Congreso mexicano y a cada una de sus cámaras, y pueden clasificarse, entre otras, en:

a) Normas constitucionales;

b) Leyes constitucionales, en el sentido de que desarrollan o reglamentan disposiciones de la Carta Magna, como la Ley Or-

[684] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, voz: Derecho legislativo, González Oropeza, Manuel, p. 332.

gánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), de 1999, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de 1934 (RGICG);

c) Leyes ordinarias que contienen disposiciones que involucran la participación del Congreso o de cualquiera de sus cámaras, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras;

d) Normas jurídicas para regular la organización y funcionamiento internos de cada una de las cámaras, sustentada en la facultad que les otorga la fracción I del artículo 77 de la Constitución para emitir "resoluciones económicas relativas a su régimen interior"; se trata de "potestades de autoorganización y de autonormación [...] mismas que la doctrina ha denominado como facultades comunes, perfectamente diferenciadas tanto de las facultades generales como de las facultades exclusivas"[685] [y] son aquéllas que "se ejercitan de manera separada y no sucesiva, de tal modo que cuando una de ellas se actualiza se agota en la Cámara respectiva", con lo cual dichas funciones sólo deberán ser ejercidas por la Cámara competente en los supuestos y términos mencionados, pues de ejercerse por una entidad, bajo supuestos o formas distintas, dicho ejercicio contravendría el propio marco constitucional.[686]

   Dentro de esta clasificación se encuentran el Reglamento de cada una de las cámaras: el de la Cámara de Diputados (RCD), de diciembre de 2010, el del Senado de la República (RSR), de junio del 2010, según el sustento legal asentado en los dictámenes respectivos, aprobados por cada una de las cámaras, mismos que derogaron las disposiciones del RGICG que se les opusieren. Por otro lado, y como parte de su regulación interna, cada una de las cámaras, o bien sus órganos internos, han emitido reglamentos, estatutos, manuales de procedimientos, lineamientos, entre otros, que norman aspectos específicos

685 Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, 7ª ed., México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, Sección segunda, t. XVIII, p. 776.

686 *Ibidem*, p. 779.

para su adecuado funcionamiento en el ejercicio de sus atribuciones;

e) Acuerdos parlamentarios, cuya importancia "deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones",[687] y que pueden definirse como las "normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos";[688]

f) Normas acordadas por los grupos parlamentarios para su organización interna y para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con los estatutos del partido político de su militancia y las disposiciones reglamentarias de cada cámara; y

g) Acuerdos de los órganos de gobierno en cada cámara.

En opinión de Cecilia Mora-Donatto,

> [...] el Congreso mexicano ha venido desempeñando sus funciones con un sistema de fuentes desordenado y enmarañado que seguiría igual no obstante la aprobación y publicación de la Ley Orgánica de 1999, en la que nuevamente se repitió la historia [de seguir] dándole vida al Reglamento para el Gobierno Interior en todo lo que no se opusiera a la misma, pero otra vez se dejó pasar una magnífica oportunidad.[689]

En cuanto a los acuerdos parlamentarios señala que las cámaras

> [...] desarrollaron una muy mala costumbre, lamentablemente muy extendida, de solucionar diversas lagunas u omisiones, a través de la figura de los acuerdos parlamentarios, normas que no obstante su inferioridad en la escala normativa del Congreso no en pocas ocasiones han llegado a contradecir a la norma fundamental.[690]

---

687 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, voz: acuerdos parlamentarios, *op. cit.*, Vega Vera, Da- vid, p. 30.

688 *Ibidem*, p. 31

689 Mora-Donatto, Cecilia, "Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado recientemente aprobados", Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año 2011, Número 133, Mayo-agosto, pp. 854 y ss., en https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4699/6050, [consultado 25/5/2025].

690 *Ibidem*, p. 859.

a) Marco jurídico del Poder Legislativo

El marco jurídico es la normatividad que, por darle sustento al Poder Legislativo, imprime constitucionalidad y legalidad a sus actuaciones. El artículo 41 de la Constitución mexicana establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión

> El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.[691]

Mientras que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres. Con ello se actualiza el principio de representación política que se ejerce a través del voto directo.

b) Fundamento jurídico

La Constitución crea los poderes del Estado, señala sus atribuciones y establece su estructura, integración, organización y funciones, así como la relación de unos con otros. De acuerdo con el artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Los conceptos "Congreso General" y "Congreso de la Unión" se utilizan de manera indistinta en nuestro texto constitucional.

Esta organización bicamaral es característica de los estados federales para la eficaz y equitativa representación. En este modelo, la Cámara de Diputados tiene como objetivo la representación de la población —de la Nación, dice nuestra Constitución—, en la deliberación de los asuntos públicos, en tanto que la Cámara de Senadores tiene como función principal la representación territorial; esto es, la participación de las entidades que forman la federación en la toma de muchas de las decisiones del Estado. Algunos sugieren que el carácter de "representantes de la Nación" que la Constitución asigna a los diputados, les conce-

691 Artículo 41, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf, [consultado 14/1/2023].

de un rango político superior al de los senadores, quienes, en principio, deben cuidar los intereses de la entidad federativa que representan. No obstante, el origen popular del mandato, en ambos casos, los hace, sencillamente, representantes de la ciudadanía y vehículo para el ejercicio de la soberanía, por igual.

El bicamarismo se origina en la Constitución de los Estados Unidos de América la cual, en principio, estableció que la Cámara de Representantes reflejaba la cantidad de población de los estados miembros, y para nivelar la desigualdad respecto de la representación numérica entre ellos,[692] crearon una segunda cámara, la de Senadores, para que los representara de manera igualitaria. En México, la representación paritaria en el Senado fue observada a cabalidad hasta 1996,[693] cuando se estableció el principio de representación proporcional para su integración. De ello resulta que la representación paritaria, una de las justificaciones de la segunda cámara, en la actualidad, se ha perdido en nuestro país.

c) Integración de las cámaras del Congreso

La Cámara de Diputados se compone por 500 legisladores, de los cuales, 300 se eligen por el voto directo de los ciudadanos en igual número de distritos electorales uninominales, y los 200 restantes son electos por la vía de la representación proporcional, debiendo renovarse cada tres años. Como se explicó en un capítulo anterior, nuestro sistema electoral mixto ha permitido la representación consistente de las minorías desde que dicho sistema se estableció de manera definitiva en nuestro país.

En cuanto al Senado, concebido para compensar las diferencias en el número de habitantes de las entidades federativas, su principio de representación descansa en criterios territoriales; es decir, en el número de entidades federativas y se renueva por periodos sexenales. Se integra con 128 senadores, de los cuales, 64 son electos por el principio de mayoría relativa, 32 se asignan a la primera minoría, lo que da tres por cada entidad federativa, y 32 más son asignados con base en el

692 Bidart Campos, Germán J., El Derecho Constitucional del Poder, Buenos Aires, Ediar, t. I, 1967, p. 227, paráfrasis.

693 Reforma al artículo 56 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

porcentaje de votación de cada partido postulante, de acuerdo con una lista nacional, según las reglas ya vistas.

d) Facultades del Congreso y de las cámaras

El artículo 73 de la Ley fundamental establece las facultades constitucionales del Congreso General y, según prescribe el artículo 70, las resoluciones que adopte, tendrán carácter de ley o decreto, una vez desahogado el procedimiento previsto por el artículo 72, mientras que las resoluciones tomadas al amparo de facultades exclusivas de una u otra de las cámaras, adoptarán la forma de decreto. El artículo 73 ha sido reformado 85 veces desde 1917, por una interminable arrogación de atribuciones hecha por la federación, para estar en consonancia con el artículo 124 de la propia Constitución, según el cual, aquellas facultades que no estén expresamente concedidas "a los funcionarios federales", se entienden reservadas a los estados. Esto es, para evitar que se consideren "reservadas" a éstos, se han asignado a los poderes federales o, en el mejor de los casos, se les ha hecho concurrentes.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, están contenidas en el artículo 74, y son, entre otras: a) aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal; b) ratificar el nombramiento del Secretario de Hacienda y demás empleados superiores del ramo; c) revisar y aprobar la Cuenta Pública de cada año; d) coordinar y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación; e) erigirse en jurado de sentencia para efectos de la remoción de la inmunidad de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional; y f) erigirse en jurado de acusación en el proceso de juicio político que se inicien contra los servidores públicos que señala el artículo 110 de la propia Constitución.[694] La facultad exclusiva de la

[694] El párrafo primero del artículo 110 prescribe "Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, [consultado 24/1/2018].

Cámara de Diputados de aprobar el nombramiento de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, está prevista en el artículo 41 constitucional.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores están previstas en el artículo 76 y son, entre otras: a) llevar a cabo el análisis de la política exterior que desarrolle el Ejecutivo federal; b) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo federal; c) ratificar el nombramiento del secretario responsable del control interno del Ejecutivo y del secretario de Relaciones Exteriores que haga el Ejecutivo, así como de embajadores y cónsules generales, de los altos mandos militares y de los empleados superiores de Relaciones; d) autorizar la salida de tropas nacionales fuera del país, así como la estancia o paso de tropas extranjeras por el territorio nacional; e) analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional; f) declarar, cuando hayan desparecido los poderes en un estado, que es llegado el caso de nombrarle gobernador provisional; g) erigirse en Jurado de sentencia en los procesos de juicio político que sean iniciados por la Cámara de Diputados; h) resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, a petición de parte; i) designar a los ministros de la Suprema Corte, con base en la terna que le proponga el Ejecutivo federal; j) autorizar los convenios amistosos celebrados entre entidades federativas sobre sus respectivos límites, y resolver en definitiva los conflictos sobre límites territoriales las entidades federativas; k) analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; y l) designar al titular de la Fiscalía General de la República, conforme al procedimiento previsto en la Constitución, entre otros nombramientos de organismos constitucionales autónomos.

Si bien las facultades del Congreso se enuncian principalmente en el artículo 73 constitucional, otras disposiciones de la misma Ley fundamental le asignan algunas más. La clasificación que la doctrina constitucional ha hecho sobre las facultades del Congreso se sustenta en dos puntos de vista:[695]

a) El de su actuación, y pueden ser de cuatro tipos: 1) exclusivas, es decir, que son competencia de una sola de las cámaras "y que ejercitan de manera separada pero no sucesiva (arts. 74 y 76 constitucionales)"; 2) generales, las que tienen que ver con

[695] Derechos del Pueblo Mexicano, *op. cit.*, pp. 476 y ss.

"su funcionamiento como Congreso General ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva (art. 73 constitucional)"; 3) las que se actualizan cuando las cámaras actúan "como asamblea única, situación en la cual [...] ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultánea (arts. 69, 84, 85 y 87 constitucionales)"; 4) las comunes, que cada cámara también puede ejercer "de forma separada y no sucesiva (art. 77 constitucional)"; y

b) El de la naturaleza de sus actos, y "se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales".

Las legislativas se clasifican, a su vez, de acuerdo con lo que regulan: 1) en materia económica y financiera; 2) seguridad interior y defensa exterior; 3) servicio exterior mexicano; 4) política social; 5) inversión extranjera; y 6) en materia penal.

Las administrativas "son aquéllas que no son materialmente legislativas, [...] sino que posibilitan la realización de determinados actos", y se clasifican en: 1) administrativo-territoriales, que prevén las fracciones I a V del artículo 73 constitucional; 2) relacionadas con empleos públicos, reguladas por la fracción XI del artículo 73, en relación con la fracción IV del artículo 74, y el 75 constitucionales, sobre creación de empleos públicos, asignación de retribuciones a los mismos, y aprobación del presupuesto de egresos; 3) en materia de población y extranjería, facultades contenidas en las fracciones XVI y XXIX-C del artículo 73 de la ley fundamental; y 4) relativas a los símbolos patrios, según la fracción XXIX-B del mismo dispositivo constitucional.

Las jurisdiccionales están íntimamente vinculadas con cuestiones de responsabilidad penal o política, respecto de las cuales, la actuación del Congreso puede dar lugar, en el primer caso, a la extinción de la responsabilidad penal, si ejercita la atribución que le otorga la fracción XXII del artículo 73 constitucional, para "conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación"; en el segundo, para fincar responsabilidad política mediante el juicio correspondiente seguido por ambas cámaras; y en el tercero, para declarar la procedencia de remoción de la inmunidad constitucional a los servidores públicos que la tienen, de acuerdo con el artículo 111, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el artículo 78 constitucional otorga facultades a la Comisión Permanente, compuesta por 19 diputados y 18 senadores, y un número igual de sustitutos, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones, la cual actúa durante los recesos del Congreso. Sus facultades, además de las que ejerce en sustitución de las cámaras durante los recesos, son básicamente las siguientes: a) recibir, en su caso, la protesta del presidente de la república; b) recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para su atención pertinente a las comisiones de la cámara que corresponda; c) emitir la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; d) conceder licencia hasta por 30 días al presidente de la república; e) ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores y cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y g) resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores y sobre todos los asuntos de su competencia constitucional y legal.

4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

La organización interna del Congreso, de las cámaras y de la Comisión Permanente está definida y regulada por su ley orgánica. En el caso de las cámaras, de cada una establece modalidades propias, tanto para el proceso de creación de la ley, como para el de su reforma, si bien es aprobada por ambas en un solo instrumento jurídico, y para el conocimiento de asuntos que caen en el ámbito de sus facultades exclusivas. Esta ley dedica su título primero al Congreso General, y los dos siguientes a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, primero, y de la de Senadores, enseguida. Un título más, norma lo relativo a la Comisión Permanente, el siguiente se refiere a la iniciativa ciudadana y a la preferente, y el final aborda la difusión e información de las actividades del Congreso.

Las reglas generales bajo las cuales operan las cámaras, con absoluta independencia de la normatividad que las regula, se centran básicamente en: a) la convocatoria a sesiones extraordinarias; b) el régimen para las sesiones conjuntas y las sesiones solemnes, así como el quórum requerido para tal efecto; c) el formato del informe anual que

debe rendir el titular del Ejecutivo ante el Congreso; d) el régimen para constituirse y actuar como colegio electoral, si es dado el caso de elegir presidente interino o sustituto, y en su caso, la emisión de la convocatoria a elecciones generales; y, e) el fuero constitucional, el régimen de responsabilidades al que están sujetos los legisladores, y la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Para el funcionamiento cotidiano del Congreso, debe considerarse como punto de partida la instalación formal de cada una de las cámaras, la de diputados cada tres años y la de senadores cada seis, acto con el que se da existencia formal a cada legislatura. La ley señala que "el ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una legislatura [y que el] año legislativo se computará del 1º de septiembre al 31 de agosto siguiente".[696]

a) Instalación de las cámaras

"Instalar" (del bajo latín *installare*), en su primera acepción significa "Poner en posesión de un empleo, cargo o beneficio".[697] Así, la instalación de las cámaras "es una expresión que alude a la toma de posesión de sus cargos para legitimar el ejercicio de sus funciones, de los diputados y los senadores integrantes de los cuerpos colegisladores en los que está depositado el Poder Legislativo",[698] y es el acto formal con el que da inicio una legislatura. A diferencia del procedimiento de instalación que preveía la LOCG de 1979, la ley actual incorporó mecanismos que aseguran la ausencia de factores políticos en la integración de la Mesa de Decanos y, con ella, la instalación formal y sin contratiempos de las cámaras, con lo cual, los legisladores pueden dar paso a la integración de sus órganos de gobierno.

En el año de la elección correspondiente, el Instituto Nacional Electoral (INE) entrega al secretario general de la Cámara de Diputados el inventario de los expedientes electorales de los diputados electos, con base en lo cual, éste: a) realizará la distribución de credenciales de

696 Artículo 2.2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf, [consultado 24/4/2024].

697 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: instalación de las cámaras, Namorado Urrutia, Pericles, p. 510.

698 *Ibidem*.

identificación y acceso a la sesión constitutiva; b) verificará quiénes ya han ocupado el cargo con anterioridad, cuántas veces y en qué Legislaturas, para efectos de conformar la Mesa de Decanos; c) hará la publicación de los avisos pertinentes para convocar a los diputados electos a celebrar la sesión constitutiva de la cámara, la cual deberá iniciar sus funciones el 1° de septiembre. En el caso del Senado, corresponde al secretario general de Servicios Parlamentarios realizar los mismos preparativos para la sesión constitutiva de esa cámara.

Siete diputados electos que hayan desempeñado el cargo de legislador federal con mayor antigüedad, deben integrar la Mesa de Decanos, y a ella corresponde dirigir la sesión constitutiva; la LOCG prevé mecanismos tanto para la definición del presidente, vicepresidentes y secretarios, como para la eliminación de integrantes en casos de antigüedades iguales. Nombrados por el secretario general, los miembros de la Mesa de Decanos ocupan su lugar en el presídium, quienes proceden a instalar formalmente la cámara mediante:

a) comprobación y declaratoria del quórum;

b) protesta del presidente de la Mesa de Decanos y de los diputados electos presentes;

c) elección de la Mesa Directiva;

d) declaración de la legal constitución de la cámara;

e) cita para sesión de Congreso General, y la definición de comisiones que actuarán como parte del ceremonial.

En el Senado, los actos previos y la sesión constitutiva tienen una regulación similar a la de la Cámara de Diputados, con la diferencia de que la Mesa de Decanos tiene cinco integrantes y el Secretario General de Servicios Parlamentarios es quien está a cargo del proceso de entrega de acreditaciones y de integración de aquel órgano camaral. El procedimiento relativo a cada paso para la instalación formal de cada cámara, tiene una regulación muy precisa.

b) Periodos de sesiones

El Congreso General y las cámaras funcionan de manera ordinaria o extraordinaria, dependiendo del periodo en el que sesionan. Dos son los periodos ordinarios por año; y son, en términos generales, el tiem-

po en el que, por mandato constitucional, las cámaras deben reunirse para cumplir con sus atribuciones. De esta manera, las sesiones ordinarias por año legislativo deben realizarse, en su primer periodo, del 1 de septiembre y hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo el 1° de octubre, en cuyo caso podrán prolongarse hasta el 31 de diciembre; el segundo periodo inicia el 1º de febrero y concluye el 30 de abril. Las fechas en que deben realizarse las sesiones extraordinarias y su duración, no est

án acotados a un periodo determinado; sólo pueden realizarse durante los recesos y ser convocados por la Comisión Permanente con el único fin de conocer de algún asunto o asuntos determinados, sin posibilidad de que se aborden los que no hubieren sido listados en la convocatoria.

El reglamento establece que las sesiones ordinarias se deben celebrar, como regla general, los martes y jueves, y tienen una duración de cinco horas; por su parte, la citación a las sesiones extraordinarias debe realizarse con, al menos, 48 horas de anticipación, debiendo concluir cuando se agoten los asuntos determinados de manera previa. La Comisión Permanente sigue sesionando de forma normal aun cuando el Congreso o alguna de las cámaras lo hagan de manera extraordinaria, debiendo concluirlas 24 horas antes de que, en su caso, inicie el periodo ordinario. La norma referida establece la misma regulación para las sesiones ordinarias del Senado, pero con una duración de cuatro horas, y ocurre lo mismo con las extraordinarias.

c) Tipos de sesiones

Las modalidades respecto de las sesiones del Congreso o de sus cámaras, no han variado de manera sustancial desde el reglamento de 1898, y se clasifican en públicas, secretas, solemnes y permanentes, además de ordinarias y extraordinarias, presenciales y semipresenciales.

Como principio general, las sesiones —ordinarias o extraordinarias— son públicas, con excepción de las que expresamente señale la ley, en razón de la naturaleza de los negocios a tratar; las permanentes tienen este carácter por acuerdo de la cámara respectiva, y su objetivo es tratar un determinado asunto hasta su conclusión, con los recesos que determinen las necesidades propias del trabajo legislativo, sin posibilidad de desahogar asuntos diversos a los acordados, salvo los de carácter

urgente que el Pleno acuerde incluir mediante votación mayoritaria. Las solemnes son decretadas con ese carácter por la asamblea, a propuesta de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), para llevar a cabo actos diplomáticos o protocolarios y no tienen un formato específico. Las sesiones serán secretas cuando así lo establezca una disposición legal, ya que deben abordarse asuntos cuya naturaleza requiere de secrecía: información reservada o de seguridad nacional.[699] Ambas cámaras se rigen por una normatividad similar respecto del tipo de sesiones.

Es importante señalar que, derivado de la pandemia por COVID-19, las autoridades legislativas se vieron obligadas a echar mano de nuevas alternativas para continuar ejerciendo sus funciones, sin poner en riesgo la vida y la salud de sus integrantes. De este modo, se dio paso, en ambas cámaras, a las llamadas sesiones semipresenciales; esto es, reuniones en las que el quórum se alcanza con la concurrencia física y de manera telemática por medio de una plataforma digital. Si bien esta modalidad de trabajo legislativo fue concebida, en principio, como una medida transitoria para hacer frente a la crisis sanitaria, su implementación arrojó importantes ahorros económicos e incrementó considerablemente la productividad legislativa, de suerte que se ha adoptado como una manera habitual de sesionar. En la actualidad, la Cámara de Diputados continúa sesionando bajo esta modalidad, para lo cual recientemente reformó su reglamento.[700] Las sesiones semipresenciales serán citadas por la presidencia de la Mesa Directiva, con aprobación de la JUCOPO, y en ellas podrán desahogarse todo tipo de asuntos, con excepción de aquéllos que requieran mayoría calificada —las reformas constitucionales, así como los nombramientos y ratificaciones sólo pueden discutirse y votarse en sesiones presenciales—. No obstante sus beneficios y que la plataforma digital para el registro de asistencia y votación cuenta con estrictas medidas de validación biométrica y de ciberseguridad, es inevitable reflexionar sobre la necesidad de establecer reglas más rigurosas que garanticen que la seriedad y calidad de

699 Las sesiones secretas fueron derogadas en la Cámara de Diputados mediante una reforma a su Reglamento, publicada el 28 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467865&fecha=28/12/2016#gsc.tab=0, [consultado 5/5/2024].

700 Decreto por el que se adiciona un Título Décimo Primero al Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de sesiones y reuniones semipresenciales, publicado el 18 de octubre de 2023 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5705845&fecha=18/10/2023#gsc.tab=0, [consultado 24/4/2024].

los trabajos legislativos no disminuyan, pues hoy los diputados tienen la posibilidad de "asistir y votar" desde cualquier parte del mundo, sin interrumpir las actividades que presencialmente están desempeñando.

d) Votaciones

La toma de decisiones de los cuerpos colegiados, en los que la relación es horizontal y por tanto las determinaciones que se construyen no provienen de órdenes de algún superior jerárquico, deben hacerse mediante el voto de sus integrantes, que es, en términos llanos, la manifestación de su decisión respecto de un asunto. Con la votación culmina el trabajo legislativo y con ella se forma la voluntad colectiva; esto es, la suma de las voluntades individuales de cada uno de los legisladores.

El sentido del voto puede ser a favor o en contra de una propuesta, aunque también puede darse en forma de abstención, distinta de la ausencia, puesto que se suma a la votación emitida, aunque no cuenta a favor ni en contra. El Reglamento de la Cámara de Diputados sienta un interesante precedente relativo a la abstención, ya que considera como inasistencia de un diputado el que éste "manifieste su abstención en al menos, un tercio de los proyectos de ley o decreto que se discutan en la sesión, salvo que exista justificación",[701] obligando de esta forma al representante popular a asumir una postura determinada a favor o en contra de una propuesta, con la consecuente asunción de la responsabilidad por el sentido de su voto. En el caso del Reglamento del Senado, "para aprobar o desechar el asunto de que se trata, sólo cuentan los votos emitidos a favor o en contra" (artículo 93.3), facultando a los senadores para "cambiar a favor de un dictamen sus respectivos votos emitidos en contra o en abstención, hasta antes de que se publique en la Gaceta", si bien están impedidos para cambiar sus votos aprobatorios (artículo 189.1).

Existen distintas modalidades de votación para la resolución de los asuntos de los que conocen las cámaras: mayoría simple, absoluta y calificada. El reglamento senatorial establece que, por regla general, las decisiones del Pleno deben tomarse por mayoría absoluta, "salvo que los ordenamientos aplicables determinen otro tipo de mayoría, referi-

[701] Artículo 47.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf, [consultado 24/4/2024].

da ya sea a los presentes o a la totalidad de los integrantes del Senado" (artículo 94), haciendo distinción entre mayoría simple o relativa, que es "la suma más alta de votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre más de dos propuestas"; mayoría absoluta que significa "la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido cuando se opta entre dos propuestas", y mayoría especial o calificada, o sea, "la suma de los votos emitidos en un mismo sentido en número superior al de la mayoría absoluta", que aplican de acuerdo con las disposiciones correspondientes. El Reglamento de los Diputados prevé como regla general la mayoría simple (artículo 136.1). En ambas cámaras, si la votación de un asunto legislativo resulta en empate, ésta se repetirá de inmediato, y si el empate persiste, se discutirá y votará nuevamente en la siguiente sesión, y si la misma situación vuelve a repetirse, en el caso de la Cámara de Diputados, "el asunto se tendrá por desechado y no podrá volver a presentarse, sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones; salvo que se trate de asuntos que por su vencimiento o trascendencia, requieran una resolución inmediata, en cuyo caso, se votarán nuevamente tras un receso" (artículo 142 del Reglamento).

La mayoría calificada -voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara respectiva, una vez que se cuente con el quórum constitucional- es requisito tratándose de reformas a la Ley fundamental o algunas designaciones de especial relevancia. La mayoría absoluta es la más común y se requiere, por ejemplo, para aprobar reformas a leyes ordinarias o para designar al presidente interino, después de completado el quórum, que debe ser de al menos las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso.

La votación puede ser nominal, y en ambas cámaras se utiliza el sistema electrónico para contabilizarla. La votación económica es a mano alzada y sólo por cálculo aritmético a simple vista, se determina si fue a favor o en contra. Las votaciones por cédula o por escrutinio secreto se reservan para la elección de personas, y se hacen por medio de un formato que se deposita en una urna; un ejemplo típico es la elección de los miembros de la Mesa Directiva. Los reglamentos de cada cámara establecen el procedimiento a seguir en cada caso.

e) Quórum

La voz latina *quorum* se traduce como "de los que" o "de los cuales" y es aplicable a las asambleas o cuerpos colegiados, en los que es ne-

cesaria la asistencia de un determinado número de integrantes para la deliberación y toma de acuerdos. Por ello se dice que existe quórum en una asamblea cuando están presentes los que tienen que estar, es decir, el número necesario para iniciar los trabajos colectivos.[702]

En el caso de las cámaras del Congreso, el quórum de asistencia es el número mínimo que de sus integrantes, en cada una de ellas, deben estar presente[703] en las reuniones para que sus sesiones sean válidas; por otro lado, el quórum de votación está referido a la proporción de votos favorables que se necesitan para aprobar sus resoluciones, que puede ser, respecto del quórum o bien del total de integrantes del órgano camaral. El artículo 63 de la Constitución establece que el quórum para abrir sesiones en ambas cámaras es de, por lo menos, la mitad más uno de sus miembros, es decir 251 diputados y 65 senadores, disposición que reproduce la ley orgánica del Congreso. Como excepción a la regla general del quórum, la Constitución señala que, para designar al presidente interino, deben concurrir, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso (artículo 84), sin especificar la composición del quórum de cada una de las cámaras, aunque se infiere que debe ser la misma[704] y que el nombramiento se realizará por mayoría absoluta de votos y en escrutinio secreto.

5. ÓRGANOS CAMARALES

Los órganos camarales son aquéllos que, integrados conforme a la norma, actúan dentro de las cámaras para que éstas puedan funcionar y cumplir con sus responsabilidades, y pueden ser parlamentarios y administrativos. Entre los primeros encontramos a la Mesa de Decanos, el Pleno, la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (sólo para la Cámara de Diputados), las comisiones y los comités.

---

[702] Bátiz Vázquez, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, México, Oxford University Press, 1999, p. 146, paráfrasis.

[703] Como se mencionó en apartados anteriores, el quórum en la Cámara de Diputados se puede alcanzar con la concurrencia física y de manera telemática de los legisladores, cuando así lo decidan la presidencia de la Mesa Directiva y la JUCOPO.

[704] Fernández Ruiz, Jorge, El Poder Legislativo, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2010, p. 391.

a) El Pleno

El Pleno es la asamblea general de las cámaras y máximo órgano de decisión, reunido conforme a las reglas del quórum. En ambos reglamentos se establecen disposiciones para la formulación, integración y desahogo del orden del día, que en la Cámara de Diputados es responsabilidad conjunta de la Mesa Directiva y de la JUCOPO, y en el Senado es responsabilidad exclusiva de la Mesa Directiva. Como elementos previos a la sesión se establecen preceptos sobre el registro de asistencia y la integración del quórum, así como la comunicación del orden del día a los presentes. El turno de los asuntos que se presentan al Pleno, si bien es facultad del presidente de la Mesa Directiva, es revisable, de forma tal que puede ser recurrido por causas determinadas y mediante procedimientos expresamente regulados; el primero resuelve en definitiva.

Las proposiciones con punto de acuerdo o protocolarias se turnarán de manera directa a comisión, excepto las que sean de urgente u obvia resolución, a propuesta de la JUCOPO; en la Cámara de Diputados podrán ser hasta tres por cada sesión. El reglamento de cada cámara reconoce facultades amplias a las comisiones y comités para resolver determinados asuntos —solicitudes de gestión o de ampliación de recursos—, ya que éstos deben presentarse directamente a aquéllos, como corresponda. En cuanto a las solicitudes de información, deben dirigirse a la dependencia camaral involucrada, y las de comparecencia tienen un procedimiento específico en la ley orgánica.

Además de los puntos incluidos en el orden del día, el Pleno senatorial puede aprobar, por mayoría de votos, otros adicionales, debiendo ser turnados para dictamen o para opinión una vez conocidos por aquél. El presidente puede modificar, durante el curso de la sesión, "el turno dictado a un asunto cuando exista causa justificada para ello, debiéndose informar lo propio al Pleno" (artículo 177 del reglamento), aunque las comisiones o los senadores individualmente, estos últimos a más tardar en la siguiente sesión, pueden solicitar su ampliación o modificación. El presidente puede reasignar el turno por única vez, dirigiéndolo a la comisión o comisiones dictaminadoras que resulten pertinentes, cuando se hayan agotado los plazos y prórrogas para presentar un dictamen y no exista causa justificada para que éste no se haya presentado.

En lo tocante a los procedimientos que se llevan a cabo en el Pleno, ambos reglamentos regulan el uso racional del tiempo para facilitar el

desahogo de los asuntos que aquél debe conocer; dichos ordenamientos desarrollan disposiciones relativas a la atención que el presidente de la Mesa Directiva dará a las intervenciones de los legisladores —el tiempo del que se podrá disponer y su orden de prelación— para presentar iniciativas, dictámenes, votos particulares, posicionamientos partidistas, intervenciones a favor o en contra, preguntas y respuestas entre oradores, respuestas a alusiones personales, rectificación de hechos, formulación de proposiciones con punto de acuerdo, agenda política, efemérides, observaciones al orden del día, precisiones al acta de la sesión anterior, aclaraciones de procedimiento y verificación de quórum.

b) La Mesa Directiva

Es el órgano de dirección y gobierno de las cámaras.[705] En la Cámara de Diputados se integra con un presidente (quien no podrá pertenecer al mismo grupo parlamentario que presida la JUCOPO), tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, electos por una mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno, y duran en funciones un año, pudiendo ser reelectos. Los coordinadores de los grupos parlamentarios están impedidos para formar parte de la Mesa Directiva, y los integrantes de ésta no pueden pertenecer a ninguna comisión ni comité.

Es responsabilidad de la Mesa Directiva conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, debiendo observar en su actuación los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, lo que obliga a sus integrantes a un desempeño alejado de los intereses particulares del grupo y partido al que pertenecen. El presidente de la Mesa Directiva lo es también de la cámara y expresa la unidad de ésta; tiene la responsabilidad de garantizar el fuero constitucional de los diputados; de velar por la inviolabilidad del recinto legislativo; de conducir las sesiones camarales; y de llevar las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos poderes de la Unión, con los poderes de los estados y con las autoridades locales del antes llamado Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como de ostentar la representación protocolaria de la cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. De manera relevante, tiene la facultad de presentar por sí mismo, “en uso de la

[705] *Ibidem*, p. 399.

representación originaria que ostenta de la Cámara",[706] demandas de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de ésta, aún en los periodos de receso.

Los vicepresidentes tienen la responsabilidad de asistir al presidente en el ejercicio de sus funciones y los secretarios de hacer lo propio en la conducción de las sesiones plenarias. La ley orgánica establece los mecanismos y procedimientos para cubrir las ausencias temporales del presidente y, en su caso, la designación de "vicepresidente en funciones de presidente" hasta la elección de quien, en su caso, haya de sustituirlo.

En el Senado se observa básicamente el mismo esquema normativo para la Mesa Directiva; de elección anual, se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos en votación por cédula y por mayoría absoluta de los senadores presentes, y sólo pueden ser removidos mediante moción presentada por un senador, misma que debe ser apoyada por, al menos, cinco senadores y resuelta por votación nominal de las dos terceras partes de los presentes. El presidente de la Mesa Directiva lo es también del Senado, además de ser su representante jurídico.

Las facultades de la Mesa Directiva del Senado son similares a las de su par, salvo lo relativo a la que ésta tiene en materia de administración interna, pues le corresponde hacer difusión de la información que genere esa cámara, además de presentar al Pleno la propuesta de presupuesto anual y asignar recursos a los grupos parlamentarios. También es responsable de supervisar las funciones de los órganos camarales, y crear las unidades administrativas que se requieran. En la conducción de la diplomacia parlamentaria, es su facultad designar a quienes deban representar a su cámara en eventos de carácter internacional.

Las decisiones de las mesas directivas de cada una de las cámaras se adoptan por mayoría absoluta de sus integrantes y, en caso de empate, su presidente tiene voto de calidad. Tratándose de la Cámara de Diputados,

[706] Por regla general, la presentación de controversias constitucionales deberá ser acordada por la JUCOPO y aprobada por el Pleno, con base en una opinión técnica emitida por el área jurídica de la Cámara de Diputados (artículo 233.1). No obstante, el propio Reglamento prevé una excepción, al habilitar a la presidencia de la Mesa Directiva a promoverla por sí misma, cuando lo estime necesario para defender los intereses del órgano legislativo (artículo 233.2). Esta importante facultad ha sido confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 90/2020, entre otras.

se prevé el sistema de voto ponderado, en el cual los diputados representan tantos votos como integrantes tenga su propio grupo parlamentario.

c) La Junta de Coordinación Política

Según el artículo 33 de la ley orgánica, "es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden".

En la Cámara de Diputados se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, correspondiendo al del grupo más numeroso convocar a su instalación formal, que deberá realizarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria de la cámara, una vez iniciada la legislatura. Su presidencia recae en el coordinador del grupo que tenga la mayoría absoluta de la asamblea, y si ninguno de ellos la tiene, la presidirán por periodos anuales los de los tres grupos parlamentarios más numerosos, conforme a la prelación que la propia JUCOPO acuerde.

En el Senado, la JUCOPO se integra también al inicio de la legislatura con los coordinadores parlamentarios, además de dos senadores designados por el grupo mayoritario y uno por el de la primera minoría. Las reglas para definir la presidencia son básicamente las mismas que para la Cámara de Diputados, con la diferencia de que, en caso de que ningún grupo parlamentario ostente por sí mismo la mayoría absoluta, será presidida por los coordinadores parlamentarios que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la cámara, y lo harán de manera alternada por cada año legislativo; el orden de prelación será definido por el coordinador parlamentario que tenga el mayor número de senadores. Las ausencias temporales de cada coordinador son suplidas por el senador que aquél designe, a diferencia de la otra cámara, donde el sustituto es designado por acuerdo del propio grupo.

Las facultades político-legislativas de este órgano en cada una de las cámaras son similares, y en términos generales consisten en: a) impulsar la conformación de acuerdos respecto de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; b) presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, los proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de

la cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado, así como la integración de las comisiones y de sus respectivas juntas directivas; y, c) proponer al presidente de la Mesa Directiva a los integrantes de las delegaciones para atender reuniones de carácter internacional. En ambas cámaras, los acuerdos de la JUCOPO se toman por voto ponderado; es decir, el voto de cada coordinador cuenta tanto como los legisladores que representa.

En la Cámara de Diputados, la JUCOPO tiene, además, atribuciones de carácter administrativo: a) presentar al Pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara; b) analizar y, en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal que elabore la secretaría general; c) asignar locales, así como recursos humanos y materiales a cada grupo parlamentario, dentro de los cuales se encuentra una cantidad mensual integrada por una parte fija, igual para cada uno de éstos, y una variable, que se determina de acuerdo con el número de integrantes de cada uno. En el caso del Senado, estas facultades corresponden al presidente de la Mesa Directiva.

d) La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Este órgano, existente sólo en la Cámara de Diputados, fue concebido como

> [...] un mecanismo al que formalmente le corresponde la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública que se desprende del espíritu que subyace en los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias.[707]

Sus facultades consisten en establecer: a) el programa legislativo de los periodos de sesiones, de acuerdo con las agendas propuestas por los grupos parlamentarios; b) el calendario para su desahogo; c) la integración básica del orden del día de cada sesión; d) las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones; e) proponer al Pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de

[707] Exposición de motivos del dictamen de la Ley Orgánica del Congreso aprobada el 31 de agosto de 1999.

los servicios de carrera; f) impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y g) proponer al Pleno los nombramientos de secretario general y de contralor de la Cámara.

En el Senado, la JUCOPO ejerce las atribuciones y funciones que en la Cámara de Diputados competen a la conferencia, en tanto que tiene la facultad de elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y los puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, así como reunirse con la Mesa Directiva o con su presidente para dichos efectos.

e) Los grupos parlamentarios

El pluripartidismo de las cámaras es un factor determinante en la integración de los órganos legislativos. La primera forma de congregación de los legisladores se da en los grupos parlamentarios, los cuales tienen un papel vital, reconocido y considerado así por las normas jurídicas positivas y la práctica política contemporánea. Los grupos parlamentarios, dice Santaolalla

> [...] son los ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas Legislativas de nuestra época. Frente al parlamentarismo decimonónico, en el que los representantes individuales eran factor primordial, mientras que las organizaciones políticas tenían una presencia débil y desdibujada, la situación de las Cámaras actuales supone una inversión casi completa: de elementos adjetivos, estas organizaciones se han transformado en los pilares sustantivos del sistema. De esta forma, los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo son estas fuerzas políticas organizadas. Los partidos políticos y su trasunto parlamentario, los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo del Estado.[708]

Los grupos parlamentarios son entes políticos relativamente nuevos en nuestro Derecho Parlamentario. Surgieron "en Inglaterra, aunque de forma ocasional, durante el siglo XVII con las luchas entre el rey y el parlamento [y] hasta mediados del siglo XIX fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política, que actuaban con-

[708] Santaolalla, Fernando, Derecho parlamentario Español, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pp. 139 y ss.

juntamente para lograr fines comunes".[709] En el caso mexicano, el texto original de la Constitución de 1917 no hacía mención de ellos; fueron reconocidos de manera formal hasta 1977, al reformarse su artículo 70, aunque sólo se refirió a los diputados. La ley orgánica de 1979, que reglamentó ese dispositivo constitucional, como era de esperarse, aludió a esta expresión organizativa de los integrantes de la Cámara de Diputados, para establecer que entre los objetivos de los grupos parlamentarios se encontraban los de proporcionar información, otorgar asesoría, y preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus integrantes en el ejercicio de las funciones de su competencia.

La reforma a la ley orgánica de 1974, subsanó la omisión referente al Senado, al establecer, en su artículo 71, que "los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas [...] y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo", además de otorgarles la función de "contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes", si bien no es obligación de los legisladores pertenecer a un grupo parlamentario y, llegado el caso, pueden separarse en cualquier momento de aquél al que pertenecen.

Los grupos parlamentarios se conforman, en cada cámara, por un mínimo de cinco legisladores con la misma filiación partidista, y puede existir solamente uno por cada partido político nacional representado en aquéllas. Se constituyen al inicio de cada legislatura por decisión de sus integrantes, quienes deben elegir a un coordinador y emitir las normas para su funcionamiento interno. Como se señaló, la normatividad interna de los partidos políticos es aplicable en el desarrollo de este proceso, además de que éstos intervienen también en muchas de las decisiones que aquéllos toman. Los grupos referidos tienen facultad para nombrar y remover con libertad a sus representantes en la Mesa Directiva, así como en las comisiones y los comités. Los coordinadores expresan la voluntad de cada grupo parlamentario, promueven los acuerdos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participan con voz y voto en la JUCOPO. En la Cámara de Diputados, los coordinadores parlamentarios también participan con voz y voto en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

---

[709] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, voz: grupo parlamentario, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, p. 459 y ss.

Por su protagonismo en el quehacer camaral cotidiano, es de la mayor relevancia determinar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, para precisar o, en su caso, construir el derecho aplicable a las decisiones que éstos toman en ejercicio de sus atribuciones, cuando las mismas puedan afectar derechos de terceros. Para tal propósito, es necesario tomar en consideración, al menos, tres factores fundamentales: a) que se trata de instancias cuya existencia está reconocida constitucionalmente; b) que tal disposición está vinculada a otra de igual jerarquía, es decir, la que reconoce la existencia de los partidos políticos; c) que las funciones y funcionamiento de unos y otros se rigen por normatividad distinta, si bien convergen en determinados ámbitos y momentos.

Con base en los dos primeros factores, los grupos parlamentarios y los partidos políticos están unidos por un lazo indisoluble, donde la vida jurídica de los primeros está condicionada por la de los segundos, pero no a la inversa.

Así pues, la existencia jurídica de un partido político está sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, entre otros: a) estar constituido formalmente; b) estar reconocido por la autoridad electoral; c) participar en los procesos electorales respectivos para contribuir a la integración de la representación nacional; d) alcanzar la votación necesaria para acceder a asientos en una u otra de las cámaras del Congreso, o en ambas.

Por su parte, el reconocimiento jurídico de un grupo parlamentario está sujeto a dos condiciones, al menos: a) un número mínimo de cinco integrantes; y b) que sean de una misma filiación política. De esta manera, la existencia de los grupos parlamentarios, en una o ambas cámaras del Congreso, en principio, depende de que haya partidos políticos, por lo que, la intervención de éstos en la constitución de aquéllos y en la definición de su coordinador, su organización interna y las normas que han de regirlos, encuentra sustento jurídico suficiente.

A partir del vínculo jurídico que une a ambas entidades y del hecho de que algunas decisiones relativas a la organización interna de los grupos parlamentarios han afectado derechos individuales, se ha puesto de relieve la necesidad de determinar, entre otros aspectos: a) la delimitación del ámbito competencial de los partidos políticos respecto de los grupos parlamentarios; b) el alcance jurídico de las decisiones de ambos; c) la justiciabilidad de dichas decisiones; d) la autoridad competente para dirimir sus eventuales conflictos. Como se señaló al abordar la función parlamentaria administrativa, el TEPJF ha tenido ocasión de conocer algunos casos de decisiones de grupos parlamenta-

rios que impactan la esfera de derechos de algunos de sus integrantes, y no obstante que durante años determinó que escapaban de su competencia pues pertenecían al ámbito del Derecho Parlamentario, hoy es posible someterlos a una revisión en sede jurisdiccional electoral, cuando vulneran el derecho humano de índole político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía.

Visto lo anterior, quedan claras tres cuestiones, al menos: a) que existe una liga indisoluble entre partidos políticos y grupos parlamentarios; b) que la normatividad que rige a los primeros es determinante en lo relativo a la organización interna de los segundos; y c) que las decisiones que toman los grupos parlamentarios pueden ser impugnables con base en los mecanismos de solución de conflictos electorales a que se refieren la Constitución y la legislación aplicable.

En este sentido, y considerando que, como parte de sus obligaciones constitucionales, los partidos políticos deben contar con mecanismos y procedimientos que hagan justiciables sus decisiones, las que toman en relación con la organización interna de los grupos parlamentarios deben estar regidas por la normatividad que, en materia de justicia partidaria, rige los derechos y obligaciones de los militantes. Finalmente, resulta oportuno hacer referencia al autodenominado "Grupo Parlamentario Plural e Independiente", conformado durante la LXV Legislatura del Senado de la República por senadores sin partido, pues a pesar de que se ostentaba como tal, nunca recibió el reconocimiento de la JUCOPO senatorial, si bien lo admitió como una agrupación con derecho a participar en los trabajos legislativos y a asistir con voz pero sin voto a las reuniones de los órganos de gobierno.[710]

f) Comisiones y comités

Se entiende por comisión "la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para prepa-

[710] Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se reconoce a la agrupación del denominado "Grupo Plural" integrado por las senadores y senadores de diversos grupos parlamentarios". Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2021-10-21-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Grupo_Plural.pdf, [consultado 2/2/2024].

rar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al Pleno para resolver en definitiva",[711] y de acuerdo con el artículo 39 de la ley orgánica, "las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales". Éstas pueden ser de diferente naturaleza, dependiendo de su regulación y objetivos: ordinarias, especiales, de investigación, conjuntas y de cortesía. No existe definición para las comisiones en el apartado relativo al Senado, y solamente las clasifica en ordinarias, jurisdiccional, de investigación, especiales y conjuntas.

g) Comisiones ordinarias

La ley orgánica, en su apartado correspondiente a la Cámara de Diputados, prescribe que las comisiones ordinarias "tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 26, apartado A, párrafo cuarto y 93, párrafo primero de la Constitución, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". Adicional a las 48 comisiones enlistadas en el artículo 39, el numeral siguiente refiere cuatro más, que varían en cuanto a composición y tienen un régimen especial. Se trata de las: a) de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, conformada por 20 miembros de los de mayor experiencia entre los diputados; b) de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, responsable de las tareas que establece el artículo 79 de la Carta Magna y su ley reglamentaria; y c) Jurisdiccional, que se integra por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, quienes deberán conformar, cuando así se requiera, la sección instructora para desahogar los procedimientos relativos en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En el texto original de la ley orgánica de 1999 se acordó, según su exposición de motivos, "la reducción del número [de comisiones] mediante la reagrupación temática, a fin de fortalecer la capacidad de información y acción de cada una de las comisiones de trabajo"; sin embargo, muy pronto se dio paso a un número mayor de éstas, produc-

[711] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: comisión, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, p. 178 y ss.

to de la división de las ya existentes o bien de la creación de otras más, de tal suerte que las 27 comisiones originalmente previstas en 1999, se incrementaron a 44 en las LXI y LXII legislaturas, y en la actualidad son 51 ordinarias.[712]

Las comisiones ordinarias en el Senado son 50[713] y cinco de ellas tienen un régimen especial: a) la de Estudios Legislativos, que realiza el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurre a la formulación de los dictámenes, conjuntamente con las comisiones ordinarias respectivas; b) la de Administración, que elabora el proyecto de presupuesto de la cámara e informa sobre su ejercicio; c) la de la Medalla Belisario Domínguez, que cada mes de octubre, dictamina su otorgamiento e imposición, en sesión solemne, al ciudadano o ciudadana a quien se considere merecedor de la misma; d) la Jurisdiccional, integrada por un mínimo de ocho senadores y un máximo de 12, y funciona para los mismos efectos que su similar en la Cámara de Diputados; y, e) la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, responsable de preparar los proyectos de ley o decreto relativos a las normas parlamentarias y al protocolo. El reglamento del Senado hace mención, en su artículo 118, a una Comisión de Límites de las Entidades Federativas, sin especificar si se trata de una comisión ordinaria o especial, si bien el propio reglamento considera que uno de los procedimientos especiales que toca al Senado llevar a cabo es, precisamente, el del arreglo de límites entre entidades federativas.

En la Cámara de Diputados las comisiones se integran hasta con 30 miembros o el número necesario para garantizar la proporción entre la integración del Pleno y la conformación de comisiones, de modo que los grupos parlamentarios no pierdan su representatividad,[714] salvo disposición en contrario, y los diputados pueden pertenecer a un máximo de tres; en el Senado se integran hasta con 15 y los senadores pueden participar hasta en cinco, pero en ninguna de las cámaras se computa

712 https://web.diputados.gob.mx/inicio/comisiones?Tipo=Ordinarias, [consultado 6/5/2024].

713 En el Senado, que no había tenido cambios, se creó una comisión ordinaria adicional con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1999, y fue la de Seguridad Pública. En la actualidad son 50 ordinarias (https://www.senado.gob.mx/65/comisiones/ordinarias) y seis especiales (https://www.senado.gob.mx/65/comisiones/especiales), [consultado 6/5/2024].

714 Artículo 43.1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

la pertenencia a las comisiones Jurisdiccional, de investigación y especiales. Los integrantes de la Mesa Directiva de cada cámara no pueden participar como miembros de ninguna comisión, lo que es lógico si se considera que sus integrantes deben tener disponibilidad plena para las labores que dicho órgano demanda.

La JUCOPO en cada cámara propone la conformación de las comisiones ordinarias y de su directiva; integrada esta última por un presidente y los secretarios que de cada grupo parlamentario se determine, en el caso de la Cámara de Diputados, y por un presidente y dos secretarios en el Senado, debiendo reflejarse en ambas la pluralidad y la proporcionalidad de los respectivos Plenos camarales. Estas comisiones deben constituirse durante el primer mes de ejercicio de cada legislatura y por el término de ésta, pero si un legislador se separa de su grupo parlamentario original, el coordinador del mismo podrá reclamar el espacio. La principal función asignada a las comisiones ordinarias es la de dictamen de las iniciativas que les son turnadas, aunque pueden declinar la competencia, según el reglamento; ello podría eventualmente resolver los turnos controvertibles y despejar el procedimiento legislativo en determinados casos. Las comisiones están facultadas para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, cuando se trate un asunto relacionado con su ramo, con las salvedades de la información reservada por disposición legal. Si el titular de la dependencia no proporciona la información demandada en un plazo razonable, la comisión podrá dirigir de manera formal su queja al titular de la dependencia o inclusive al presidente de la república.

Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal realizan, además, la revisión y análisis del informe que el presidente de la república rinde al Congreso. El procedimiento específico que establece el reglamento de la Cámara de Diputados para llevar a cabo esta tarea, consiste en confrontarlo con los objetivos enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a partir del estudio del propio PND, los anexos del informe del ramo respectivo y la información sobre los resultados obtenidos en los planes y programas sectoriales, que reciban de las dependencias involucradas. Durante este proceso, las comisiones podrán requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de un representante de la dependencia ante la propia comisión, y si de las conclusiones se desprende la necesidad de que comparezca el titular de la misma, la comisión podrá hacer la solicitud respectiva. El reglamento referido

norma las comparecencias de servidores públicos del Ejecutivo federal ante comisiones, así como la pregunta parlamentaria, como mecanismo de control para obtener información en el marco de la glosa del informe o cuando se discuta un asunto de la competencia de la dependencia de que se trate. De acuerdo con la exposición de motivos en dicho reglamento, "con ello, se robustece la función de control dentro de estos órganos especializados y se desconcentra de la saturación que el uso de esta facultad había propiciado en la agenda de las asambleas plenarias".

En el ejercicio de la función de control evaluatorio, las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados también formularán y enviarán a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública una opinión fundada respecto de los informes trimestrales que presenten las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, a más tardar 60 días después de su recepción. Dicha opinión tendrá por objeto hacer aportaciones sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal, y para que sean consideradas en la revisión de la cuenta pública.

El reglamento de la Cámara de Diputados establece el régimen aplicable a la instalación de las comisiones ordinarias, sus órganos de gobierno y las obligaciones de los integrantes de la junta directiva, así como la existencia de subcomisiones, que son "órganos auxiliares de las comisiones que, a través de la elaboración de predictámenes contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones"; y de grupos de trabajo, que según su artículo 153, "tendrán como objetivo que los integrantes de la comisión o comisiones se aboquen al estudio de un asunto en particular, no legislativo, o bien, a realizar estudios, investigaciones, opiniones o trabajo de campo que la comisión requiera realizar". La asignación de recursos humanos, materiales, financieros y telemáticos a las comisiones se hará "tomando en consideración los asuntos legislativos recibidos, de acuerdo al balance que se realice al término de cada año legislativo", como dispone el artículo 147 —anteriormente estos recursos se asignaban por comisión, sin tomar en cuenta dichos factores—. Las comisiones ordinarias deben reunirse mensualmente, aun durante los recesos; el reglamento establece el orden en el que deben conocerse y abordarse los asuntos en comisiones, además de los procedimientos para el trabajo en comisiones unidas y la emisión del dictamen respectivo. Los diputados que no asistan a esas reuniones son sujetos del descuento de un día de dieta,

así como su baja cuando acumulen cuatro inasistencias injustificadas por semestre, para lo cual, la Conferencia y las comisiones trabajarán en forma conjunta en la programación de sesiones para evitar que se empalmen unas con otras.

En cuanto al Senado, su reglamento establece las reglas y mecanismos para la integración y funcionamiento de las comisiones y comités; precisando sus funciones y ámbito competencial. En las comisiones, señala el artículo 113, "se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias". Éstas, según el artículo 115, pueden dividirse hasta en cinco en secciones, las que conservan el nombre de la propia comisión, con la adición de alguna denominación que la distinga. El reglamento establece, además, medidas para promover la asistencia de los senadores a las reuniones de las comisiones, normas básicas de disciplina parlamentaria y reglas sobre la formación de quórum, con la inclusión de un mecanismo de solución para los casos en que en convocatorias sucesivas no se logre la asistencia del número de legisladores requerido.[715]

Tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados como el del Senado de la República, señalan puntualmente las atribuciones y funciones de la junta directiva y de sus integrantes, así como lo relativo a su programa de trabajo, informes, subcomisiones y grupos de trabajo.

h) Comisiones especiales

Las cámaras pueden constituir, por acuerdo del Pleno y a propuesta de la JUCOPO, comisiones especiales para el estudio de un asunto en particular, cuando éste no sea competencia de alguna de las ordinarias, de modo que pueden definirse como "órganos colegiados no dictaminadores que se encargan de atender los asuntos específicos que se les encomiendan".[716] El acuerdo de su creación deberá señalar su objeto y duración, las tareas específicas que les sean encomendadas, el número de sus integrantes y el término para efectuar las tareas que se les encomienden.

---

715 El artículo 147.3 del Reglamento del Senado de la República establece: "Cuando no se forma quórum después de dos convocatorias sucesivas a reunión, sus presidentes lo hacen del conocimiento de la Junta para que coadyuve a la solución correspondiente".

716 Artículo 207.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Se extinguen, en todo caso, con el fin del mandato de la legislatura que las creó, o bien, cuando hayan cumplido su objeto. El reglamento de los diputados establece que las comisiones especiales no podrán exceder en número a la mitad de las ordinarias. Una vez extintas, la Conferencia hará la declaratoria respectiva.[717]

i) Comisiones de investigación

Se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional y funcionan en los términos constitucionales y legales. El reglamento de la cámara baja establece, en su artículo 204, que los informes de resultados que éstas presenten "se enviarán al presidente de la República"; el del Senado, por su parte, las asimila a las comisiones especiales, precisando su integración, facultades y objetivos, y señalando que nunca podrán realizar funciones de dictamen legislativo. Las comisiones de investigación se extinguen al finalizar el objeto para el que fueron creadas o bien con el fin de la legislatura, y en el caso del Senado, es el presidente quien hace la declaración correspondiente.

Si bien ya me referí a este tema, como parte de las funciones de control político del Congreso, más adelante lo abordaré con mayor detalle para plantear algunas propuestas.

j) Comisiones conjuntas

El artículo 88 de la Ley Orgánica del Congreso reconoce la existencia de "comisiones conjuntas con la participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común". Estos órganos legislativos, comúnmente llamados comisiones bicamarales, encuentran su origen en la Constitución Política o en alguna ley secundaria; tienen carácter permanente y sus facultades están definidas en los ordenamientos jurídicos que les dan vida normativa. Así, por ejemplo, la fracción VIII del artículo 73 constitucional mandata

[717] En la actualidad existen seis en la Cámara de Senadores y ninguna en la de Diputados. En https://www.senado.gob.mx/65/comisiones/especiales, [consultado 6/5/2024].

la creación de una comisión bicamaral en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y de los municipios, mientras que el artículo 56 la Ley de Seguridad Nacional contempla una con facultades de control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con la materia.[718]

k) Comisiones de cortesía

Su integración es responsabilidad de la Mesa Directiva, y su propósito es el de apoyar en el cumplimiento del ceremonial para el desarrollo de las sesiones de Congreso General, u otras solemnes o especiales que celebre cada una de las cámaras.

l) Comités

Según el artículo 46 de la LOCG, "los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara [de Diputados] que se constituyen por disposición del Pleno para realizar tareas diferentes a las de las comisiones", y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. De acuerdo con la disposición legal referida, tres son los comités cuya creación es obligatoria: a) el de Información, Gestoría y Quejas, que se formará para efectos de "orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos"; b) el de Administración, que tendrá a su cargo "auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas" —el acuerdo de su creación "será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquélla"—; y, c) el de Decanos, creado para atender las solicitudes que

[718] En la LXV Legislatura existen seis comisiones de esta naturaleza: Comisión Bicamaral de Concordia y Pacificación, Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional, Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, Comisión Bicamaral del Sistema Nacional de Bibliotecas del Congreso de la Unión, Comisión Bicamaral en materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios, y Comisión Bicamaral para la Evaluación y Seguimiento de la Fuerza Armada Permanente en tareas de Seguridad Pública. Véase: https://www.senado.gob.mx/65/comisiones/bicamarales y https://web.diputados.gob.mx/inicio/comisiones?Tipo=Bicamarales, [consultado 5/5/2024].

en materia política y legislativa le requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos.

De forma complementaria, la normatividad interna de la Cámara de Diputados prevé la existencia de un Comité de Transparencia y otro de Ética, con funciones específicas en las materias que se desprenden de su propia denominación,[719] así como un comité por cada centro de estudios, con facultades para "definir políticas y programas generales para el desahogo de las actividades a su cargo", "proponer normas y directrices que regulen con eficiencia la actividad encomendada, y vigilen su aplicación", y "supervisar a las áreas involucradas".[720]

En el Senado, según disponen los artículos 155 y 156 de su reglamento, "los comités son órganos auxiliares creados por el Pleno para coadyuvar al funcionamiento interno del Senado", siendo sus funciones distintas a las de las comisiones, pues se reducen a la definición de políticas y programas generales de trabajo, al planteamiento de normas y directrices, así como al control y evaluación. En cuanto a su creación, integración y funcionamiento, aplican a los comités las disposiciones previstas para las comisiones.

Con base en el artículo 295.2 del reglamento referido, el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado "es el órgano garante, especializado e imparcial, dotado de autonomía operativa y de gestión, responsable de coordinar y supervisar el adecuado cumplimiento de la ley de la materia por parte de los órganos y unidades administrativas", además de determinar la información reservada o confidencial y desahogar los recursos de revisión que se le presenten. Dicho comité se integra por un senador de cada grupo parlamentario, nombrado por el Pleno a propuesta de la JUCOPO, y es presidido por el legislador que determine el acuerdo de su creación, quien durará tres años en su encargo y podrá ser ratificado para un segundo periodo.

---

719 Articulo 46 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y artículo 14 del Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, disponibles en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Reg_TAIPPDPCDCU.pdf, y https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Cod_Etica_CD_orig_10may16.pdf, [consultado 6/5/2024].

720 Artículo 206 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

6. EL PROCESO LEGISLATIVO

Concebido como el conjunto de actos, reglas y procedimientos que rigen la formación, modificación, derogación y abrogación de las leyes, el proceso legislativo está a cargo del Congreso de la Unión, pues como previene el artículo 65 constitucional, éste se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten. La facultad de iniciativa, que da impulso a la función legislativa, está contenida en el artículo 71 del Código Político y corresponde al titular del Ejecutivo federal, a los diputados y senadores, a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, así como a los ciudadanos.[721] Las decisiones que tome el Congreso mexicano, de acuerdo con el artículo 72 del propio texto constitucional, se convertirán en leyes o decretos. Existen dos procesos distintos para cumplir esta primordial función: el ordinario y el de reforma constitucional. Si bien ambos observan derroteros similares, el quórum de votación es distinto, además de que la reforma constitucional requiere, una vez votada por ambas cámaras, ser aprobada por la mayoría de las legislaturas locales.

El procedimiento legislativo, para ser constitucionalmente válido, debe cumplir con una serie de formalidades y seguir el orden establecido para cada una de las etapas que lo integran, además de garantizar la participación equitativa y plural de los sujetos que intervienen en su concreción, en el entendido que se tiene como objetivo final la creación de una norma obligatoria para los representados, que ha sido considerada como un vehículo justo y eficaz para una realidad histórica determinada.

a) Resoluciones del Congreso y de las cámaras

Las resoluciones del Congreso pueden traducirse en leyes o decretos. Las primeras, son producto de una tarea congénita del Congreso, se ubican jerárquicamente por debajo de la Constitución y son generales, abstractas, permanentes, impersonales y obligatorias para todas las

[721] Mediante reforma constitucional a diferentes artículos, publicada el 9 de agosto de 2012, se otorgó a los ciudadanos el derecho a presentar iniciativas de ley o de decreto. No olvidemos que desde 1813, cuando se estableció el Congreso de Chilpancingo, se había aceptado que cualquier hombre podía presentar iniciativas de ley. Véase en el capítulo II el inciso "Morelos y el ideario mexicano".

personas y autoridades del Estado mexicano. Por su parte, los decretos legislativos —cuya naturaleza jurídica no debe confundirse con los denominados decretos presidenciales— están directamente vinculados con las resoluciones adoptadas por una u otra cámara, al amparo de sus facultades exclusivas.

b) Reglas constitucionales del proceso legislativo

El proceso legislativo involucra varias fases que deben observase, no sólo para que una propuesta se convierta en ley o decreto, sino para que el proceso mismo de creación normativa tenga validez constitucional.[722] Las etapas que conforman este procedimiento son, en términos generales: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. Según el artículo 72 constitucional, "todo proyecto de ley o de decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas", y para tal efecto se observará "la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".[723] A grandes rasgos, las reglas constitucionales del proceso de creación de la ley son:

a) Si un proyecto de ley o decreto es aprobado en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la revisora, y si ésta lo aprueba, se remitirá al Ejecutivo.

b) Si un proyecto de ley o decreto es desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones correspondientes. Si examinado de nuevo, es aprobado en sus términos iniciales por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara originaria, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo analizará de nueva cuenta. En caso de aprobarlo por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo, pero si lo

[722] La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, "desde hace más de 15 años y en más de 30 ocasiones, que el procedimiento legislativo definido en la Ley fundamental es la base del régimen democrático y no un mero formalismo, ya que exige que el órgano legislativo observe y proteja los principios de legalidad, representatividad y democracia deliberativa".

[723] El 17 de agosto de 2011 fue publicada la reforma al primer párrafo del artículo 72, con base en la cual, la anterior referencia al "Reglamento de Debates" fue eliminada y sustituida por la relativa a la "Ley Orgánica y los reglamentos respectivos" que, se colige, son los de cada una de las cámaras.

rechaza, el proyecto de ley o decreto no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

c) Si un proyecto de ley o decreto es desechado en parte, modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión en la de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones propuestas, sin poder alterar los artículos aprobados.

d) Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora son aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara originaria, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo.

e) Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora son reprobadas por la mayoría de votos en la de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por la misma mayoría, las adiciones o reformas son desechadas, ahora en la cámara de revisión, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas, pasará al Ejecutivo.

f) Si por el contrario, la cámara revisora insiste en dichas adiciones o reformas, por la mayoría absoluta de votos de los presentes, todo el proyecto no volverá a presentarse, sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículo aprobados, reservando los adicionados o reformados para sesiones posteriores.

a) Todo proyecto de ley o decreto que sea desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

En todos los supuestos anteriores, la remisión del proyecto aprobado al Ejecutivo será para los efectos de su sanción, promulgación y publicación, como se explicará más adelante.

La cámara de origen es aquélla ante la que se presenta una iniciativa de ley o de decreto y, según el artículo 72, inciso h) de la Constitución, la formación de leyes o decretos puede iniciar de manera indistinta en cualquiera de los dos cámaras, excepto cuando los proyectos versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, en cuyo caso deben discutirse primero en la de Diputados. En consecuencia, la cámara revisora es aquélla que verifica lo que aprueba la colegisladora. Adicionalmente, el inciso i) establece que las iniciativas se discutirán de preferencia en la cámara en la que se presenten, a

menos que transcurra un mes de haber sido turnadas a la comisión dictaminadora sin que ésta haya rendido dictamen; en tal caso, el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Como ya se mencionó en apartados anteriores, existe otra regla constitucional que igualmente condiciona la validez del proceso legislativo: la denominada "democracia deliberativa". Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que el principio de deliberación democrática encuentra sustento no sólo en el texto de la Constitución —fundamentalmente en los artículos 26, 65 y 72—, sino en las normas procedimentales previstas en la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, cuyo objeto es garantizar que todas las fuerzas políticas con representación en las cámaras —es decir los representantes democráticamente electos— estén en posibilidades de participar en condiciones de libertad e igualdad,[724] pues de lo contrario se afecta la deliberación parlamentaria y con ello la calidad democrática de la decisión final. Así, por ejemplo, la publicación de los dictámenes con determinadas horas de antelación tiene por objeto asegurar que los legisladores y sus grupos parlamentarios cuenten con el tiempo suficiente para conocerlos, estudiarlos y, en consecuencia, discutirlos y votarlos de forma informada, pues de lo contrario no sería posible que las mayorías y, sobre todo, las minorías parlamentarias, expresaran y defendieran su opinión en un contexto de equidad y pluralidad.[725]

En pocas palabras, las reglas constitucionales que rigen el proceso legislativo tienen el propósito de "preservar el carácter del Congreso de la Unión como la instancia deliberativa por excelencia de nuestro sistema democrático" y garantizar una genuina deliberación parlamentaria; esto es, la discusión racional e informada sobre los contenidos de las leyes o decretos que se aprueban y que habrán de ser obligatorias para los representados.[726]

---

724 La participación debe entenderse en los términos del artículo 65 constitucional, es decir, debe abarcar el estudio, la discusión y la votación de las iniciativas.

725 Existen múltiples precedentes jurisdiccionales. Sin embargo, uno de los más relevantes fue la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, en donde que la Suprema Corte invalidó el denominado Plan B del Presidente López Obrador.

726 Voto concurrente que formula la ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023. Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/0k5JSowBTQ9SA1yh5hGc/*, [consultado 7/5/2024].

c) Trabajo en las comisiones

Como se advirtió, una de las principales tareas de las comisiones ordinarias es la de dictamen legislativo, y éste, según el artículo 80 del reglamento de los diputados, es el "acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar" los asuntos que les son turnados. De acuerdo con el mismo numeral, un dictamen se elabora a partir de las proposiciones con punto de acuerdo e iniciativas de ley o decreto que el Pleno les turne en calidad de cámara de origen; en las minutas y observaciones que la colegisladora realice a un proyecto de ley o decreto; así como en las observaciones que eventualmente realice el titular del Ejecutivo federal, en ejercicio de su facultad de veto.

Por regla general, las comisiones cuentan con un máximo de 45 días para dictaminar, a partir de la recepción formal de una iniciativa. Este plazo podrá prorrogarse por única ocasión hasta por uno igual, siempre que la Mesa Directiva, en los términos del artículo 183 del reglamento mencionado, considere que la petición es justificada. Si el dictamen no se emite en el plazo referido, precluirá la facultad de las comisiones para hacerlo, y los asuntos podrán ser presentados de manera directa al Pleno para su discusión y aprobación por una mayoría calificada. Sólo en este caso y en los considerados de urgente u obvia resolución, las iniciativas podrán ser sometidas a discusión y votación de la asamblea sin un dictamen previo. Tratándose de proposiciones con punto de acuerdo, las comisiones tendrán hasta el fin de cada periodo ordinario de sesiones para dictaminarlos.

Desde el Reglamento de 1857, al que se hizo una breve referencia en el segundo capítulo de la presente obra, no se habían vuelto a señalar normas de técnica legislativa, como lo hace el reglamento vigente que, además de establecer los requisitos que deben reunir las iniciativas que presentan los legisladores, prevé todos los que debe observar el dictamen —incluidas las valoraciones de impacto presupuestal y regulatorio— que se enviará a la Mesa Directiva, la cual podrá hacer observaciones técnicas en un plazo determinado y presentar las sugerencias respectivas a las comisiones, pero sujeta a plazos fijos para que el Pleno lo conozca. El reglamento referido regula también el voto particular, sus elementos, términos procesales y su trámite, y la manera en que deberán expedirse los decretos que son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, además del procedimiento para la discusión de las reformas constitucionales, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

La normatividad reglamentaria del Senado también desarrolla la participación de sus comisiones en el procedimiento legislativo, y como en el caso de la Cámara de Diputados, establece un plazo máximo para dictaminar, que es de 30 días, excepto cuando por su "trascendencia o complejidad" la Mesa disponga un plazo mayor. Las comisiones pueden igualmente solicitar la ampliación del término hasta por sesenta días hábiles; en caso de no emitir el dictamen respectivo, el presidente de la Mesa Directiva debe excitarlas directamente o a solicitud de algún senador, y de continuar con la omisión, puede someter la iniciativa o el proyecto a discusión y votación del Pleno. Como en el caso de la colegisladora, los dictámenes deben elaborarse bajo determinadas reglas de técnica legislativa y ser enviados a la Mesa Directiva. Se contempla, además, un mecanismo para abatir el rezago legislativo: las iniciativas presentadas durante el año legislativo inmediato anterior y que no hayan sido dictaminadas en el plazo reglamentario, pueden ser sometidas a consideración de los grupos parlamentarios, dentro de los 30 días siguientes al inicio del nuevo año de ejercicio, para que manifiesten su interés de mantener vigentes, para estudio y dictamen, algunas de ellas; las restantes son enviadas al archivo para su resguardo, con lo cual opera la preclusión.

Ambos reglamentos regulan la actividad de cabildeo que realizan los particulares durante el proceso legislativo.

d) Veto del Ejecutivo, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia

En una fase intermedia entre la aprobación que hace el Legislativo y la promulgación que realiza el presidente de la república, puede presentarse el llamado veto que este último puede imponer a una ley o un decreto, conforme al apartado B del artículo 72 de la Constitución Política. Se trata, pues, de la "prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo";[727] en el entendido de que cons-

[727] Tesis P./J. 122/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, noviembre de 2006, página 879. Registro digital 173929. Rubro: "Derecho de veto. La omisión de su ejercicio por parte del presidente de la Repú-

tituye un mecanismo de control político entre estos dos poderes, "para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo". [728] Las observaciones del Ejecutivo pueden ser remontadas si el proyecto de ley o decreto es confirmado por mayoría calificada de las dos cámaras.

Es importante recordar que la reforma al numeral referido, del 17 de agosto de 2011, trajo consigo la erradicación definitiva del llamado "veto de bolsillo" que antes podía ejercer el Ejecutivo respecto de las leyes y decretos aprobados por el Legislativo; transcurrido el plazo de 10 días sin que el primero hubiese enviado sus observaciones al segundo, el proyecto se consideraba sancionado y aquél debía ordenar su publicación;[729] sin embargo, la ausencia de una hipótesis normativa que señalara los pasos a seguir en el supuesto de que el Ejecutivo incumpliera con la obligación de ordenar la publicación, daba lugar a que éste simplemente lo retuviera de manera indefinida. Ante ese escenario, la reforma constitucional a la que me he referido estableció que todo proyecto no devuelto por el Ejecutivo con sus observaciones a la cámara de su origen, dentro de los 30 días naturales siguientes, se reputará aprobado por éste, y el Ejecutivo tendrá 10 días naturales para promulgarlo y publicarlo. De no hacerlo en tal plazo, la ley o decreto se considerará promulgado y el presidente de la cámara de origen ordenará su publicación dentro de los 10 días naturales siguientes. En caso de que los plazos venzan en los periodos de receso, lo conducente corresponderá a la Comisión Permanente.

La propia Constitución establece límites a esta facultad, al precisar que el Ejecutivo no podrá realizar observaciones a la ley que regule la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo; a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado; a la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados contra los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional; al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente; así como

---

blica en relación con una ley federal que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley ni la improcedencia del juicio".

728 Tesis 1a. LXXXVII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIX, mayo de 2009, página 851. Registro digital 167267. Rubro: "Derecho de veto. Al no existir algún precepto constitucional que limite su ejercicio en cuanto al contenido, el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto".

729 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit*.

al decreto que revoque la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos humanos y sus garantías, prevista en el artículo 20 de la Ley fundamental.

A partir de la premisa de que de la suerte del Parlamento depende la suerte de la democracia, y que el Legislativo es pieza central de ésta, en tanto representa a la Nación, y de su situación actual, podemos afirmar lo señalado por Cecilia Mora-Donatto, que el Congreso mexicano está urgido de una refundación, redefinición y readaptación en su estructura y funciones que le permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta en nuestros días la sociedad mexicana.[730]

7. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

La obsolescencia e insuficiencia de las disposiciones que sobre la organización técnica y administrativa contenía la ley orgánica eran manifiestas, frente a la complejidad de las funciones asignadas a las cámaras y el nuevo tiempo de la política mexicana, de manera que la reciente ley estableció una clara diferencia entre la prestación de los servicios parlamentarios, y los servicios administrativos y financieros, que anteriormente prestaba indistintamente el oficial mayor de cada una de ellas.

La ley orgánica vigente contiene disposiciones aplicables al Congreso y a cada una de las cámaras. Respecto del primero, norma lo relativo a la difusión e información de sus actividades, señalando que "hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan". Para ello, en este apartado se refieren los medios que tendrán, el Congreso en su conjunto y cada una de las cámaras en lo particular, para que den cumplimiento a este mandato; uno de estos medios es el Canal de Televisión del Congreso General, el cual funcionará con base en los permisos y las autorizaciones que le asigne la autoridad competente, teniendo por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria, "así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa". Para el

730 Mora-Donatto, Cecilia, Cambio político..., *op. cit.*, p. 8.

efecto de conducir y normar las actividades que desarrolla este canal televisivo, se constituyó la Comisión Bicamaral del Canal del Congreso de la Unión, misma que deberá integrarse por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno respectivo, a propuesta de la JUCOPO de cada una de las cámaras.

Entre los demás instrumentos para que las cámaras del Congreso cumplan con su obligación de informar se encuentran: a) el Diario de los Debates, órgano oficial de cada cámara en el cual deberán publicarse, entre otros aspectos, las versiones taquigráficas o estenográficas de los sesiones; b) el sistema de bibliotecas, cuyo objetivo es conformar, conservar y acrecentar los acervos bibliográficos; c) la gaceta parlamentaria; y d) el sitio web de cada una de ellas.

a) Organización de la Cámara de Diputados

La exposición de motivos del dictamen de la ley orgánica de 1999 establece que la nueva estructura de organización técnica y administrativa obedece al "principio de la profesionalización de quienes tengan a su cargo las tareas correspondientes y su conformación como un servicio civil de carrera", para lo cual se crea una Secretaría General como responsable de mantener una vinculación "con los órganos de legisladores que tendrían a su cargo la dirección parlamentaria y la dirección política de la Cámara", a través de una secretaría de servicios parlamentarios y una secretaría de servicios administrativos y financieros, respectivamente.

Según el artículo 47 de la mencionada ley, la Secretaría General es la responsable de "la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras", además de constituir el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios. Para el nombramiento de su titular, es obligada la construcción de consensos y la participación secuencial de órganos diversos, pues debe realizarlo el Pleno mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, de acuerdo con la propuesta que someta a su consideración la Conferencia. Su duración en el cargo será por el término de cada legislatura, y puede ser reelecto, o bien continuar en funciones hasta la realización de la nueva elección. A él corresponden, entre otras tareas, realizar los preparativos para celebrar la sesión constitutiva de la cámara; fungir como secretario en la Conferencia y ejecutar y vigilar el cum-

plimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos de la misma en la prestación de los servicios que están bajo su responsabilidad; dirigir los trabajos y supervisar el desempeño de las secretarías de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos y Financieros, además de formular los programas anuales de carácter administrativo y financiero.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios, de acuerdo el artículo 49 de la Ley Orgánica, "confiere unidad de acción" a los servicios de asistencia técnica a la presidencia de la Mesa Directiva, a los de la sesión, a los de las comisiones, a los del Diario de los Debates, y a los del archivo y de bibliotecas. Su titular debe velar por la imparcialidad en la prestación de los mismos, además de realizar "la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias", y dentro de su ámbito de responsabilidad se ubican los cinco centros de estudios. Por su parte, la de Servicios Administrativos y Financieros atiende lo relacionado con los recursos humanos, tesorería, recursos materiales, generales y de informática, jurídicos, en sus aspectos consultivo y contencioso, de seguridad, médicos y de atención a diputados.

La cámara cuenta, también, con órganos técnicos de apoyo; es el caso de la Contraloría Interna, que se ubica en el ámbito de la Conferencia, cuyo titular es propuesto por ésta al Pleno, debiendo ser electo por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Otra oficina de asistencia técnica es la Coordinación de Comunicación Social —dependiente de la Mesa Directiva—, encargada de la difusión de las actividades de la cámara y de ser enlace institucional con los medios de comunicación, así como responsable del programa de publicaciones. El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados rige su organización y funciones, así como la designación de su titular. Por último, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente es el órgano técnico responsable, como su nombre lo indica, de la formación, actualización y especialización de los integrantes de los servicios parlamentarios, y administrativos y financieros de la cámara, incluidos los candidatos a ingresar a los mismos.

b) Organización de la Cámara de Senadores

La exposición de motivos de la referida ley orgánica de 1999, destaca la importancia del "establecimiento del servicio civil de carrera como componente fundamental en la organización técnica y administrativa de la Cámara". De esta forma, el artículo 106 prescribe que para

el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos, además de las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, incluida la tesorería que se encuentra dentro del ámbito de la segunda. A diferencia de la otra cámara, el Senado no tiene una secretaría general a la que estén adscritas dos secretarías especializadas. Los candidatos a ocupar dichas secretarías, así como la tesorería de la cámara, "serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes"; durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos, y sólo podrán ser removidos por causa grave, a propuesta de la propia Mesa Directiva, para lo cual también se requiere el voto mayoritario de los senadores presentes en el Pleno.

La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tiene a su cargo, entre otras funciones, asistir a la Mesa Directiva durante las sesiones del Pleno; auxiliar al presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo para cada periodo de sesiones; integrar y actualizar los expedientes de los asuntos conocidos por la cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos; llevar registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones, y garantizar su difusión; y desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, en relación a iniciativas de ley o decreto en proceso de dictamen.

A la Secretaría General de Servicios Administrativos le corresponde encabezar y dirigir los servicios administrativos, conducir las relaciones de trabajo con el personal de base y administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad, entre otras tareas. A su vez, la tesorería se hace cargo de recibir los fondos y aplicar las partidas correspondientes para cada ejercicio fiscal, con base en los acuerdos que aprueben la Mesa Directiva y el Pleno; y presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe sobre la aplicación de los recursos financieros. Además de las dos secretarías y la tesorería, el Senado cuenta con una Contraloría Interna para auditar el ejercicio del presupuesto de la cámara y los recursos recibidos por los grupos parlamentarios, cuyo titular es designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno, a propuesta de la JUCOPO, y, al igual que el tesorero, puede ser removido por causa grave.

Capítulo V.
Reingeniería del poder público desde el Legislativo

1. INTRODUCCIÓN

En el México del siglo XIX, en especial durante la segunda mitad, nuestro incipiente estado de derecho reconoció en los derechos del hombre "la base y el objeto de las instituciones sociales",[731] de modo que la concepción liberal-individualista se impuso, aunque los mecanismos e instrumentos para hacerlos exigibles estaban en ciernes. En una siguiente etapa, durante la primera mitad del siglo XX, surgieron nuevas reivindicaciones ciudadanas; además de reiterar y perfeccionar los mecanismos para el ejercicio de los derechos individuales, se dio un enorme paso cualitativo al reconocer y garantizar derechos sociales inéditos, pues la Constitución mexicana de 1917 fue la primera en vincular la libertad individual con los derechos sociales, elevando estos últimos a rango constitucional, de suerte que se perfiló un estado social de derecho. No obstante, producto del creciente interés ciudadano por involucrarse en las cuestiones gubernamentales, la subordinación de los órganos del Estado al marco jurídico positivo, la existencia de límites y controles efectivos al poder público, y la multiplicación de actores

[731] Artículo 1º de la Constitución de 1857, "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución." En https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf, [consultado 17/9/2017].

en las numerosas formas de ejercer el poder, a esa noción se le agregó el adjetivo "democrático", por lo que aun cuando sigue siendo objeto de fortalecimiento, hoy contamos con un estado social y democrático de derecho. Ese estado de cosas encuentra su principal sustento en el reconocimiento de los derechos humanos y las garantías para su protección y ejercicio, además de una nueva relación con la sociedad, sobre cuya base se coloca a la persona en lo individual y en colectividad, destinatario siempre del quehacer público, al tiempo que los referidos derechos están caracterizados por la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de mayor entidad que lo prescrito en el derecho vigente, pero positivado para su eficacia jurídica.

De forma complementaria, como se ha venido señalando, una primera aproximación al conocimiento sobre la manera en que funciona jurídicamente el Estado es la que parte del principio de división de poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con base en el cual, el Estado es capaz de cumplir sus funciones, en el sentido formal y jurídico, pero también en el material.

Si la división de poderes fue una solución necesaria para evitar la concentración del mismo, el reto contemporáneo es lograr su adecuación y adaptación a la realidad mexicana moderna; que consiga privilegiar la colaboración, favorecer el diálogo democrático y que se traduzca en la aplicación eficaz de controles intraorgánicos e interorgánicos y, por último, en el equilibrio entre los poderes.

En el presente capítulo se plantea, entre otras cosas, que para lograr eficacia y eficiencia en el desempeño de las autoridades, se requiere una reingeniería del poder que, fiel al modelo de estado social y democrático de derecho, y con base en el principio de división de poderes, consiga responder a las necesidades y exigencias de la sociedad actual. La reingeniería del poder en México no es otra cosa que el proceso por medio del cual, ya sea desde la mayor participación ciudadana en las decisiones públicas, hasta en las reformas constitucionales, ha de imponerse al poder político y a su ejercicio, una forma más horizontal y democrática de procesar y resolver los asuntos de interés general, a la luz de las razones que se han venido esbozando en los capítulos anteriores.

Las decisiones que tomen las autoridades y las instituciones públicas deben ser tales que conciten el beneplácito y la aceptación de la sociedad, de forma tal que las asuma como propias y las acate, consciente de su pertinencia y de los beneficios que éstas implican. La men-

cionada reingeniería comprende, básicamente, a los tres poderes, cuya relación debe estar caracterizada por el equilibrio, la colaboración y la eficacia. El interés de esta obra hace énfasis, por supuesto, en el Poder Legislativo; no obstante, también se hará referencia, de manera tangencial, a los poderes Ejecutivo y Judicial.

Las propuestas que se plantearán giran, fundamentalmente, en torno al Legislativo, considerando que la tarea que le corresponde no se limita a determinar las directrices y el rumbo del país, contenidos en la Constitución y en las leyes; inicia allí, en el diseño de las instituciones y de las reglas de la vida democrática, así como en la actualización permanente de un marco jurídico que dé certeza y confianza a la sociedad. Esta reingeniería debe sustentarse en una serie de principios generales que tiendan al perfeccionamiento del federalismo, de la forma republicana de gobierno y del sistema presidencial, como puntales de nuestra forma colectiva de ser en lo político y en lo jurídico.

2. EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La transición democrática, como se señaló en un capítulo previo, ha sido resultado de la suma paulatina de factores que sirvieron al propósito de evitar rompimientos o cambios abruptos y dar lugar, en cambio, a una consistente transformación social, económica y, obviamente, política, seguida de una electoral y del sistema de partidos, las cuales se han expresado en una plausible realización de elecciones libres, que de manera gradual fueron empujando nuestra transición hacia un régimen más democrático, caracterizado por la pluralidad ideológica y partidaria, al punto que hoy la contienda por el poder se realiza de manera transparente, abierta y sobre reglas de equidad entre los contendientes, donde la participación social es nota imprescindible.[732] Dicha transición inició al revertir la concentración del poder que había servido al propósito de impulsar el desarrollo nacional; y en la actualidad, ese proceso se encuentra ante la exigencia de cambios constitucionales y de la consolidación de los ya efectuados, para dar respuesta a los desa-

[732] Y lo que resulta aún más importante, esa equidad entre los contendientes es también una equidad de géneros, pues se han armonizado la Constitución federal y las leyes electorales para que la participación de la mujer sea en un plano de total igualdad en las candidaturas a los cargos de elección popular (50% de candidaturas para hombres y 50% de candidaturas para mujeres).

fíos que implican, más democracia dentro y una respuesta eficaz a los retos del mundo global.

En nuestro país, la intervención de las fuerzas sociales ha venido cobrando cada vez mayor relevancia en el ámbito de la democracia formal -antes reservado casi de forma exclusiva a las fuerzas políticas-, lo que ha dado lugar a mejores condiciones para que el Estado cumpla su función social y garantice, en esta medida, que se consolide como democrático y se aleje de formas autoritarias.[733] En efecto, "al perseguir fines sociales, la participación política adquiere una nueva dimensión y la democracia pasa, de ser un conjunto de reglas del juego, a ser un rumbo para llegar a la justicia por la vía de la libertad".[734] En el curso de su evolución democrática, México ha ido consolidando su composición plural, lo que ha obligado a las distintas fuerzas políticas a impulsar nuevas vías para dialogar y construir acuerdos, donde la opción entre la cooperación política o el bloqueo partidario dogmático no puede ser más una disyuntiva, pues existe una percepción, cada vez más generalizada, de que los desacuerdos entre los partidos políticos tienen costosas consecuencias e inhiben las propuestas, fomentan la desafección social hacia el sistema político y ponen en entredicho la viabilidad de las instituciones; y todo ello conduce, en un caso extremo, a graves desavenencias sociales.

Los efectos colaterales de la pugna por el poder y en el poder entre fuerzas políticas antagónicas, debilitan los mecanismos que sirven al propósito de que los individuos y los grupos sigan las reglas, desgastan de manera innecesaria a las instituciones, reducen la atención social por los asuntos de interés general y, en consecuencia, llevan a una pérdida de rumbo en el cumplimiento del objetivo imprescindible: preservar a la sociedad y su sistema de instituciones, que es sostén del ejercicio del poder público. "Con las instituciones, todo, incluso su cambio; contra ellas, nada, [porque] coincidiendo en lo fundamental, podemos discutir y hasta cuestionar todo lo demás y darle distintas opciones a quien tiene que decidir: el pueblo".[735]

---

733 Reyes Heroles, Jesús, "Avanzamos en la democracia, perfeccionándola, o retrocedemos", discurso pronunciado el 5 de febrero de 1978, Obras completas, Eugenia Meyer (coord.), México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heroles, A.C., Secretaría de Educación Pública, FCE, 1996, tomo III, pp. 222-223, paráfrasis.

734 *Ibidem*.

735 *Idem*, "Hagamos política en todas partes", discurso pronunciado el 21 de febrero de 1972, p. 259.

En el curso de nuestra transición, logramos democratizar nuestras instituciones, los procesos políticos y electorales, así como las relaciones entre fuerzas políticas diversas, con lo que el ejercicio del poder de ha hecho más horizontal; no obstante, debemos conservar y consolidar los avances y no permitir ningún retroceso, y para ello es fundamental que los actores sociales y políticos se aperciban del apremio de poner al día las instancias y las reglas que nos hemos dado, y que estos últimos comprendan que su desempeño es lo que permitirá a la comunidad apreciar el valor tangible de la democracia.

a) Redistribución del poder: signo de los tiempos

Los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI constituyeron, para México, no sólo una época de cambio, sino un cambio de época. Como consecuencia de la evolución de pensamiento y de actitud de la sociedad, ahora más participativa y plural, ocurrieron diversas transformaciones que permearon la vida pública y que incidieron en la vigorización de la democracia, como principio compartido por la mayoría de los países de occidente e impulsado por el sistema de naciones unidas.

El tránsito de un régimen político que había concentrado el poder en la figura presidencial, tanto en su relación con los demás ámbitos de gobierno, como en la que guarda con los otros poderes, hacia otro identificado por una "devolución" de facultades, jurídicas y fácticas, del centro a la periferia, y del Poder Ejecutivo hacia sus iguales, dio lugar a un proceso de redistribución llana del poder que, aún con la tendencia de reversión de los años recientes, se ha convertido en un signo de esta época. La reivindicación de los gobiernos locales frente al federal, y el mayor protagonismo de los poderes, en especial del Legislativo frente al Ejecutivo, era —y lo sigue siendo— una necesidad imperiosa, que es menester encauzar por la ruta apropiada, pues el objetivo no es debilitar a la institución presidencial, sino establecer los mecanismos idóneos para que cada uno desempeñe de manera adecuada sus funciones, de manera tal que la sociedad sea atendida como se merece.

Se requiere un rediseño político y normativo para hacer más democrática la práctica política y más eficaz la función pública; que comprenda a los tres poderes, a los organismos constitucionales autónomos, y, por supuesto, a los tres órdenes de gobierno; que dé cabida a los nuevos paradigmas que identifican a las sociedades democráti-

cas modernas. Un planteamiento cuyo eje transversal esté determinado por el principio pro persona y el respeto a los derechos humanos; que establezca mecanismos certeros de control del poder público; que involucre también la participación activa de los ciudadanos; y que dé lugar a un ejercicio equilibrado de las funciones de cada poder del Estado. Estos cambios deben solidificar el proceso de redistribución del poder y de la responsabilidad. Estamos frente al urgente imperativo de generar un cambio cultural en materia política; esto es, una transformación de la forma de pensar que desemboque en una nueva y distinta manera de actuar.

b) Gobernabilidad democrática

Si entendemos por reforma política el conjunto de normas jurídicas que sirven para modificar, reordenar y dinamizar el equilibrio existente entre los poderes públicos, podemos coincidir en que las disposiciones constitucionales y legales en materia político-electoral y de diseño institucional, deben servir para fortalecer el diálogo republicano, los equilibrios entre las instancias que integran el poder público y el adecuado funcionamiento de las instituciones. Nuestra Constitución, parafraseando a Jesús Reyes Heroles,[736] no es un texto seco ni cristalizado; se trata de un texto vivo que se sustenta en las relaciones sociales de la Nación, y por tanto, es modificable a la luz de realidades distintas y de la ampliación de las ideas, y eso es lo que ha permitido que opere como instrumento transformador de la realidad, como lo acredita la evolución del estado de derecho decimonónico, al actual estado social y democrático de derecho característico de nuestro país.

La democracia se expresa en todos aquellos mecanismos con los cuales los ciudadanos pueden manifestar sus opiniones, contribuir a la integración de los poderes públicos, e impulsar las soluciones a sus necesidades y aspiraciones, lo que precisamente da lugar a la gobernabilidad democrática. En efecto, para que la gobernabilidad sea democrática, se requiere que el régimen "tenga bien aceitados los mecanismos para propiciar acuerdos y lograr generar consensos",[737] pues

[736] *Idem*.

[737] Córdova Vianello Lorenzo, "Las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la Gobernabilidad Democrática", en Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica, Carbonell, Miguel, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (Coords.), México, UNAM, IDEA,

lo opuesto traería como resultado una democracia ingobernable o una gobernabilidad autoritaria. La democracia como tal, no es suficiente para garantizar gobiernos genuinamente democráticos ni eficaces. Si no está anclada en instituciones sólidas, en reglas claras y justas, en el sano equilibrio entre los poderes y conducida por actores políticos de arraigadas convicciones democráticas, se corre el riesgo del autoritarismo o la ingobernabilidad, aún cuando los gobernantes hubieren sido electos bajo métodos jurídica y políticamente incuestionables.

Conforme a la certera conceptualización de Kelsen,[738] democracia implica construir acuerdos, no imponer voluntades, por tanto, la gobernabilidad en una democracia debe concentrarse en desarrollar los mecanismos que favorezcan los arreglos, los cuales pueden ser vistos desde dos perspectivas: el diseño institucional y la cultura política, siendo el primero indispensable para proveer a la construcción y consolidación de la segunda, propiciando una tendencia hacia el compromiso mediante la renovación del marco institucional en el que existan cauces y estímulos para lograr la cooperación entre las diversas fuerzas políticas,[739] y no la imposición de la regla de la mayoría. Nuestra cultura política, no debe olvidarse, se sustenta en una forma de Estado federal y de gobierno republicano, con un sistema presidencial que se arraigó desde que nuestro país se constituyó como nación independiente,[740] y que en su devenir histórico impuso al presidente de la república como la figura fuerte del sistema, aunque sujeto a los controles constitucionales, propios del principio de división de funciones, a cargo del Congreso —figura vital del sistema y, además, de integración colegiada—, para moderar su desempeño y evitar el autoritarismo. De primera intención parecería que el sistema parlamentario reviste mayores ventajas que el presidencial, pero lo cierto es que, el que mejor le va a un país, es aquél que responde a su propia cultura política, su identidad histórica, su idiosincrasia, su sistema electoral y de partidos; es decir, a

AECID, Instituto Iberoamericano para el Desarrollo del Derecho Constitucional, 2009, p. 351.

738 Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, *cit. pos.* Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 352.

739 *Ibidem*, pp. 354-356, paráfrasis.

740 Véase el capítulo II, en los temas del siglo XIX y XX, en particular a partir del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución de 1824 hasta la Constitución de 1917. Un sistema presidencial cuyo origen resultó muy difícil, enfrentando en dos ocasiones un modelo monárquico (Imperio de Iturbide y el Segundo Imperio, de Maximiliano de Habsburgo).

su propia manera de ser democrática, pues ninguno de los dos sistemas ha probado ser eficaz *per se*.[741]

El rediseño que exige la actual situación, debe entrañar el replanteamiento del poder mismo y del modo de ejercerlo, seguramente ahondando en aspectos como el social, el federalismo, el equilibrio entre los poderes y los procesos políticos, entre otros. Una reforma del poder, como la planteó Luis Donaldo Colosio, "para que exista una nueva relación entre el ciudadano y el Estado [...] para democratizarlo y para acabar con cualquier vestigio de autoritarismo",[742] donde los poderes, los organismos constitucionales autónomos, los órganos colegiados de regulación en distintas materias, y todas las instituciones que de ellos derivan y forman parte, cumplan con su función social, con sujeción a los estrictos límites constitucionales y a los principios de defensa y promoción de los derechos humanos.

En la reformulación de estos mecanismos e instituciones, deben considerarse instrumentos que permitan la participación ciudadana, pues sociedad y gobierno requieren que se impulse la cooperación y la sinergia de fuerzas, de forma tal que la polarización extrema nunca más tenga cabida. En este sentido, será necesario rehacer o perfeccionar buena parte del marco normativo que regula nuestro sistema institucional; entre otros, los instrumentos para que gobernantes y representantes populares rindan cuentas, y los mecanismos con base en los cuales se concretan las relaciones entre los poderes del Estado y las instituciones en particular.

Las decisiones del Legislativo deben ser no sólo legales sino justas, y proveer a los ciudadanos de razones suficientes para admitirlas, observarlas y defenderlas; al Ejecutivo, de las herramientas necesarias para concretarlas; y al Judicial, de las normas para velar de manera eficaz por el apego de todos los actos de autoridad a la Constitución y,

741 Mainwaring, Scott, y Matthew S. Shugart, "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)"; Víctor Alarcón Olguín y Charles D. Kenney (trads.), Foro internacional, v. 33, no. 4 (134), octubre-diciembre 1993, p. 653-683, pp. 658 y ss. En https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1339/1329/1329&ved=2ahUKEwj3lIiQkIGGAxWQI0QIHU3GDW0QFnoECAoQAg&usg=AOvVaw1cmqDvpJnEMDmwBEJ6lJm-, [consultado 24/6/2023].

742 Discurso de Luis Donaldo Colosio, pronunciado el 6 de marzo de 1994, durante el acto conmemorativo del LXV Aniversario del PRI, en el Monumento a la Revolución. En https://www.excelsior.com.mx/nacional/discurso-integro-colosio-6-marzo-1994/1639582, [consultado 15/1/2024].

en casos eventuales, para sancionar actos concretos de inobservancia, además de proveer de argumentos y criterios jurídicos al primero —en la brega cotidiana de la función jurisdiccional— para que, en el ejercicio de su función legislativa, sea capaz de elaborar las leyes y los mecanismos necesarios para una adecuada impartición de justicia.

Todas éstas son algunas de las razones que sustentan la necesidad impostergable del fortalecimiento del Legislativo, donde el debate no se enfoque de manera exclusiva en el punto de definir cuál de los poderes debe tener más o menos atribuciones, sino en los mecanismos para que interactúen y sean capaces de alcanzar la eficacia en el servicio público, en un ambiente de gobernabilidad democrática.

En esta nueva etapa de nuestra historia, el Poder Legislativo debe ocupar un espacio central, como expresión grupal y diversa; ser el legítimo mandatario de la representación nacional y el responsable de discutir los grandes temas de la república, así como de diseñar las mejores soluciones, tanto normativas como institucionales, siempre en coordinación con los demás actores políticos, en especial con el Ejecutivo, cuya propia fortaleza no debe constituir un obstáculo ni una amenaza, sino que debe servir al propósito de encauzar de manera eficaz y certera la acción del Estado. Es por ello que siendo el Congreso el espacio donde se encuentran representadas las distintas visiones acerca del país y su futuro, los ciudadanos deberían tener en esa instancia gubernamental el espacio más adecuado para conseguir los objetivos comunes que corresponderá, en buena medida al titular del Ejecutivo poner en marcha, considerando la lógica y el diseño institucional de nuestro sistema presidencial.

c) Los modelos mayoritario y consensual de democracia

Al estudiar la manera de gobernar y de lograr acuerdos en países democráticos, Arendt Liphart[743] definió dos grandes modelos de democracia:

1) el de "gobierno de la mayoría del pueblo" o Westminster, que es típico de sociedades homogéneas, y en el que las minorías (polí-

[743] Liphart, Arendt, Modelos de democracia formas de gobierno y resultados en treinta países, Carme Castellnou (trad.), Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2008, p. 43.

ticas, raciales, lingüísticas, religiosas, etcétera) están destinadas a permanecer en la oposición y, por tanto, sin representación o con una muy escasa, y excluidas de la toma de decisiones; y

2) el "modelo consensual", característico de sociedades integradas por grupos heterogéneos, en las que se han adoptado medidas para garantizar que las minorías estén representadas, reconociendo así la pluralidad social y su riqueza.

De esta forma, el modelo consensual favorece los acuerdos y evita las posturas inamovibles; tiende a maximizar el arreglo y la aprobación de las propuestas, y evita gobernar atado a los estrictos límites legales para sacar adelante determinadas políticas e instrumentos públicos. Con base en él, las decisiones de los órganos del Estado se traducen en leyes, instituciones y políticas públicas que atienden, en la medida de lo posible, las diferentes posturas ideológicas, y en las que las cesiones de unos se convierten en beneficios de otros y viceversa, es decir en logros comunes, lo que implica que los gobernados pueden ver reflejadas sus expectativas en dichos instrumentos.

De acuerdo con este autor, los elementos necesarios para un modelo consensual de democracia son: 1) composición partidista plural del gabinete del Ejecutivo; 2) equilibrio entre poderes; 3) existencia de un sistema multipartidista; 4) representación proporcional en los órganos colegiados de toma de decisiones; 5) "corporatismo" de los grupos de interés; 6) gobierno federal y descentralizado; 7) bicamarismo fuerte; 8) rigidez constitucional; 9) revisión judicial de la constitucionalidad; y 10) independencia del banco central. Liphart llega a la conclusión de que el modelo ideal de democracia es el consensual, y que no solo los países que han llevado a cabo procesos de transición democrática deberían asumir ese modelo pues, según la información empírica que reunió en su estudio de 36 democracias, los beneficios sociales de las políticas públicas son superiores en una democracia consensual. No le falta razón a Arthur Lewis, para quien "todos los que están afectados por una decisión, deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos [y que] prevalezca la voluntad de la mayoría".[744] Sin embargo, la participación de las minorías no debe limitarse a la mera expresión de sus opiniones, sino a la construcción de la decisión misma, pues de otra manera se estaría limitando el contenido que en la actualidad

[744] *Cit. pos.* Liphart, Arendt, *op. cit.*, p. 46.

se ha dado al concepto de democracia deliberativa. La idea es que las decisiones políticas se tomen considerando los diferentes puntos de vista y que no sea de manera exclusiva una mayoría matemática la que decida. Las propuestas para tomar decisiones no deben versar de manera estricta sobre aprobar o no un proyecto, sino que en ellas deben expresarse las soluciones más viables y considerar las necesidades de toda la población.

A la luz de los elementos que Liphart propone como definitorios del modelo consensual de democracia, puede afirmarse que, en el caso mexicano, esta modalidad fue construyéndose de manera paulatina y, si bien con algunas variantes, aún continúa en proceso de consolidación. Nuestro sistema político ha dado como resultado la existencia de tres o cuatro partidos fuertes que comparten las preferencias electorales mayoritarias, y de algunos partidos menos votados que, básicamente, participan del reparto de asientos de representación proporcional, si bien tienen alguna presencia en ciertas regiones.

3. LOS RETOS DEL PODER LEGISLATIVO

En tanto que el poder público es uno, su división convencional es para su ejercicio;[745] y si el poder es uno, lo natural es que las funciones que desarrolla cada "poder" sean complementarias, no contrarias. Partiendo de esta premisa, el diálogo republicano —entendido como la comunicación fluida y permanente—, en el marco de la ley, respetuoso entre pares, civilizado, en el que se acredite capacidad para plantear y disposición para escuchar, genuina actitud colaborativa, en aras de satisfacer las expectativas ciudadanas y lograr los fines del Estado, es un paso más en la evolución del ejercicio del poder y en la consolidación del régimen democrático.

En la teoría constitucional moderna se reconoce la necesidad de que existan controles que limiten y vigilen el ejercicio del poder público, como parte esencial del proceso de toma de decisiones, el cual consta de tres etapas consecuentes: obtención, ejercicio y control del mismo. Si bien el tema específico de las funciones de fiscalización y control se abordarán en un apartado posterior, se propone analizar an-

[745] El artículo 49 de nuestra Carta Magna señala: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf, [consultado 24/1/2024].

tes un punto fundamental, en el contexto de lo que ahora puede considerarse como una concepción menos rígida sobre la teoría de la división de poderes. Me refiero a la que reconoce que si bien es cierto que deben existir controles interorgánicos entre los poderes de un Estado, también deben desarrollarse canales y mecanismos que favorezcan un intercambio permanente entre ellos, con el fin de hacer más ágil y eficiente su desempeño. Se trata de impulsar un esquema que fortalezca el equilibrio entre poderes y, lo más importante, que le reporte buenos resultados a la ciudadanía.

Una de las formas más eficaces para desarrollar dichos mecanismos es mantener una relación fluida que haga posible el intercambio constante de información, de opiniones y de propuestas acerca de los asuntos que afectan a la sociedad, y que demandan la atención de quienes son responsables de resolverlos, o bien de vigilar que se resuelvan. Sin ser una función de control en sí misma, sus efectos lo serían, pues si bien el Legislativo y el Ejecutivo son capaces de establecer un canal abierto de trato institucional, bajo ciertas reglas, muchos de los resultados que se busca conseguir mediante el ejercicio de las funciones de fiscalización y control *ex post*, podrían obtenerse si se desarrollan *ex ante*.

Un primer acercamiento consiste en replantear los mecanismos e instrumentos que requiere el Legislativo en sus relaciones e interacción con los otros poderes, con los organismos constitucionales autónomos, con los organismos internacionales y con la sociedad.

a) Su relación con el Ejecutivo

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo constituyen uno de los puntos más sensibles del desafío de la gobernabilidad democrática que, en un sistema como el nuestro, depende de la generación de compromisos y de un constante acuerdo entre las partes. Son estos dos poderes, por su origen democrático y la versatilidad de los asuntos a su cargo, los que se encuentran en permanente tensión —que no significa de forma necesaria un desencuentro—,lo que obliga a contar con un siempre depurado marco jurídico, para hacer de ese vínculo, uno flexible, práctico y eficaz para la toma de decisiones oportuna y fructífera.

La existencia de vías más adecuadas para el establecimiento de un efectivo diálogo republicano entre los poderes, además de favorecer

las relaciones entre éstos, traería consigo la ampliación de los espacios de comunicación, propios de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, para permitir que las demandas de los grupos emergentes de la sociedad sean escuchadas por sus representantes.

Una eventual facultad del Legislativo para conseguir que el presidente de la república acuda al Congreso —bajo determinadas circunstancias, a efecto de discutir y tomar acuerdos sobre temas relevantes de la agenda nacional que atañan a ambos poderes—, demostraría la eficacia del poder y de la política, pues se estaría ante la posibilidad de tomar decisiones preventivas o correctivas respecto de los asuntos de fondo o de ocasión, haciendo más expedito y diáfano el intercambio entre los poderes, los cuales comparten la responsabilidad relativa al diseño y ejecución de las políticas públicas, las que al final no persiguen otra cosa que encontrar soluciones efectivas a problemas reales de la sociedad a la que se representa y se gobierna.

No se trata, en modo alguno, de tener al Ejecutivo uncido a la agenda política del Legislativo, o de forzarlo a acudir a responder preguntas a capricho de los legisladores o de los grupos parlamentarios, sino de establecer, como ya se dijo, canales por los que se deslice una comunicación permanente e informada; un diálogo entre dos poderes, cuyas responsabilidades se encuentran imbricadas de manera inevitable. Un intercambio de esta naturaleza no sólo favorecería la toma de decisiones y fortalecería el ejercicio de las funciones de control y de fiscalización del ejercicio del poder público, sino que ayudaría a establecer dispositivos de anticipación e inclusive de toma de decisiones coyunturales en el momento justo y de manera consensuada. Lo que se busca es incorporar todos aquellos mecanismos que abonen a un mejor y más eficiente ejercicio de las funciones que corresponden a cada uno de los poderes públicos y, por ende, a la prestación de un mejor servicio a la sociedad.

Algunos organismos internacionales, como la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA),[746] se han pronunciado en el sentido de que debe instaurarse una coordinación adecuada entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cual puede lograrse mediante la creación de organismos o comités especiales de coordinación, según se desprende del documento “Contribución parlamentaria a la democracia: criterios

[746] Vid. infra inciso h) “Su relación con otros parlamentos y con organizaciones Internacionales: la diplomacia parlamentaria”.

para los parlamentos de las Américas".[747] En él se propone el establecimiento de un procedimiento riguroso y sistemático para enmarcar la formulación de preguntas, en forma escrita u oral, por parte de los parlamentarios, además de una supervisión de los ministerios, de las empresas públicas y de las agencias relacionadas con el sector de defensa y de seguridad nacional.[748]

Un efectivo sistema de frenos y contrapesos, traería como consecuencia una mayor funcionalidad en el proceso del poder público y, por ende, mayor legitimidad y aceptación de los gobernados respecto de los gobernantes. Si bien no puede ser medible bajo parámetros cuantitativos, la magnitud de los beneficios que traería consigo el respeto al límite competencial de cada poder, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros, sí puede serlo en términos de funcionalidad y eficiencia en la prestación del servicio de gobierno, es decir, en el cumplimiento de las funciones que corresponden a cada poder, y eso puede ser una razón de peso suficiente como para, por lo menos, impulsar el debate en la materia. Los artículos 69 y 93 de nuestra Constitución ameritan, pues, una revisión concienzuda y, en algún futuro próximo, una reforma que induzca nuevas formas de diálogo para el ejercicio ponderado y fructífero del poder público.

b) El informe anual del Ejecutivo

Para impulsar el fortalecimiento del Poder Legislativo, en este rediseño es necesario revisar los mecanismos de control que éste tiene a su cargo, sin demérito de otros que tienen como objetivo incentivar el diálogo republicano. Es el caso del informe del Ejecutivo y su glosa, que "es sólo una de las importantes tareas que exigen una respuesta normativa de nuestros representantes".[749] Han quedado atrás los tiempos en

747 XI Asamblea General de la COPA, x Reunión Anual de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, Ciudad de Quebec, Canadá, del 6 al 9 de septiembre de 2011, Comisión de Democracia y Paz, Contribución Parlamentaria a la Democracia: Criterios para los Parlamentos de las Américas, http://www.copa.qc.ca/esp/asamblea/2011/documents/DOC-CDP-criteres-e-VF.pdf, [consultado 15/2/2024].

748 *Idem*.

749 Mora-Donatto, Cecilia, "La reforma al formato del informe presidencial ¿parálisis o autismo legislativo?", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional Estudios en ho-

que la ceremonia formal en la cual el Ejecutivo acudía ante la representación nacional a presentar su informe al Legislativo, y durante la cual dirigía un mensaje a la Nación sobre el estado que guardaba la administración pública, servía como escenario para ensalzar al presidente,[750] como atrás fue quedando también la utilización de la misma ceremonia como foro público de los grupos políticos antagónicos a este último para el desahogo de agravios, justificados o no, y la expresión de vituperio y rechazo al Ejecutivo.

Este tema representó, durante algunos años, motivo para el diferendo entre los distintos grupos políticos, que derivó, mediante las reformas respectivas, en la eliminación definitiva de dicha ceremonia. Sin embargo, siendo el informe presidencial una de las mejores ocasiones para propiciar un intercambio de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, esto es, deliberar, terminó por desaprovecharse la instancia y ser absolutamente insuficiente. El informe presidencial debe ser un momento inmejorable para propiciar un intercambio directo de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; sin embargo, la regulación que sobre el mismo establece actualmente el artículo 69 constitucional lo convierte en una oportunidad perdida. Tiene razón Cecilia Mora-Donatto al afirmar que "el reto, ahora, es generar el consenso necesario para determinar cómo debemos rediseñar el informe presidencial y su glosa y convertirlos, de una vez y para siempre, en instrumentos que contribuyan a que el Congreso sea un eficaz órgano controlador".[751] Hoy, las fuerzas políticas con representación en el Congreso deben identificar espacios más idóneos para el diálogo, el debate y la negociación, y entender que el poder del que forman parte puede actuar, sin lugar a dudas, como ese "comité de agravios de la nación y un Congreso de opiniones",[752] en un ambiente civilizado y edificante.

---

menaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, México, UNAM, t. XI Justicia, federalismo y derecho constitucional, 2008, p. 645.

750 El "Día del presidente", llegó a llamarse al día en que el titular del Ejecutivo, en un acto formalmente republicano, comparecía ante el Legislativo a presentar su informe anual. Véase al respecto este tema en el capítulo II.

751 Mora-Donatto, *op. cit.*, p. 645.

752 Stuart Mill, John, *cit. pos.* Valencia Escamilla, Laura, La representación parlamentaria, Un recorrido histórico por la teoría política, México, Cámara de Diputados de la LX Legislatura-Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 82.

Se requiere entonces elaborar nuevas bases para un diálogo fructífero entre el Ejecutivo y el Legislativo, no para entrar en una polémica estéril, ni mucho menos para exponer al presidente de la república, como representante de la Nación, a algún tipo de vejación pública. No, el control parlamentario debe contar con mecanismos constitucionales idóneos para cuestionar las actividades ordinarias de la administración pública —sobre todo aquéllas que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos—, en un contexto de igualdad y pluralidad.

El problema no es ya el formato o las formalidades que deben o no observarse, sin dejar de ser importantes, para que el Ejecutivo cumpla con su obligación constitucional de informar a la Nación sobre el estado que guarda la administración pública, sino los objetivos que pretenden lograrse con ello, que no son ni deben ser otros que los de seguir fortaleciendo el esquema de libertades y derechos de los gobernados; de cumplir con las expectativas ciudadanas, su viabilidad y funcionalidad en el proceso del poder político. Para ello, es importante traer a la discusión la posible comparecencia del Ejecutivo ante la representación nacional para presentar su informe, y, lo más importante, para formular compromisos recíprocos en la atención de los asuntos sobre los que debe existir atención legislativa y presupuestal.

En América Latina existen muchos ejemplos de este tipo de diálogo. Por ejemplo, el artículo 101 de la Constitución argentina establece que el jefe de gabinete debe comparecer cada mes ante el Congreso para informar de la marcha del gobierno, pudiendo ser interpelado e inclusive ser sujeto de una moción de censura, lo que de manera eventual puede acarrear su destitución. Los ministros, por su parte, según lo dispuesto por el artículo 104, deben presentar al Congreso, una vez que éste abra sus sesiones, una memoria detallada del estado de la Nación, en todo lo tocante a sus respectivos ramos, y el artículo 71 faculta a cada una de las cámaras para hacerlos comparecer para recibir las explicaciones e informes que considere convenientes.

En su artículo 135, la Constitución colombiana establece que cada una de las cámaras puede solicitar al gobierno los informes que necesite, salvo en lo relativo a "instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado"; llevar a cabo sesiones para la realización de preguntas orales a los ministros; y citarlos, e inclusive requerirlos, para que comparezcan a las sesiones; en caso de que no acudan, sin causa aceptada por la cámara de que se trate, ésta podrá proponer moción de censura. En la sesión donde se lleve a cabo la com-

parecencia de algún ministro, ésta deberá encabezar el orden del día; los ministros deben ser oídos en esa sesión, si bien el debate puede continuar en posteriores, por acuerdo de la cámara respectiva, y no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.

La Constitución de Costa Rica, en su artículo 140, previene que el presidente y los ministros tienen la obligación de rendir los informes que la Asamblea Legislativa les soliciten, y estos últimos, por disposición del artículo 145, deben acudir a las sesiones cuando aquélla así lo disponga. En cuanto a la obligación del presidente de informar cada año de sus funciones, según el artículo 139, ésta incluye además la de "proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del gobierno, y el progreso y bienestar de la Nación". El artículo 121 faculta a la Asamblea Legislativa a formular interpelaciones a los ministros e inclusive censurarlos cuando, a su juicio, "fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos".

El artículo 183 de la Constitución de Guatemala establece la obligación del presidente de informar anualmente al Congreso sobre la situación general del país, y el 166 prevé la obligación a cargo de los ministros de presentarse al Congreso, para contestar las interpelaciones que los diputados les formulen, con excepción de las que se relacionen con asuntos diplomáticos u "operaciones pendientes". Ninguna autoridad, incluido el Congreso mismo, pueden limitar el derecho de los legisladores a interpelar, ni calificar las preguntas o restringirlas. El artículo 167 señala que el ministro interpelado no podrá ausentarse del país ni excusarse de responder, y si se emite un voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por la mayoría absoluta del total de diputados, éste deberá presentar de inmediato su dimisión. Cuando se solicite su presencia, según el artículo 168, los ministros están obligados a asistir a las sesiones del Congreso o a las comisiones, y participar con voz en toda discusión relacionada con su cartera ministerial, además de prever la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos de acudir e informar al Congreso, cuando éste o sus comisiones lo consideren necesario.

La Constitución peruana estipula, en su artículo 118, la posibilidad de que el titular del Ejecutivo dirija mensajes al Congreso "en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito" cada año, debiendo contener "la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que [...] juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso". El presidente del Con-

sejo de Ministros —equivalente al gabinete—, o al menos uno de los ministros, según el artículo 129, deben concurrir de forma periódica a las sesiones plenarias del Congreso "para la estación de preguntas", y con base en el artículo 130, el presidente del Consejo debe acudir ante el Congreso, acompañado de los integrantes del primero, dentro de los 30 días de haber asumido su cargo, "para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión". Por disposición del artículo 131, los ministros deben concurrir cuando el Congreso los llame para interpelarlos.

Con base en estos ejemplos, resultaría útil para nuestra democracia realizar el análisis, y quizá la adopción, de algunas medidas de control parlamentario relacionadas con la obligación del titular del Ejecutivo de informar sobre el estado de los asuntos del gobierno, de forma tal que, al presentar su informe por escrito al Congreso, acuda en persona al recinto parlamentario para pronunciar un mensaje en la tribuna, y en esa ceremonia se dé un intercambio entre el primero y los integrantes del segundo. Cada grupo parlamentario estaría en posibilidad de expresar su opinión, con derecho de réplica del presidente. Éste también podría asistir a las sesiones del Pleno de cualquiera de las dos cámaras e intervenir en tribuna para exponer sus proyectos de ley, facultad que podría delegar en los secretarios de despacho. Por su parte, éstos podrían rendir informes periódicos de labores por año, y asistir obligatoriamente a cada una de las cámaras, en caso de ser citados, para dar explicaciones sobre su gestión. Es importante, además, robustecer la figura de la pregunta parlamentaria, para que las preguntas por escrito que los grupos parlamentarios realicen a los secretarios de despacho deban ser contestadas en un plazo perentorio, quizá prorrogable por acuerdo de quien presida la cámara respectiva.

c) Intervención del Congreso en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

La figura de plan sexenal, aprobada por la asamblea general del PNR, en diciembre de 1933,[753] fue utilizada como herramienta para la

[753] El Plan Sexenal fue la plataforma electoral utilizada por el candidato Lázaro Cárdenas del Río, candidato del PNR, para las elecciones de 1934, cuando el periodo presidencial ya se había ampliado, por reforma constitucional del 24 de enero de 1928, de cuatro a seis años. Una reforma al mismo artículo, el 29 de abril de 1933, estableció que "El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la

planeación gubernamental hasta 1983, cuando, mediante reforma al artículo 26 de nuestra Carta Magna, se estableció como obligación del Estado la de organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, cuyo resultado sería el Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que quedarían sujetos los programas de la administración pública federal. En su elaboración se contaría con la participación de la sociedad y la opinión del Legislativo. En la actualidad, los artículos 74, fracción VII, de la Constitución Política, así como 5 y 21 de la Ley de Planeación, previenen que la Cámara de Diputados aprobará el PND y podrá formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del mismo.

En relación con la aprobación, ésta consistirá exclusivamente "en verificar que dicho instrumento incluye los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". En caso de que esa cámara considere que se aparta de ellos, lo devolverá —sin posibilidad de hacer modificaciones por sí misma— al presidente de la república, para que "sea adecuado y remitido nuevamente" para su aprobación. Como se aprecia, si bien la participación del Congreso —específicamente de la Cámara de Diputados— en materia de planeación para el desarrollo se ha robustecido,[754] continúa siendo insuficiente, pues una vez aprobado, las opiniones y observaciones que de forma eventual llegare a emitir no tienen carácter vinculante. Además, la única obligación del Ejecutivo es la de informar, una vez al año y a través de su gabinete, sobre el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, sin llegarse a deliberar si los resultados son positivos o negativos, si atendió o no las observaciones, o si los resultados no son los esperados.

Por ser la Cámara de Diputados uno de los asientos de la representación nacional, su intervención en el proceso de planeación del desarrollo debe ir más allá de la aprobación —para lo cual, por cierto, sólo se requiere mayoría simple—, y de meras opiniones y observacio-

---

República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto". En https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2020-06/CPEUM-026.pdf, [consultado 1/5/2024].

754 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación, publicado el 16 de febrero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513502&fecha=16/02/2018#gsc.tab=0, consultado [consultado 1/5/2024].

nes. Su participación debe incidir también en el acto de elaboración del PND, en tanto instrumento de política pública para la definición de metas y objetivos de corto, mediano y largo plazos. Lo anterior hace sentido con base en los efectos del acto jurídico, pues este instrumento no debería producir ninguna afectación en la sociedad, sino hasta que ésta haya manifestado su voluntad a través de sus representantes en el Congreso. De forma adicional, se deben prever reglas mucho más detalladas sobre el proceso de aprobación que realiza la Cámara de Diputados y facultarla, inclusive, para realizar modificaciones y adecuaciones por sí misma.

Por ello, la participación de la Cámara de Diputados en la elaboración y aprobación del PND debe atender, al menos, tres propósitos fundamentales:

1) Que el pueblo, a través de sus representantes, acepte y valide la propuesta del Ejecutivo, ya que, de lo contrario, éste carecería de legitimidad para ejecutar actos que eventualmente afectarían al primero;

2) Que como requisito para la aprobación, el Ejecutivo presente un proyecto de desarrollo de largo plazo, en el que se establezcan metas y prioridades en los programas sexenales, enfocados a objetivos concretos; exigiendo, además, una mayoría calificada de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; y

3) Que se dé continuidad a las políticas y programas exitosos de las administraciones anteriores y que sea la representación nacional la que decida qué programas deben preservarse y bajo qué directrices y metas, quedando al Ejecutivo la facultad de hacer propuestas para mejorar los resultados y optimizar los recursos que en ellos se inviertan.

d) Ratificación de los integrantes del gabinete y moción de censura

El origen de la atribución del Senado mexicano para ratificar algunas designaciones que hace el Ejecutivo, forma parte de nuestra historiografía constitucional. Dicha facultad tiene su origen en el nacimiento mismo de los Estados Unidos de América, país cuna del presidencialismo. Alexander Hamilton, uno de sus padres fundadores,

> [...] defendió la facultad de ratificación senatorial ante quienes abogaban por una libertad irrestricta de designación por parte del presidente, aduciendo que el riesgo de realizar malos nombramientos no fortalecía al presidente y sí debilitaba a la República. La confianza no era, por tanto, un asunto ajeno a las consideraciones de un sistema presidencial en gestación.[755]

Entendamos la ratificación como el aval que otorga el Congreso en su conjunto o alguna de sus cámaras, para que determinado ciudadano desempeñe un cargo o comisión públicos, el cual tiene por objeto acreditar que el candidato cumple o no con ciertos requisitos mínimos para el desempeño de determinadas funciones. En este sentido, este acto sirve al propósito de mostrar "a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado",[756] lo que abona a la construcción de acuerdos y al desarrollo del país.

Es característico de los sistemas presidenciales que el nombramiento de los servidores públicos que acompañarán al titular del Ejecutivo dependan sólo de él, pues con ellos habrá de dar concreción a sus políticas y programas de su gobierno; sin embargo, como nota característica de la democracia, es importante que aquél involucre a la representación nacional en ese acto republicano, que es el aval que ésta otorga sobre la idoneidad de dichos nombramientos, porque ello fortalecerá las relaciones y la corresponsabilidad entre ambos poderes. De igual forma, puede dar lugar a mejores resultados de la gestión pública y prevenir los problemas que derivan de la falta de comunicación y de las diferencias con las fuerzas políticas de signo diverso al del titular del Ejecutivo. No obstante la importancia de ese aval político, parece recomendable que el Congreso, o alguna de sus cámaras, también posea mecanismos legales para vigilar el recto y eficaz desempeño del servidor público ratificado, de modo que se prolongue en el tiempo y se convierta en una especie de "control de confianza".[757]

---

755 Valadés, Diego, La parlamentarización de los sistemas presidenciales, 2ª ed., México, UNAM, El Colegio Nacional, 2008, p. 18.

756 *Ibidem*, p. 43.

757 Mora-Donatto, Cecilia, "Oposición y control parlamentario", Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 23, junio-diciembre 2010, pp. 121-151. Disponible en https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5933/7874, [consultado 25/5/2024].

En la actualidad, el Senado tiene la facultad para ratificar los nombramientos del secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal y del de Relaciones Exteriores, de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Relaciones, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, de acuerdo con lo previsto por el artículo 76, fracción II, de la Constitución. Por su parte, la Cámara de Diputados, según el artículo 74, fracción III, tiene a su cargo la ratificación del Secretario de Hacienda y empleados superiores del ramo.[758] Tratándose de los secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones, entrarán en funciones el día de su nombramiento y sólo en caso de no ser ratificados dejarán de ejercer su encargo.

No obstante lo anterior, y reconociendo los avances en la materia, es necesario seguir robusteciendo las facultades de ratificación de ambas cámaras, extendiéndolas, por ejemplo, a los secretarios responsables de los ramos de seguridad pública y de energía; a los titulares de las empresas productivas del Estado que tienen gran impacto en el desarrollo nacional, como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE); entre otros organismos descentralizados, como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

De forma adicional, es necesario establecer reglas mucho más detalladas que eviten la utilización de este mecanismo con fines políticos, pues actualmente la fracción II del artículo 89 constitucional sólo prevé que "si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República". De este modo, se debe garantizar que: 1) la negativa del Congreso sea la excepción y no la regla; 2) sólo proceda por la notoria falta de idoneidad de la propuesta; y 3) la resolución del Congreso esté debidamente motivada. Por último, el presidente debe conservar su facultad para remover de manera libre a sus colaboradores, pues lo que se busca es fortalecer las instituciones y no limitar al Ejecutivo.

Sobre este planteamiento se han pronunciado diversas organizaciones parlamentarias internacionales, como la COPA, quienes coinciden en que el Congreso debe tener la posibilidad de aprobar las designacio-

[758] El espectro de nombramientos a ratificar por las cámaras se amplió merced a la reforma constitucional en materia político-electoral, del 10 de febrero de 2014.

nes de cargos de alta responsabilidad en el Poder Ejecutivo, a través de una investigación profunda que determine las aptitudes de la persona implicada.[759]

En cuanto a la moción de censura a los integrantes del gabinete del Ejecutivo, si bien es típica de los sistemas parlamentarios, nada impide que pueda implementarse, con algunas variantes, en un sistema presidencial como el nuestro, en tanto mecanismo de control en el contexto del principio de frenos y contrapesos. No se alteraría la definición de "presidencial" de nuestro sistema de gobierno si se facultara al Congreso, o a cualquiera de sus cámaras, para expresar su censura o falta de confianza a alguno de los titulares de las dependencias del Ejecutivo, como resultado de las deficiencias en su labor y desempeño general, o por no atender los requerimientos y citaciones del primero. La moción podría ser aplicable a los servidores públicos que requieren ratificación del Congreso y proceder a petición del 33% de los integrantes de alguna de las cámaras, debiendo fundamentar su propuesta. En el procedimiento se otorgaría al servidor público en cuestión, el derecho de audiencia y el de rendir pruebas; y tendrían que reunirse un quórum y votación calificados para evitar que la medida obedezca a objetivos políticos. La moción de censura, una vez aprobada, implicaría ya sea un apercibimiento o la remoción del cargo, caso en el cual el servidor público estaría impedido para desempeñar un cargo similar en todo el sexenio en curso.

Como señala Diego Valadés,

> [...] es posible ahondar la ruta de la reforma adoptando y adaptando incluso mecanismos propios del parlamentarismo que, con buenas posibilidades de éxito, podrían injertarse en el presidencialismo [...] Las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial en su configuración actual, pueden ser superadas.[760]

e) Tratados internacionales

La facultad del Senado respecto de los tratados internacionales, como se observó en un capítulo previo, es aún de alcance reducido,

[759] COPA, Quebec, *op. cit*.

[760] Valadés, Diego, El control del poder, México, UNAM, 1998, p. 412. Disponible en: http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9957, [consultado 25/5/2024].

puesto que no participa en el proceso de negociación previo a su aprobación. Inclusive en época relativamente reciente, el titular del Ejecutivo, con el propósito de evadir la sanción del Senado, hizo uso excesivo de la facultad de suscribir instrumentos internacionales —los llamados "acuerdos ejecutivos" o "acuerdos interinstitucionales"[761]— que no tienen formalmente el carácter de tratados o convenciones, pero que nos obligan de la misma manera.

En efecto, en el curso de la administración federal 2000-2006:

> [...] fueron suscritos 55 acuerdos ejecutivos con gobiernos extranjeros, organizaciones y agrupaciones internacionales [además de que] una revisión de la temática de esos acuerdos, proporcionados por una solicitud al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), revela que aspectos delicados para la seguridad nacional, como la seguridad fronteriza, el control del abuso de drogas, la trata de mujeres y menores, el equipamiento extranjero para actividades arqueológicas, entre otros, no pasaron a revisión del Senado.[762]

Es conveniente que el Senado, como representante *lato sensu* del pacto federal e integrante del Legislativo, esté facultado para participar en el proceso de discusión, elaboración y aprobación de los tratados internacionales, y ser garante, en ese proceso, del respeto a la soberanía de los estados. Procede, por tanto, una revisión de la fracción I del artículo 76 constitucional para evaluar la pertinencia de que, en lo relativo a convenciones y acuerdos internacionales, la participación del Senado no se reduzca a su mera aprobación, sino incluya también la de su análisis y negociación. Más aún, si consideramos que las disposiciones de los tratados internacionales —a las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación les ha reconocido jerarquía constitucional cuando contienen derechos humanos—, una vez aprobadas por el Senado, entran *ipso jure* al ordenamiento jurídico nacional, sin ulterior instancia.

---

761 El artículo 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados define los acuerdos interinstitucionales como "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, la Fiscalía General de la República y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado".

762 "Soslaya Fox al Senado", Revista Contralínea, Año 5, No. 66, publicado en la 2ª quincena de octubre de 2006, http://contralinea.com.mx/archivo/2006/octubre2/htm/soslaya_Fox_senado.htm, [consultado 16/6/2011].

La Unión Interparlamentaria (IPU, por sus siglas en inglés Inter-Parliamentary Union)[763] se ha pronunciado respecto a la importancia de los parlamentos en la negociación, discusión y aprobación de los "acuerdos internacionales":

> El papel del Parlamento no debe limitarse a aprobar los acuerdos internacionales negociados previamente. Sin pretender suplantar a la rama ejecutiva del gobierno en la negociación de acuerdos internacionales en las Naciones Unidas, los parlamentos son cada vez más insistentes en que estas negociaciones se sometan a medidas más estrictas de control parlamentario. En la práctica, esto significa que al parlamento debe dársele, con la suficiente antelación, noticia de las negociaciones que tendrán lugar en las Naciones Unidas, dotársele de información precisa acerca de las cuestiones en juego y las políticas y posiciones de negociación que serán objeto de examen. Ha de facultársele para formular preguntas a los ministros y negociadores, y expresar, al gobierno, sus puntos de vista políticos. Cuando el sistema lo permita, facultarlo para -a su vez- proporcionar al gobierno con un mandato de negociación explícita o tener el poder de influir en él. El Parlamento debe estar equipado con las estructuras necesarias, los procedimientos y recursos para ser capaz de monitorear las negociaciones que se desarrollan.[764]

Las expresiones que ha vertido la IPU han sido refrendadas por la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos (WCSP, siglas de World Conference of Speakers of Parliament),[765] ya que a todas luces resulta deseable, además de lógico, que cuando los representantes del Poder Ejecutivo, en su faceta de delegados en la ONU, estén por determinar acciones que inciden en la esfera competencial de las asambleas legislativas, se tome, al menos, su opinión. Tal posibilidad, aunque pudiera parecer razonable, resulta insuficiente porque se encuentran reiterados ejemplos en los que el Ejecutivo pasa por alto limitaciones competenciales o prohibiciones expresas establecidas en el marco jurídico de su país de origen. Al mismo tiempo, si se considera que los legisladores son representantes de la voluntad soberana, se explica la

---

763 *Vid. infra* inciso h) "Su relación con otros parlamentos y con organizaciones Internacionales: la diplomacia parlamentaria".

764 Política de trabajo presentada por el Sr. Geert Versnick, mp (Bélgica), miembro del Grupo Asesor del Comité de la UIP para Asuntos en las Naciones Unidas, durante la 117ª Asamblea, Génova (Suiza) 2007.

765 *Vid. infra* el referido inciso h) "Su relación con otros parlamentos y con organizaciones Internacionales: la diplomacia parlamentaria".

necesidad de incorporarlos a las deliberaciones que tocan sus ámbitos de competencia. De esta manera, la WCSP emitió sus valoraciones sobre la opinión previa de los parlamentos en las resoluciones de la ONU que versen sobre la materia interparlamentaria internacional: "Se toma nota de los esfuerzos de la Unión Interparlamentaria de consultar a los parlamentos y participar de manera más sistemática en el trabajo de las Naciones Unidas, a efecto de obtener su parecer antes de que se emita la decisión final sobre las deliberaciones de la Asamblea General".[766]

Por su parte, la COPA ha emitido resoluciones en el sentido de que el Congreso debe contar con la información, la organización y los recursos necesarios para el estudio de cuestiones internacionales, además de tener la posibilidad de integrarse a las delegaciones gubernamentales en misiones o negociaciones de esa naturaleza. De igual forma, el Congreso debe de respetar las obligaciones que contrae ante instituciones parlamentarias supranacionales y aplicarse en el diseño y desarrollo de las tareas pendientes.[767]

En un mundo globalizado, legisladores experimentados deben participar en toda la secuencia de negociación entre países, a fin de vigilar la concordancia entre el marco jurídico y los compromisos que habrán de vincular, en este caso, al Estado mexicano; registrar y dar seguimiento a los diversos acuerdos y tratados, así como revisar las acciones del gobierno en su cumplimiento.

f) Procedimiento legislativo de codecisión

Éste fue creado como un mecanismo para la toma de decisiones de la Comunidad Económica Europea (CEE), la organización de países que devino en la Unión Europea (UE) y que tiene en la actualidad diversos órganos supranacionales, con facultades necesarias para hacer cumplir sus resoluciones. En el aspecto legislativo, el artículo 189 B del Tratado de Maastricht, aprobado en 1992, estableció la obligación tanto del Consejo de Ministros (CM) —órgano integrado por los ministros de los países miembros y formalmente depositario de facultades ejecutivas de la Unión Europea—, como del Parlamento Europeo (PE)

[766] Segunda Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 7 a 9 septiembre 2005, http://www.ipu.org/splz-e/spconf05.htm, [consultado 20/6/2012].

[767] COPA, Quebec, *op. cit*.

—órgano de representación de la población europea para tomar resoluciones en 15 materias distintas— de realizar tres rondas de lectura, en sus procesos de negociación, para sacar adelante acuerdos en las materias para las cuales tiene competencia.

En 1999, con el Tratado de Ámsterdam, el procedimiento se modificó para introducir una especie de igualdad como colegisladores al Parlamento y al Consejo, en aras de lograr la cooperación interinstitucional en el proceso legislativo. Con el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, dicho sistema procedimental recibe el nombre de "procedimiento legislativo ordinario" —que sustituyó al "procedimiento legislativo de codecisión", y es distinto del "procedimiento legislativo especial"—,[768] el cual reconoce el mismo poder decisorio al Parlamento y al Consejo, y se ha convertido en el principal mecanismo de la Unión Europea para la adopción de la mayor parte de sus resoluciones en materia de gobernanza económica, inmigración, energía, transporte, medio ambiente o protección al consumidor.

La ejecución de tales resoluciones compete a la Comisión Europea (CE), órgano colegiado equivalente al Ejecutivo de esta organización de países, a la que corresponde ejecutar las facultades que formalmente son del Consejo, además de tener a su favor el monopolio de la iniciativa legislativa, así como la facultad de modificar su propuesta en cualquier momento del procedimiento legislativo. Este último incluye algunas de las fases como: 1) la comisión envía su propuesta al Parlamento y al Consejo; 2) éstos la examinan y pueden debatirla hasta por dos veces consecutivas antes de su aprobación; 3) si después de ambas lecturas y debates, no llegan a un acuerdo, procede la formación de un Comité de Conciliación que, integrado por igual número de representantes del Parlamento y del Consejo, no desempeña labores informativas, sino que trata de conciliar las posiciones de ambos, con el fin de alcanzar un acuerdo sobre el texto conjunto o "decisión de medio", lo que implica que sus integrantes deben contar con el poder suficiente para entablar negociaciones y contraer compromisos;[769] 4) el Comité

[768] Con base en el "procedimiento legislativo especial" se emiten proyectos legislativos o reglamentarios de la UE, cuyo sistema procedimental se sustenta en el ejercicio de atribuciones asimétricas, por las cuales, el PE y el CM no tienen una participación equivalente.

[769] Mora-Donatto, Cecilia, "El Parlamento de la Europa comunitaria: Organización y Funcionamiento", Boletín Mexicano de Derecho Comprado, Biblioteca jurídica virtual, UNAM, 2011, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3637/4415, [consultado 20/4/2023].

debe llegar a un acuerdo antes de devolverlo a ambas instancias para una tercera lectura y debate; 5) para su adopción es indispensable el acuerdo de ambos; 6) se requiere la mayoría de votos del Parlamento y el voto unánime del Consejo para desatender la opinión de la Comisión y modificar su propuesta original.

Con base en este modelo y el estudio de su desarrollo, así como de su evolución, podría adaptarse en México un mecanismo de toma de decisiones conjunta entre el Legislativo y el Ejecutivo en determinadas materias. Como se ha apuntado en diversos apartados del presente, la división de poderes en nuestro país se expresa en una clara distribución de funciones que presenta notas características de la teoría de los temperamentos; esto es, que de manera eventual un poder ejerza una función originalmente asignada a otro, dado que la división entre éstos no es rígida, sino flexible y atiende a criterios prácticos. La tendencia debe privilegiar la unidad de fines y objetivos, y no a una tajante demarcación de funciones. Convendría definir las materias en las cuales sería aconsejable determinar un procedimiento de codecisión entre el Legislativo y el Ejecutivo; aquéllas en las que se da la concurrencia o coincidencia de facultades, y en las que eventualmente ambos poderes acordaren aprovechar dicho procedimiento. Este mecanismo podría ser tan amplio o abierto, tan reducido o cerrado, como se conviniese.

g) Su relación con el Judicial

En años recientes, la tensión entre el Poder Legislativo y el Judicial se ha incrementado de forma considerable, en buena medida, por la intensa actividad de control constitucional que este último ha desplegado y el importante número de leyes y reformas que ha invalidado, con su consecuente expulsión del ordenamiento jurídico mexicano.[770] La confrontación entre ambos ha escalado a niveles sin precedentes; los legisladores oficialistas —particularmente los de MORENA y PT— incluso han llegado a cuestionar, de manera equivocada, el papel contramayoritario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya fun-

[770] Como se destacó en apartados anteriores, desde 1995, año en que se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, se han emitido 100 resoluciones de invalidez legislativa; de ellas, 74 corresponden a las LXIV y LXV legislaturas.

ción es preservar el orden constitucional y los derechos humanos, y evitar que las autoridades, aún las mayorías democráticamente electas, adopten decisiones que se aparten de los principios consagrados en la Constitución y en las leyes que de ella emanan, así como en los tratados internacionales —control de la convencionalidad—. Lejos de sugerir el debilitamiento de esta relevante función jurisdiccional, es necesario reflexionar sobre nuevos mecanismos de control constitucional que puedan prevenir, en la medida de lo posible, desencuentros que sólo obstaculizan el adecuado funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos.

La jurisdicción constitucional de la Suprema Corte comprende, básicamente, cuatro ámbitos: 1) el de los derechos humanos, con el juicio de amparo; 2) el orgánico, que tiene como objetivo la preservación del principio de división de poderes y del pacto federal, mediante la resolución de controversias de carácter litigioso que lleguen a suscitarse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, o entre la federación, los estados y los municipios; 3) el abstracto, que busca garantizar la correspondencia entre la Constitución y las normas generales que tengan el carácter de leyes; y 4) el transnacional, con base en el cual se pretende incorporar los principios reconocidos en las normas internacionales a las constitucionales, principalmente en materia de derechos humanos. En consecuencia, para fortalecer el ejercicio de dichas atribuciones, es importante revisar la pertinencia de incorporar mecanismos que favorezcan un diálogo republicano de la Suprema Corte con el Congreso, en especial en el segundo y tercero de los ámbitos señalados, por tratarse de facultades exclusivas de aquella.

De este modo, por ejemplo, podría estudiarse la conveniencia de implementar algún mecanismo de control previo de la constitucionalidad;[771] es decir, la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice, a petición de los propios legisladores y aún antes de que concluya el proceso de creación normativa, aquellas disposiciones jurídicas que presenten una suerte de presunción de inconstitucionalidad, con la finalidad de evitar que lleguen a convertirse en derecho positivo. En ese sentido, una resolución de la COPA propone mecanismos de revisión constitucional *ex ante:* "Se plantea la creación de un organismo jurisdiccional independiente, por medio del ejercicio del control constitucional, que debe garantizar que las leyes votadas no

[771] En la actualidad, algunos estados como Coahuila, Nayarit, Oaxaca y Yucatán contemplan mecanismos de control previo de la constitucionalidad.

sean anticonstitucionales".[772] Estamos frente a la posibilidad de establecer un mecanismo de control previo de la constitucionalidad; en numerosos foros de análisis, en el claustro académico y en los centros de investigación donde se escruta el ejercicio del poder, es tópico frecuente la exploración de cuanto mecanismo sea necesario para que se garantice que las leyes, en su más amplia acepción, se encuentren absolutamente apegadas a la Constitución y, según reciente postura, a los tratados internacionales.

h) Su relación con otros parlamentos y con organizaciones internacionales: la diplomacia parlamentaria

Los integrantes del Poder Legislativo de los países de occidente, con absoluta independencia de su sistema de gobierno, si es parlamentario o presidencial, han fomentado de manera progresiva la comunicación entre sí. Esto ha permitido la consolidación de la llamada "diplomacia parlamentaria",[773] práctica que ha permitido el surgimiento y expansión de organizaciones de parlamentarios, de alcance mundial o regional, o dedicadas a promover algún aspecto concreto de la vida pública, en las que, mediante el intercambio de información y puntos de vista, se han establecido criterios o formulado propuestas que, por su pertinencia o necesidad, han merecido el análisis de los parlamentos nacionales en ellas representados, y en muchos casos se han convertido en normas jurídicas vigentes.

La globalización y la inmediatez que permiten los modernos medios de comunicación han acentuado el análisis de fenómenos políticos, económicos y sociales que no reconocen fronteras, al hacer también más práctica y efectiva la discusión y concreción de los acuerdos adoptados, bajo las figuras de propuesta, recomendación o instancia, a las que cada país otorga la importancia que merecen, según su cultura jurídica, su idiosincrasia y, más aún, sus necesidades.

---

772 COPA, *op. cit.*

773 El término es comúnmente aceptado en el escenario de las relaciones exteriores. Véase "Prevención de conflictos, conservación y consolidación de la paz: papel y objetivos de la Organización de las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales", resolución adoptada por la 91 Conferencia inter- parlamentaria, París, 1994, en http://www.ipu.org/conf-e/91-1.htm, [consultado 10/7/2012].

La cooperación interparlamentaria ha llegado a ser una prioridad en la actividad internacional de los parlamentos occidentales, ante el surgimiento de nuevas responsabilidades internacionales.[774]

Hitos históricos, como el desmembramiento de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín o el surgimiento de las conferencias nacionales africanas, han resultado en una ola de democratización de instituciones políticas en Europa central y oriental, así como en numerosos países de África. Estos nuevos candidatos a la democracia parlamentaria han reconocido en forma espontánea el papel de testigos y patrocinadores a las democracias más antiguas.[775] Los parlamentos de las nuevas democracias, o de los países en vías de democratización, piden cada vez más a menudo ayuda a las organizaciones internacionales de parlamentarios, para beneficiarse de su experiencia.

La dinámica propia de los encuentros de las multicitadas organizaciones atiende a una filosofía de respetuosa colaboración, que se refleja en escuchar las diferentes posiciones y, luego de un profundo trabajo, procurar la construcción de declaraciones o resoluciones de consenso. En la *praxis* de la diplomacia parlamentaria, se evita, en la medida de lo posible, imponer pautas o incitar al mimetismo, al tiempo que se privilegia la construcción de acuerdos de "mutua satisfacción".[776]

De entre la variedad de organizaciones internacionales de parlamentarios que en la actualidad existen, sólo se hará referencia a aquéllas cuyas características y objetivos se consideran más relevantes respecto de la relación del Legislativo mexicano con ellas: la Unión Interparlamentaria,[777] la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, en inglés Global Organization of Parliamentarians Against Corruption), la Confederación Parlamentaria de las Américas, el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA-ParlAmericas), y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

La IPU es la única organización que representa a la rama legislativa de los gobiernos a una escala mundial. Fundada en 1889, ha privilegiado la promoción de la paz y la democracia, mediante el diálogo y el con-

774 Véase: Bernot, Jacques, Cooperación Interparlamentaria, en http://www.senat.fr/international/espanol/coop.html, [consultado 25/5/2025].

775 *Ibidem*.

776 *Idem*.

777 Véase http://www.ipu.org/strct-e/splzconf.htm, [consultado 16/6/2012].

senso, y se erige como el único homólogo parlamentario mundial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).[778] Ante la inexistencia de una oficina, programa o instituto de la ONU que atienda las tareas interparlamentarias internacionales, la IPU es su principal interlocutor en este tipo de asuntos y lleva la voz de los parlamentos a los procesos de toma de decisiones de la primera. En reconocimiento a este importante papel, la IPU tiene el estatus de observador permanente.[779]

Por su parte, la WCSP[780] es resultado de un proceso que, según afirma Jorge Carpizo McGregor, "comenzó a extenderse a los individuos y ya no se circunscribió a los Estados".[781] Los presidentes de los parlamentos nacionales conformaron, en 2000, una organización al más alto nivel, a fin de fortalecer la cooperación internacional y la asunción de compromisos para trabajar más estrechamente con el sistema de la ONU y otros foros de negociación, a nivel nacional y mundial, a través de la IPU. La declaración emanada de la primera conferencia, describe los cambios en las relaciones internacionales y esboza los planos nacional, regional e internacional de la cooperación entre los parlamentos.[782]

---

778 Así se advierte de la declaración emitida en curso de la 3ª Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento (celebrada en Ginebra, 19-21 de julio 2010), que refiere; "Actualmente la Unión Interparlamentaria es la organización internacional de los parlamentos nacionales y, por lo tanto, el único homólogo parlamentario mundial de las Naciones Unidas. La Unión facilita el debate, el diálogo y la cooperación política dentro de los parlamentos y entre ellos. Promueve y defiende la democracia. Elabora normas, difunde las buenas prácticas y aporta un apoyo concreto a la creación de parlamentos democráticos. Fortalece la capacidad de nuestros parlamentos de estar al servicio de la paz, la seguridad y el desarrollo. Defiende los derechos humanos de los parlamentarios y promueve el respeto de las normas y principios universales de los derechos humanos. Obra en favor de la igualdad entre los sexos y la participación de las mujeres en la vida política y pública. Ayuda a nuestros parlamentos a tratar una agenda internacional cada vez más sobrecargada, y a añadir una dimensión parlamentaria a la labor de las Naciones Unidas".

779 Véase Estatuto de la IPU, http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1, [consultado 17/6/2012].

780 Véase http://www.ipu.org/strct-e/splzconf.htm, [consultado 17/6/2012].

781 Carpizo, Jorge, Algunas Reflexiones Constitucionales, México, UNAM, 2007, p. 120.

782 Véase Conferencia de Presidentes de Parlamentos Nacionales, La visión parlamentaria de la cooperación internacional en los albores del tercer milenio, http://www.ipu.org/splz-e/sp-dclr.htm, [consultado 17/6/2012].

Los miembros de la GOPAC representan a más de 70 naciones de todas las regiones del mundo. Dicha organización la integran parlamentarios en ejercicio, ex parlamentarios o parlamentarios elegidos de manera democrática en sus respectivos países. Las principales líneas de acción emprendidas por éste organismo son: a) lucha contra el lavado de dinero; b) financiación de elecciones; c) código de conducta para parlamentarios; y d) supervisión parlamentaria y presupuestaria.

La COPA, a su vez, es una organización que congrega a los congresos y asambleas parlamentarias de los estados asociados, los parlamentos regionales y las organizaciones interparlamentarias de más de 30 países de América. Tiene como objetivos representar, ante las instancias ejecutivas de los países americanos, los intereses y las aspiraciones de los habitantes del continente en lo relativo a la problemática e impacto del proceso de integración continental y de la globalización, y en este sentido desarrollar y fortalecer los medios de acción parlamentarios para hacerles frente, así como crear una nueva sinergia entre los miembros de los parlamentos nacionales, los regionales y las organizaciones interparlamentarias del continente americano.[783]

FIPA es una red independiente, constituida por las legislaturas nacionales de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Recientemente agregó a su denominación la expresión "ParlAmericas".[784] Sus objetivos son "el perfeccionamiento y fortalecimiento de los procesos democráticos a nivel nacional y hemisférico mediante la constitución de un foro de liderazgo que canalice la conversación continua sobre materias claves de interés común a lo largo de las Américas";[785] promover la participación parlamentaria en el sistema interamericano y entablar un diálogo para analizar temas relevantes para todo el continente. Se constituyó en 2001, en el Parlamento de Canadá.

Finalmente, Parlatino es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de América Latina, elegidos de manera democrática, cuyos países se hayan adherido al Tratado de Institucionalización, suscrito en noviembre de 1987. El organismo se define como una institución democrática de carácter permanente, representativa de todas las tendencias políticas existentes

783 Véase http://www.copa.qc.ca/esp/quienes/index.html, [consultado 18/8/2018].

784 Véase http://www.parlamericas.org/en.aspx, [consultado 18/8/2016].

785 *Ibidem*.

en los cuerpos legislativos miembros, y encargada de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración.

Más adelante, en este capítulo, se hará referencia a algunas de las resoluciones aprobadas por estos organismos, que han influido en la promoción de reformas o adiciones al marco jurídico nacional o en la adopción de algunas decisiones o mecanismos institucionales específicos.

4. LA RESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD

En la evolución y el fortalecimiento de la democracia mexicana, el papel de la sociedad ha sido fundamental, pues los actores más importantes son justamente los ciudadanos, ya que en ellos recae el derecho no sólo de participar en la formación del poder público y en la toma de las decisiones de la misma naturaleza, sino de supervisar, evaluar y fiscalizar tanto a sus representantes, como a los servidores públicos y a las instituciones de las que forman parte. Si bien cada día se procura mejorar los mecanismos para estimular la participación ciudadana, considero que la responsabilidad de ensancharla sigue recayendo, en gran medida, en el Congreso, para el cual el diseño de acciones afirmativas y la emisión de normas tendientes a lograr que los ciudadanos se involucren más en el ejercicio del poder, debe ser siempre una prioridad.

En esta tarea, resulta de vital relevancia el marco jurídico de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la garantía que debe dar el Estado de proveer las herramientas para que los ciudadanos puedan ejercer en forma adecuada su derecho a la información, considerando que uno de los principios generales que sustentan a las primeras, es el de máxima publicidad, el cual consiste en que toda la información generada por las instituciones y organismos gubernamentales es de acceso público, sin que los interesados deban acreditar interés jurídico alguno para conocerla, sabedores de que una de las limitaciones a ese derecho, es justamente la protección de datos personales. Para tal fin, dicha información debe: a) ser de calidad, es decir, clara, simple, suficiente y accesible para el ciudadano; b) ser proporcionada en el término previsto por la ley; y c) no acotarse a la mera apertura de determinados archivos, sino responder a criterios uniformes para facilitar su consulta.

En el contexto de la relación que el Congreso debe establecer con la sociedad, una tarea primordial que tiene frente a sí es la de hacer expedito a los ciudadanos un debido ejercicio de su derecho a participar significativamente en los asuntos públicos, y en legislativos en particular, y evaluar el desempeño de quienes ejercen el poder en su nombre —según las metas, objetivos, indicadores y criterios previamente determinados para hacer mensurable una función determinada—, así como fiscalizar los recursos presupuestales que ejercen.

En lo atinente a la participación ciudadana, la FIPA-ParlAmericas ha recomendado la adopción de algunas acciones:

1) Realizar un diagnóstico para detectar las barreras a la participación ciudadana y una encuesta para determinar qué países tienen una legislación que promueva dicha participación;
2) Desarrollar una cultura cívica con el fin de promover la participación democrática;
3) Promover procesos de participación con mecanismos de consulta, debate y toma de decisiones ciudadanas;
4) Reformar el sistema educativo para incluir la educación cívica, e involucrar a los medios de comunicación, a las empresas privadas, a los sindicatos y a otras instituciones importantes en este proceso;
5) Atención en el diseño de mecanismos institucionales que promuevan las mejores prácticas y una transparencia, apertura y responsabilidad plenas entre los gobiernos;
6) Compromisos y mecanismos con minorías y grupos marginados para que participen, y esta participación no debe limitarse a organizaciones formales o institucionalizadas, sino incluir iniciativas ciudadanas y movimientos sociales autónomos;
7) Promover la capacitación en tecnologías de la información y comunicación (TIC) para acercar a los parlamentarios a la sociedad, principalmente a los jóvenes, e influir en su formación cívica con ejemplo y acciones; y
8) Organizar una semana anual para debates sobre participación ciudadana.[786]

[786] 7ª Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas, (FIPA), celebrada en la Ciudad de México del 17 al 19 de noviembre del 2010, Informe y

Estas recomendaciones, todas valiosas para ensanchar la participación ciudadana en la función legislativa, pueden agruparse, para su cumplimiento, en tres objetivos concretos: hacer del Congreso un genuino Parlamento Abierto, adoptar medidas y mecanismos para implementar un *e-parliament*, y consolidar la transparencia y garantizar el acceso a la información de las tareas legislativas.

a) Parlamento Abierto, mucho más que audiencias públicas

Resultado de una sociedad cada vez más informada, crítica e involucrada en los asuntos públicos, gobiernos de todo el mundo y cientos de agrupaciones de la sociedad civil organizada lanzaron, en septiembre de 2011, una iniciativa multilateral para dar vida a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP en inglés, Open Government Partnership), cuyos propósitos esenciales fueron promover la transparencia, la rendición de cuentas y, fundamentalmente, la participación ciudadana.[787] Tiempo después, durante su Cumbre Anual de 2013, se planteó la necesidad de trasladar dichos objetivos al ámbito legislativo, aprobando la creación del Grupo de Trabajo sobre Parlamento Abierto.

De acuerdo con la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, un parlamento abierto es

> [...] un modelo de gestión e innovación que, a través de procesos de cocreación entre las y los legisladores, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, academia y ciudadanía en general, tiene como propósito fortalecer las funciones parlamentarias para continuar consolidando la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana inclusiva, la ética y la probidad en favor del sistema democrático.[788]

Es decir, un parlamento abierto no sólo es transparente, sino que incorpora mecanismos efectivos para rendir cuentas y justificar sus de-

recomendaciones del grupo de trabajo núm. 3, http://www.parlamericas.org/uploads/documents/7PA_report_SPA.pdf, [consultado 18/8/2018].

787 Véase, https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoytransparencia/?page_id=4016

788 Hoja de ruta hacia la apertura legislativa 2.0. Disponible en: https://parlamericas.org/uploads/documents/Road_map_2.0_SPA.pdf, [consultado 11/5/2024].

cisiones, involucrando significativamente a los ciudadanos en el proceso legislativo.

En nuestro país, fue hasta septiembre de 2014, a impulso de una docena de reconocidas organizaciones de la sociedad civil, que representantes del Congreso de la Unión y del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales —hoy INAI—, firmaron la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México y definieron, conjuntamente, un decálogo de variables que, en la medida de su cumplimiento, abonarían a su implementación y posterior consolidación.[789] Es innegable que los esfuerzos del Poder Legislativo mexicano por implementar un parlamento abierto han sido insuficientes, y las normas existentes en la materia —Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados— se limitan a establecer un catálogo de obligaciones, más que a desarrollar lineamientos, mecanismos y órganos para su correcto funcionamiento.

De este modo, por ejemplo, la Cámara de Diputados impulsó, en la LXIV Legislatura, un par de acuerdos parlamentarios para promover esta práctica en la dictaminación de asuntos que resultaban especialmente polémicos o relevantes. A través de un acuerdo de la JUCOPO, aprobado el 12 de marzo de 2019, se creó un Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana, y casi un año después, el 18 de febrero de 2020, se emitieron los Lineamientos sobre Parlamento Abierto. De acuerdo con estos últimos, las comisiones ordinarias tendrían la obligación de garantizar el derecho de audiencia de cualquier persona interesada en ser escuchada durante los procesos de discusión y dictaminación; además de disponer que las recomendaciones, peticiones y opiniones recibidas durante los mismos deberían ser incorporadas a los dictámenes, especificando cuáles habían sido aceptadas y cuáles rechazadas. No obstante, estos acuerdos nunca se

[789] Los principios de Parlamento Abierto delineados en ese documento son: derecho a la información; participación ciudadana y rendición de cuentas; información parlamentaria; información presupuestal y administrativa; información sobre legisladores y servidores públicos; información histórica; datos abiertos y no propietario; accesibilidad y difusión; conflictos de interés; y legislar a favor del gobierno abierto. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf, [consultado 11/5/2024].

cumplieron cabalmente y tampoco fueron retomados por la LXV Legislatura.[790]

Sobre el particular, es necesario reformar la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos de ambas cámaras, para desarrollar normativamente los mecanismos que favorezcan su implementación. Una eventual reforma tendría que considerar, al menos: 1) la creación de un comité bicamaral encargado de promover y vigilar su funcionamiento; 2) el establecimiento de un órgano asesor externo, integrado por académicos y organizaciones de la sociedad civil; 3) las reglas mínimas para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones legislativas; y 4) la asignación de responsabilidades y la definición de criterios obligatorios para todos los órganos legislativos. De forma adicional, es importante aclarar que un parlamento abierto es mucho más amplio que las audiencias públicas que habitualmente han llevado a cabo las LXIV y LXV legislaturas para legitimar decisiones controvertidas, sobre todo cuando las aportaciones de los especialistas invitados sólo suelen reproducirse en las consideraciones de los dictámenes, sin justificar las razones por las que son aceptadas o desechadas. Si bien las opiniones ciudadanas no podrían ser vinculantes, pues ello atentaría contra la representación política y restaría libertad configurativa al Legislativo, las comisiones deberían estar obligadas a explicar pública y suficientemente los motivos de su decisión.

Una recomendación adicional de COPA,[791] para desarrollar la adecuada relación entre los legisladores y la sociedad, es fomentar la realización de debates, investigaciones y consultas. De esta manera, para promover la participación ciudadana, el Congreso debe informar con suficiente antelación a los ciudadanos acerca de sus reuniones y de su orden del día, y establecer un calendario que permita la previsibilidad de la actividad legislativa. La corriente que propugna por incrementar la vinculación ciudadana con la toma de las decisiones legislativas gana fuerza, y los cuestionamientos al sistema representativo exigen dinámicas alternativas para imprimirle mayor calidad.

---

790 Acuerdos parlamentarios disponibles en: https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/mar/20190312-X.pdf y https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/feb/20200220-VII.pdf, [consultados 11/5/2024].

791 COPA, Quebec, *op. cit*.

b) *E-parliament* y nuevas tecnologías de la comunicación

La existencia de una brecha digital entre nuestro país y otros miembros de la comunidad internacional es evidente. El retraso en la evolución de las TIC implica un costo en nichos de mercado-oportunidad que difícilmente podrá salvarse en los siguientes lustros; que el Congreso se involucre e inscriba el fomento y la regulación de las TIC como temas prioritarios en su agenda, es relevante. Desarrollar un *e-parliament*; esto es, la incorporación de las TIC en los procesos parlamentarios, contribuirá no sólo a mejorar la percepción que la ciudadanía tiene de sus representantes electos, sino que también abonará a la incorporación de la sociedad civil, y a una política de transparencia y rendición de cuentas, insumos característicos de un Estado contemporáneo de derecho. En este sentido, para favorecer la interacción de los parlamentos con la sociedad civil, y para el desarrollo de la democracia, la IPU:

> [...] hizo un llamado a todos los parlamentos y gobiernos para promover la interacción constructiva con sus respectivas sociedades civiles, con el fin de optimizar el carácter participativo de sus democracias, entre otras cosas mediante el uso eficaz de la tecnología de la información y por la reducción de la brecha digital entre las regiones [...] Llamó a los parlamentos a adoptar normas y procedimientos capaces de garantizar un diálogo eficaz con la sociedad civil en el desempeño de las funciones parlamentarias, destacando la importancia de que los parlamentarios desarrollen "contacto directo" con los actores de la sociedad civil y ciudadanos en general, tanto a nivel de distrito electoral, mediante el establecimiento de una presencia parlamentaria, como en el plano nacional o internacional, mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación.[792]

En esta materia, los parlamentarios de FIPA-ParlAmericas han considerado que en la actualidad estamos enfrentando una crisis de participación ciudadana, y que ello obedece —en lo particular al tratarse de los jóvenes— a la falta de expectativas, que se acentúa en quienes viven en zonas de pobreza, así como a la desconfianza en el sistema democrático y en el gobierno en general. En este sentido, ha recomendado a gobiernos y parlamentos "patrocinar talleres para educar a los

[792] 113ª Asamblea, Ginebra (Suiza) 2005.

parlamentarios sobre las nuevas tecnologías de información y su importancia política, porque eso puede ayudarles a llegar a los jóvenes".[793]

El planteamiento central de la recomendación identifica una tríada que, en los tiempos que corren, parece indisoluble y sinérgica: jóvenes, TIC y participación. Aún no se alcanza a vislumbrar, menos a cuantificar, la capacidad de penetración que en la generación del siglo XXI tienen el internet y las llamadas "redes sociales". Hay evidencia de que tienen el potencial para, en el extremo, incidir en la estabilidad de una gestión de gobierno. El hecho de que, valiéndose sólo de un teléfono celular con conexión a internet, prácticamente cualquiera pueda llegar a miles de personas, motiva a cuestionar si, desde el ámbito parlamentario, se ha realizado un análisis serio de la magnitud de la herramienta. Como fuere, no se concibe un parlamento efectivo si continúa distanciado de las formas de comunicación contemporánea.

En esa tesitura, apoyarse en las TIC para acercar a los legisladores con la población en general, se presenta como un medio adecuado para emprender la reconstrucción del tejido social.

c) El control ciudadano, cardinal para la democracia

Punto central para la gobernabilidad democrática, como se ha dicho, es el imperativo de promover y garantizar que "lo público sea cada vez más público", de modo que los ciudadanos no sean ajenos al ejercicio del poder político, que comprende la ponderación previa a las decisiones públicas, la evaluación del desempeño de servidores públicos y la fiscalización de los recursos presupuestales que ejercen. El derecho ciudadano a conformar el poder no debe limitarse, entonces, a la oportunidad de elegir a sus representantes.

Esta premisa ha formado parte de las preocupaciones de los países que pugnan por perfeccionar sus sistemas democráticos, y ha sido recogida en diversos instrumentos internacionales que han consagrado la participación ciudadana como un derecho humano, los cuales ha suscrito y ratificado nuestro país, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 21 establece que: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o

[793] 7ª Asamblea, 2010.

por medio de representantes libremente escogidos [y que] la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público".[794]

Por su parte, el artículo 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala que todos los ciudadanos tendrán el derecho de: "Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".[795] De igual forma, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece en su artículo XX, que: "Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres".[796]

Para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a participar en la formación, ejercicio y evaluación del poder, y con ello abonar al fortalecimiento la democracia, la transparencia resulta fundamental; sin embargo, ésta no es suficiente, si no se provee de las herramientas necesarias para que las personas tengan acceso efectivo a la información pública, y que ésta sea clara y comprensible, a efecto de que aquéllos puedan evaluar y fiscalizar el ejercicio del poder público en todo momento. La transparencia debe ser un ejercicio entre gobierno y gobernados, con base en el cual, el primero cumpla a cabalidad con el propósito de abrir de par en par las puertas del aparato gubernamental y, en consecuencia, los segundos estén en posibilidad de desplegar sus derechos sin limitación alguna.

d) La importancia de la transparencia, del acceso a la información pública y de la percepción ciudadana sobre las instituciones

De una vigencia incuestionable, el acceso a la información pública gubernamental ha sido considerado como uno más de los derechos humanos, por la trascendencia que reviste. Para dar cumplimiento al mandato constitucional en materia de transparencia y acceso a la infor-

[794] Véase, http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf, [consultado20/8/2018].

[795] Véase, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015, [consultado 20/8/2018].

[796] Véase, http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp, [consultado 19/8/2018].

mación pública, en específico en las cámaras del Congreso, se requiere la implantación de mecanismos eficaces y procedimientos sencillos y expeditos que permitan hacer transparente la gestión pública y rendir cuentas, de modo que los ciudadanos conozcan y evalúen de forma objetiva el desempeño de las autoridades.

Su introducción en el marco jurídico mexicano es una de las consecuencias positivas del proceso globalizador para la creación de normas que, en este caso, inició con la aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales, en concreto, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1998, si bien algunos instrumentos internacionales previos ya lo habían esbozado, como: 1) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, que enunciaba, en su artículo 19, los principios del derecho de acceso a la información pública; 2) la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que ratificaba estos principios en su artículo 13; y 3) la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en el 2003, que estableció como desafío, encauzar el potencial de la tecnología de la información y la comunicación para promover los objetivos del desarrollo.

La resolución de la CIDH, en 2006, sobre la negativa del gobierno chileno de otorgar a los interesados información sobre un proyecto de impacto ambiental, de manera llana subraya que, tratándose de información pública, las autoridades actúan meramente en calidad de representantes de los gobernados: "[...] los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información".[797]

Esta sentencia constituyó la primera declaración de que el derecho de acceso a la información genera la obligación de garantizar su ejercicio, a los estados miembros del sistema interamericano, si bien con ciertas limitaciones, relacionadas con intereses nacionales, de la sociedad y el respeto a los derechos de terceros. La reforma al artículo 6º constitucional y la adaptación del marco jurídico mexicano en esta materia, encontró en dicha resolución una de sus motivaciones e impulsos.

[797] Estudio Especial sobre el Derechos de Acceso a la Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, Washington, dc, 2006, p. 29, https://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf, [consultado 1/8/2023].

La información pública, entonces, es de origen y naturaleza públicos, y es administrada por el Estado; por tanto, debe servir como herramienta para fortalecer la relación, también republicana, en este caso, del Congreso con los ciudadanos. La observación atenta de las circunstancias permitirá definir la manera en la que este derecho debe hacerse deducible e incida en dos aspectos fundamentales del ejercicio del poder: 1) el fortalecimiento y credibilidad de las instituciones; y 2) la consolidación de la gobernabilidad democrática y de la democracia como sistema de vida.

En este sentido, la transparencia debe romper las barreras que en la actualidad padece para que la información esté disponible en tiempo, forma y formato, para los ciudadanos. Es preciso impulsar modificaciones al marco jurídico del Poder Legislativo que doten de una mayor autonomía de gestión y facultades a los órganos internos de la transparencia y acceso a la información pública, a efecto de transformarlos en una especie de "jueces calificadores de la información", que no se limiten a cumplir con sus obligaciones en sentido estricto o a supervisar que los particulares tengan acceso a la que soliciten, sino que actúen de forma proactiva y determinen cuál es la información más relevante que debe publicarse, con qué periodicidad y el formato más idóneo, incluyendo la actualización de indicadores de gestión, así como la información relativa al ejercicio de recursos presupuestales, entre otros.

La urgente necesidad de generar una cultura de transparencia en el Estado mexicano, en particular dentro de las cámaras del Congreso, está en íntima relación con el imperativo, también urgente, de reivindicación del papel y las funciones que la representación nacional tiene en la vida del país, ya que es ahí donde se toman las decisiones que a todos importan, y todo esto transita en la calidad de la percepción que la ciudadanía tiene acerca de esas instituciones. La imagen que se proyecta es un factor determinante en la actitud que tendrá el ciudadano, en este caso respecto del Legislativo; esa percepción dependerá de la calidad de los servicios, y al aludir a ellos se hace referencia a la manera concreta como se cumplen sus funciones para solucionar los problemas nacionales. Entonces, para poder servir de manera adecuada a los ciudadanos, el Congreso debe atender sus expectativas, opiniones, aspiraciones y necesidades.

Si la institución legislativa consigue mayor eficacia, por hacer más creíble y confiable la gestión pública, será más sencillo lograr que la so-

ciedad adopte como propias las decisiones que aquella tome, de acuerdo con las reglas del juego democrático. Para hacer frente al reto de mejorar la percepción social acerca del Congreso, no sólo hace falta ser más eficaz y servir con calidad a los ciudadanos, sino comunicarlo en los mismos términos. Por ejemplo, se tiene una percepción equivocada de que los legisladores trabajan poco, o que las sesiones plenarias sólo sirven para intercambiar vituperios o para dirigir discursos que nadie escucha, y ello genera una percepción, más o menos generalizada, de que no es proporcional el gasto que el Congreso ejerce en relación con los beneficios que genera. Este es sólo uno de los factores que socavan la credibilidad de la institución legislativa, y con ella, la posibilidad de que los ciudadanos aprecien el trabajo de los representantes populares.

Toda deliberación, posicionamiento, acción o decisión del Congreso, en su conjunto o de sus órganos e integrantes, son hechos que comunican una realidad distinta a cada destinatario, según su propia percepción. Parece un juego de palabras porque los hechos son los hechos y la realidad acaba siendo las percepciones. Por ello, es urgente definir cuál es el mensaje que quiere comunicarse a la sociedad, porque de él dependerá la calidad de la imagen que el Congreso tendrá. Siendo el asiento de la representación nacional, las decisiones que el Poder Legislativo tome deben ser comunicadas de forma tal que los ciudadanos se sientan satisfechos.

La imagen se crea día a día y en el caso de la del Congreso, es influenciada por cualquier decisión positiva o negativa que este o cada una de sus cámaras asuma, de ahí que lograr una percepción positiva y estable de aquél, requiere de voluntad política y de un trabajo inteligente y eficaz. La imagen institucional es, en efecto, la reputación que hacia el público tiene la institución, la cual no se construye sólo con campañas publicitarias, sino que es necesario cimentarla en su actuación diaria,[798] y en ello juegan un papel vital la transparencia, la calidad de la información y las condiciones para una buena evaluación a cargo de la comunidad.

[798] En el caso específico del Canal del Congreso, no sólo se transmiten las sesiones de la Cámara de Diputados, sino también las actividades de las comisiones, de las conferencias, foros y reuniones que sostienen los legisladores con miembros de organizaciones sociales y políticas, académicas, culturales y visitantes extranjeros. De manera adicional, se transmiten diversos programas culturales elaborados por el CEDIP y un noticiero que refiere las actividades de las cámaras y del acontecer nacional, en donde existe la pluralidad de ideas.

Resulta fundamental, entonces, desarrollar mecanismos que intensifiquen y mejoren la comunicación, el diálogo, el intercambio de información entre los legisladores y la ciudadanía, así como sistemas o métodos de evaluación que permitan vincular a los primeros con la segunda, de manera que se creen lazos de corresponsabilidad entre el poder público y la sociedad civil.

e) Revocación del mandato

Como parte de los mecanismos de control del poder, la revocación del mandato es un procedimiento con base en el cual los ciudadanos pueden destituir, mediante votación, a un servidor público elegido por sufragio popular, antes de que concluya el periodo para el cual fue electo. Debidamente reglamentado, este mecanismo resulta útil y provechoso para que aquéllos mantengan vigente, en todo momento, su poder para conservar o despedir a los servidores públicos a quienes les han otorgado su confianza, en el caso de que hayan faltado a ésta.

En México, la revocación del mandato fue incorporada a la Constitución en diciembre de 2019,[799] exclusivamente para el cargo de presidente de la república —en el caso de los gobernadores de los estados y del jefe de gobierno de la Ciudad de México, la revocación es reglamentada por las constituciones particulares—. En la actualidad, la fracción IX del artículo 35 constitucional establece que este mecanismo será convocado por el INE —organismo constitucional autónomo que tiene a su cargo la organización, el desarrollo y el computo de la votación—, a petición de un número de ciudadanos equivalente al menos al 3% de la lista nominal de electores, "siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas".

Se podrá solicitar en una sola ocasión, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional —los

[799] Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado el 20 de diciembre de 2019 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0, [consultado 5/5/2024].

ciudadanos interesados podrán comenzar a recabar firmas sólo durante el mes previo a esta fecha—, y para evitar que la votación interfiera con alguna jornada electoral federal o local, ésta se realizará el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la convocatoria. Los resultados, para ser válidos, deberán reunir una mayoría absoluta y contar con la participación de por lo menos el 45% de la lista nominal. El TEPJF realizará el cómputo final y, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto, emitirá la declaratoria de revocación. Tanto la Constitución como la Ley Federal de Revocación de Mandato —reglamentaria de este mecanismo de control—, precisan que en caso de haberse revocado el mandato del presidente de la república, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Legislativo; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará al presidente sustituto que concluirá el periodo constitucional.

El primer ejercicio de esta naturaleza en nuestro país, tuvo lugar el 10 de abril de 2022; sin embargo, su convocatoria, desarrollo y resultado evidenciaron importantes inconvenientes, que pueden convertirse en áreas de oportunidad. Según el cómputo final emitido por el TEPJF, la participación ciudadana apenas alcanzó el 17.77% de la lista nominal —el 6.44% se pronunció por revocar el mandato al Presidente Andrés Manuel López Obrador, mientras el 91.86% lo hizo por su continuidad—. [800] El escaso interés mostrado por los mexicanos y la nula trascendencia jurídica del resultado tienen, en mi opinión, una razón de origen, pues a pesar de que la propia Constitución define a la revocación del mandato como "el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza",[801] tanto el presidente de la república como su partido emprendieron una campaña para reunir el número de firmas necesario para activar el mecanismo; es decir, quienes lo solicitaron no buscaban genuinamente su revocación, sino más bien su ratificación. Así lo acreditaron una serie de actos previos, como la aprobación de la pregunta que se realizaría a los ciuda-

[800] Según datos oficiales del TEPJF, 16,502,636 ciudadanos participaron en el proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024. Disponible en: https://www.te.gob.mx/revocacion/front/Informacion/, [consultado 5/5/2024].

[801] Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, así como artículo 5 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

danos en este ejercicio, en la que legisladores oficialistas incorporaron, con el rechazo de los grupos parlamentarios de oposición, elementos ajenos a la naturaleza de la revocación y más propios de una ratificación: "Estás de acuerdo en que [...] Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos [...] siga en la Presidencia de la República".[802]

Como se advierte, es necesario fortalecer la naturaleza ciudadana de la revocación del mandato para evitar que se traduzca en una herramienta al servicio del poder o en un mecanismo de presión de la oposición. En consecuencia, deben implementarse normas mucho más estrictas, como son: 1) prohibir expresamente a los partidos políticos participar de forma activa en el proceso; 2) eliminar cualquier elemento propio de una ratificación que pueda desnaturalizar la revocación de mandato; 3) incorporar algunos requisitos que deben cubrir los ciudadanos cuya firma formará parte del veredicto, por ejemplo, que hayan ejercido su derecho al sufragio en la elección de que se trate, o algunos otros por los que se pueda determinar que cumplen habitualmente con sus obligaciones ciudadanas; 4) que se establezcan mecanismos alternos, como encuestas o evaluaciones externas por parte de organismos acreditados, previos a la revocación; y 5) que haya mecanismos sancionatorios, con el fin de evitar un uso abusivo o inadecuado del recurso.

De forma complementaria, debería replantearse la posibilidad de extender la revocación del mandato a legisladores federales y locales, así como a presidentes municipales, en el entendido de que sus posiciones de representación son también resultado de procesos democráticos y, por tanto, están expuestos a la pérdida de la confianza de sus electores. Una eventual reglamentación en este sentido tendría que observar, además de las reglas que para la revocación del mandato del titular del Poder Ejecutivo se prevén, mecanismos que aseguren que se trata de una herramienta de control del poder a cargo de los ciudadanos, de modo que sólo a ellos corresponde activarlo.

---

802 Esta porción de la pregunta fue analizada por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 151/2021. Es importante mencionar que siete ministros se pronunciaron por su invalidez, mientras que sólo cuatro consideraron que la porción estudiada era constitucional. En consecuencia, no se alcanzó una mayoría calificada para declarar su inconstitucionalidad, si bien hubo una mayoría que estimó que la pregunta desnaturalizaba el ejercicio revocatorio. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5665436&fecha=26/09/2022#gsc.tab=0, [consultado 6/5/2024].

5. EL CONTROL DEL PODER

La naturaleza de cualquier definición es contingente y convencional, dependiendo del argumento que se desee sustentar. Partiendo de esta afirmación, el poder político consiste en "la formación, la distribución y el ejercicio del poder",[803] y se expresa, en palabras de Carla Huerta, en "la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena",[804] de donde surge la interrogante de cómo definir quién debe ejercerlo y cómo debe hacerlo. Aquí la democracia juega un papel fundamental, pues para que el ejercicio del poder sea democrático, se requiere que sea suficiente y eficazmente controlado, además de surgir de la voluntad ciudadana.

En un estado democrático de derecho, para que las decisiones públicas sean obligatorias, deben tomarse con base en reglas previamente determinadas, de manera que si los gobernados las acatan por decisión y con conciencia, mayor será la legitimidad legal y racional de aquél, entendiendo por racionalidad la manera en que garantiza la coherencia, continuidad, uniformidad y efectividad de sus políticas. Así, en la medida en que los controles para mantener el ejercicio del poder dentro de linderos estrictos, den pauta, no sólo a la evaluación de sus resultados, sino al destierro de la arbitrariedad, en esa misma medida se acortará el espacio que separa a los ciudadanos de sus representantes.

Los ciudadanos tienen derecho a limitar el poder por la vía jurídica, aunque pueden hacerlo también por medios *de facto*, incluso violentos; sin embargo, lo ideal es que el control del poder se lleve a cabo por medios no violentos: "la reforma antes que la revolución".[805] Para el buen funcionamiento de un Estado, entonces, es necesario limitar el ejercicio del poder mediante el establecimiento de controles, y en ese orden de ideas, resulta natural la intervención del Poder Legislativo.

Las constituciones fijan cauces pero también diques al poder público, de forma tal que su ejercicio es objeto, cada vez más, de la observación y el escrutinio de otras autoridades y, muy importante, de la sociedad, lo que ha hecho mucho más transparente el ejercicio del poder. Merced a lo anterior, los abusos e ilegalidades se han ido limitando

803 Bobbio, Estado, gobierno..., *op. cit*., p. 103.

804 Huerta Ochoa, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político, 3ª ed., UNAM, México, 2010, p. 5.

805 *Ibidem*, p. 9.

a través de mecanismos e instituciones cuyo objetivo es garantizar que el mismo se realice dentro un marco jurídico acotado, de donde puede afirmarse que existen dos niveles de control: 1) el que se autoaplica, que puede ser de carácter intra o interorgánico —por medio de mecanismos jurídicos o políticos—, y que pretende lograr la cooperación de los diversos actores políticos, y 2) el que resulta de la actividad ciudadana.

En el primer nivel se dan dos tipos de control: 1) el horizontal o político, que realiza el Congreso sobre el Ejecutivo, y 2) el vertical, que ejercen los suscriptores del pacto federal sobre la federación. Los mecanismos jurídicos de control del poder son técnicos y más lentos para producir resultados, en tanto que los mecanismos políticos son más dinámicos porque su despliegue es menos rígido y formal, y son también más eficaces puesto que producen efectos de mayor alcance, a diferencia de los primeros que, por regla general, tienen efectos restringidos a los destinatarios de la norma. En el establecimiento y utilización de los mecanismos de control del poder público, es fundamental atender al contexto en el que se presenta: 1) si es derivado de la lucha por el poder, 2) de la lucha contra el poder, o 3) de la lucha en el poder. Es frecuente que las fuerzas políticas opositoras al gobierno en turno confundan el papel que juegan respecto del citado control, pues su pretensión original por el poder llega a degenerar, en los hechos, en una lucha contra el mismo, de suerte que si estas fuerzas políticas opositoras llegan en algún momento a ser gobierno, tendrían que enfrentar una socavada legitimidad y la desconfianza ciudadana en las instituciones.

El segundo nivel, es decir el control que resulta de la actividad ciudadana, encuentra en la democracia participativa una opción significativa para sujetar al poder por medio de la intervención de la sociedad civil. No obstante, la participación ciudadana debe expresarse y canalizarse siempre a través de los mecanismos institucionales creados por la Constitución y las leyes, pues de lo contrario terminaría por ser un ejercicio caprichoso y, eventualmente, ilegal. Es decir, la utilización de vías distintas a las constitucionalmente permitidas podría poner en duda su legitimidad; de este modo, si los controladores —es decir los ciudadanos— están desprestigiados, el apoyo al ejercicio impune del poder será mucho mayor.[806]

[806] Valadés, Diego, El control del poder, UNAM, México, 1998, p. 2.

Carla Huerta considera que la Constitución es el instrumento idóneo para articular los sistemas de control, aunque no es el único.[807] Visto desde la perspectiva constitucional, el control del poder tendría que radicar de manera fundamental en el Congreso y éste, ejercerlo mediante normas jurídicas emitidas ex profeso, con instituciones *ad hoc*, o bien establecer mecanismos de control específicos, sin perder por ello su facultad constitucional. Así, la función de control se distribuye entre todos los órganos que ejercen el poder o están dotados de autoridad, de forma tal que todos ellos son controladores y controlados, a través del Derecho positivo, lo que convierte al orden jurídico en elemento y objeto de control.[808]

Finalmente, los controles más eficaces son los que no paralizan la acción de los órganos de poder, puesto que, de ocurrir esto último, la atención de los asuntos públicos quedaría desplazada a un segundo término.[809] Es indispensable, por ello, que en el establecimiento y utilización de los mecanismos de control del poder no se pierda de vista el objetivo principal, que no debe ser el de derrotar al oponente *per se*, sino el de sujetar a las autoridades a los estrictos límites que la ley señala para su ejercicio, y evitar el abuso y la arbitrariedad.

6. FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Para fortalecer la democracia es fundamental modernizar al Estado, y en el caso mexicano, como elemento infaltable de la reingeniería del poder público a la que me he referido con anterioridad, el Poder Legislativo está urgido de una reforma que le permita robustecer sus atribuciones y su desempeño institucional, para así contribuir a la transformación de todo el Estado. Como se señaló, las condiciones a las que estuvo sujeto el Poder Legislativo mexicano en el transcurso de los siglos XIX y XX, le hicieron rezagarse en el desarrollo institucional, por lo que hoy debe remontar esas deficiencias y debilidades. Aquí se desarrollan algunas propuestas que lo harán más eficiente en su propio seno y más eficaz en el desempeño de sus quehaceres políticos y jurídicos.

807 Huerta, *op. cit.*, p. 10.

808 *Ibidem*, p. 33.

809 Valadés, *op. cit.*, p. 8, paráfrasis.

En este sentido, habiendo señalado los paradigmas que deben regir la reingeniería de los poderes públicos en general, se hará referencia al Congreso considerando los canales de acceso, estructura, organización y funcionamiento internos de las cámaras que lo integran, y la manera en que su mayor o menor grado de profesionalización y eficiencia es determinante para la calidad de su desempeño y, en consecuencia, la de sus relaciones con la sociedad a la que representa y con el resto de los poderes del Estado, en especial con el Ejecutivo.

En el aspecto de los canales de acceso, se abordarán temas relativos al número de integrantes que componen cada cámara y su relación con el principio de representación; así como la transformación constitucional que posibilitó la reelección inmediata de los legisladores. Estos cambios buscan el desarrollo de carreras parlamentarias vigorosas y sólidas, capaces de consolidar una relación del Legislativo *vis à vis* el Ejecutivo, así como la profesionalización de los cuerpos consultivos al interior de cada una de las cámaras y su composición misma que, desde mi perspectiva, debe obedecer a la lógica de la regla de la mayoría con los ajustes previstos en la Constitución.[810]

En lo tocante a su funcionamiento interno, en un apartado subsecuente se hará referencia con particular interés a algunas de sus funciones de control y fiscalización, así como al procedimiento para realizar la función legislativa, y se expondrán las alternativas que, en mi concepto, deben impulsarse a efecto de llevarla a cabo de una manera más eficiente, mediante una reformulación procedimental basada en la división definitiva de la función parlamentaria y la actividad administrativa. Aquí se incluirá el caso de los estudios y evaluaciones previos sobre el costo-beneficio de la legislación, los cuales van más allá del mero impacto presupuestal. Se trata no sólo de análisis previos acerca del impacto económico, social, medioambiental, legislativo, de género, entre otros, que de forma eventual tendría la legislación a aprobar, sino también del impacto en sus diversos ámbitos de aplicación, una vez que la legislación ha entrado en vigor y producido sus efectos. Una materia hasta hoy inexplorada por el Congreso mexicano y un debate que, por obligado, no debe soslayarse.

Casi para concluir, en sendos apartados se estudiará el proceso legislativo y la organización interna de este poder, destacando el for-

[810] *Vid. supra* capítulo III, numeral 4, Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso.

talecimiento de las comisiones como un elemento fundamental dentro de la cotidianidad parlamentaria y como instancias claves para cumplir con las funciones y facultades que tiene encomendadas, así como la profesionalización de las oficinas de apoyo parlamentario y la necesaria reestructuración del servicio de carrera, creado por la Ley Orgánica del Congreso General, y que aún debe consolidarse como un mecanismo para lograr el buen desempeño de sus integrantes y la prestación adecuada de la asesoría que demandan los legisladores, las comisiones, los comités y todas las instancias de apoyo parlamentario de las cámaras.

a) Canales de acceso: acciones afirmativas y composición de las cámaras

La sociedad mexicana ha experimentado, en los últimos años, cambios profundos que han dado lugar a situaciones que, por insólitas y excepcionales, no han logrado ser satisfechas del todo mediante los habituales canales de comunicación entre aquélla y sus representantes en el Congreso. Por ejemplo, las mujeres, los jóvenes o los indígenas, entre otros segmentos sociales históricamente relegados o vulnerables, han cobrado un protagonismo que exige de sus representantes respuestas puntuales que sepan darle cauce a sus necesidades y demandas.

El aspecto teleológico del principio de la representación, en este contexto, adquiere una gran relevancia, sobre todo si tomamos en cuenta que los movimientos sociales, cada vez más frecuentes en el país, emprenden la lucha por causas e intereses que el Estado no ha logrado satisfacer con suficiencia ni eficiencia. Ello obliga al replanteamiento de nuestro esquema institucional y a una seria reflexión acerca del cumplimiento del mandato y el ejercicio de la representación recibidos por medio del voto popular.

Se tienen diversas posibilidades para abordar la integración y composición del Poder Legislativo, por ser este la asamblea de las múltiples voces del país; es decir, de las de todos los segmentos que la conforman: sociales, étnicos, culturales, económicos y productivos, entre otros. Ser depositario de la representación nacional lo convierte en el asiento, por excelencia, de la pluralidad, de la diversidad, del contenido intrínseco de lo democrático. Por tanto, quienes son electos como miembros de este poder, tienen la responsabilidad trascendental de ve-

lar por los intereses y aspiraciones, no sólo de sus electores, sino de la población en general, en el diseño, creación y reforma de las leyes, así como en la formulación de políticas y proyectos que hagan posible la defensa y concreción de los anhelos compartidos.

Recientemente, las autoridades electorales —tanto en INE como el TEPJF— han echado mano de las denominadas acciones afirmativas para la incorporación al parlamento, de representantes de grupos insuficientemente tomados en cuenta, como las personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y migrantes. Según el TEPJF, "las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial".[811]

De forma adicional, la máxima autoridad judicial en materia electoral ha señalado que una acción de esta naturaleza debe ser temporal, proporcional, razonable y objetiva, y ha precisado sus elementos fundamentales: "a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria".[812]

Las políticas de cuotas —la figura más empleada y conocida de las acciones afirmativas— han permitido sentar las bases de reformas constitucionales y legales que hoy garantizan una mayor participación de bloques ciudadanos tradicionalmente discriminados, como fue el

---

811 Jurisprudencia 20/2014, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Año 7, Número 15, 2014, pp. 11 y 12. Rubro: "Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivos de su implementación."

812 Jurisprudencia 11/2015, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Año 8, Número 16, 2015, pp. 13, 14 y 15. Rubro: "Acciones afirmativas. Elementos fundamentales".

caso de la modificación a la Constitución Política que obligó a los partidos a postular candidatos a puestos de elección, respetando el principio de paridad de género.

También es de destacar que algunos partidos políticos, a propósito de la apertura democrática, han creado normas estatutarias que permiten, en la determinación de candidaturas por ambas vías, la integración de personas emblemáticas de algunas de las expresiones que pugnan por mayor representatividad: indígenas y discapacitados, por citar algunos casos. Estas soluciones ya han sido objeto de pronunciamiento por parte de los tribunales electorales y se ha normalizado su empleo, lo que repercute en la composición del Congreso.

Se advierten otros avances importantes en las organizaciones partidarias; por ejemplo, se creó la Secretaría de Diversidad, Igualdad e Inclusión, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la Secretaría de Diversidad Sexual, en Morena. En años más recientes, diversos partidos han postulado candidatos de la Comunidad LGBTTTI que se han integrado a las instancias legislativas: el PRD contó con tres diputados federales, uno en cada una de las LVII, LIX y LXI legislaturas, que llegaron por la ruta plurinominal; en la LXIII también se contó con dos diputados federales, uno del PRI, electo por mayoría relativa, y el otro de Morena, quien asumió por licencia del titular que llegó por idéntico principio; asimismo, durante las LXIV y LXV legislaturas hubo dos legisladoras plurinominales de Morena que pertenecían a ese colectivo.

Finalmente, con relación a las políticas de cuotas; es decir al imperativo de postular un número mínimo de candidatos y candidatas de los grupos antes mencionados, el tribunal electoral ha sostenido que:

> De la interpretación de los artículos 1°, párrafos primero y último, y 4°, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo estado democrático de derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales

> tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material. [813]

De igual manera, en la jurisprudencia 9/2015,[814] señaló que:

> la igualdad, exige, entre otras cosas, que la aplicación normativa coloque a las personas en aptitud de gozar y ejercer efectivamente sus derechos. [...] Lo anterior actualiza el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad. En ese orden de ideas, si en términos generales, la mayoría de las personas no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, las correcciones o adopciones demandadas en el ámbito de la justicia representan quizás su única oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública.

Es evidente que se debe pasar de la inclusión social a la inclusión política; es decir, no solo garantizar el disfrute de los derechos de toda naturaleza consagrados en la ley, sino el de participar activamente en la definición y ensanchamiento de los que corresponden a cualquiera, en la sede de la representación nacional.

La incorporación de esos perfiles que enriquecen el mosaico mexicano, se ha dado mediante aproximaciones sucesivas. En efecto, algunos cambios han ocurrido, primero, en el marco estatutario de los partidos políticos y a través de acciones afirmativas, y cuando se ha conseguido un consenso sobre su viabilidad, se han llevado a la legislación ordinaria. El momento culminante ha sido su incorporación al texto constitucional, pues se ha perfeccionado un vehículo que amplía la democracia. Nuestro país reconoce su riqueza cultural en su más amplia acepción; no sólo debe verse con normalidad este tipo de planteamientos, sino con simpatía, para hacer compromisos con la causa,

---

813 Véase "Acciones afirmativas. Tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material". En http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=43/2014, [consultado 20/7/2018].

814 Véase "Interés legítimo para impugnar la violación a principios constitucionales. lo tienen quienes pertenecen al grupo en desventaja a favor del cual se establecen". En http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=9/2015, [consultado 20/7/2018].

y militar en esos propósitos que redundan en la calidad y consistencia del Legislativo.

b) Reducción del número de integrantes

Una demanda ciudadana que ha adquirido relevancia en los últimos años es la disminución de los integrantes del Congreso, al considerar que ya se ha alcanzado una robusta representación de los diversos proyectos de país que los partidos postulan, además de haberse incorporado la visión de los representantes populares independientes.

El incremento paulatino de legisladores obedeció a factores poblacionales y políticos que modificaron el rostro de la sociedad mexicana, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX:

1) El acelerado crecimiento demográfico que experimentamos en ese tiempo, obligó a cambiar la conformación de las unidades territoriales en las que se basaba la elección. De considerar el número de habitantes para definir la cantidad de distritos, pasamos, después de 1977, a establecer 300 de ellos para elegir, por el principio de mayoría relativa, a igual número de diputados. El artículo 52 constitucional que lo prescribe ha sido reformado nueve ocasiones desde 1917.[815]

2) El imperativo de dar cauce a la pluralidad y a la diversidad de opiniones, justificó la adopción de mecanismos para la incorporación de personas de varias filiaciones partidarias, a quienes era difícil ganar por la vía de la elección mayoritaria. De ahí el incremento en la membresía de la cámara baja por la vía de los diputados de partido, primero, y después por la de representación proporcional. Igual ocurrió posteriormente en el Senado.

Con sus 628 legisladores federales, 500 diputados y 128 senadores, México es el país con mayor número de representantes, en términos absolutos, de América Latina. La cantidad de legisladores parece razonable si tomamos en cuenta los complejos procesos y las trascendentes decisiones que en el Congreso tienen lugar; aunque esto no debe ser obstáculo para conseguir un mayor rendimiento y una satisfactoria rendición de cuentas. Al respecto, debe afrontarse la eventual inexpe-

[815] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm, [consultado 13/5/2024].

riencia parlamentaria y la indisposición para construir acuerdos que pueden dar como resultado una baja productividad legislativa, una deficiente relación entre instancias del poder público, y entre representantes y representados, o la insuficiencia de canales idóneos para la rendición de cuentas, así como de mecanismos para posibles auditorías del desempeño.

Las causas que condujeron al incremento en la membresía de las cámaras han dejado de existir, puesto que todas las fuerzas políticas cuentan con idénticas oportunidades para competir y ganar espacios por ambas vías, por lo que es momento de revisar cuántos deben formar parte de las cámaras y quizá en un futuro reducirlas, sin menoscabo de mecanismos que garanticen la presencia de fuerzas políticas minoritarias en el Congreso, lo cual resulta útil para la democracia. Lo que hoy se cuestiona es el número de curules y escaños, así como el uso que los legisladores hacen de la representatividad que los electores les encargan con su voto.

Veamos primero el aspecto numérico de la representación. El artículo 52 constitucional establece que la Cámara de Diputados tendrá 500 integrantes: 300 electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 de acuerdo al de representación proporcional, basado en listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Por su parte, el 53 previene que el territorio nacional se dividirá en 300 distritos, cuya demarcación territorial "será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados", criterio que persigue el objetivo de uniformar, hasta donde sea posible, el número de habitantes en cada una.

Si tomamos en cuenta que México tenía en 2020, 126 millones 14 mil 24 habitantes, de acuerdo con las cifras del censo de ese año,[816] cada uno de los 500 diputados representaría, aproximadamente, a 252,028 personas. Esta cifra, por sí misma, no permite concluir si es adecuada o no; es sencillamente, un convencionalismo.

Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el promedio casi se triplica: su Cámara de Representantes consta de 435 integrantes, composición que está definida con base en el método Hill-Huntington,[817]

816 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/, [consultado 13/5/2024].

817 Método diseñado por Joseph A. Hill, de la oficina censal de Estados Unidos, y Edward V. Huntington, matemático de la Universidad de Harvard, el cual fue in-

que consiste en definir un número de representantes en proporción directa a la población de cada estado. Es decir, si ese país tiene cerca de 313.2 millones de habitantes, a cada uno de los 50 estados que lo integran le corresponderá un diputado por cada 624 mil personas, en promedio, con la garantía de que si un estado no alcanza tal población, de todas formas tendrá derecho a un representante. De esta manera, todas esas entidades políticas tendrán el número de distritos electorales que resulten de este cálculo. En el Senado la representación es paritaria, por lo que debe haber dos senadores por estado de la Unión.

Brasil, por su parte, tiene cerca de 203.5 millones de habitantes y una cámara baja integrada por 513 diputados, por lo que cada uno representa a un promedio de 396,700 personas, cifra superior a la nuestra en poco más de 144 mil. En Argentina, con una población aproximada de 41.5 millones, la de diputados está compuesta por 257 representantes populares, que ejercen el mandato a nombre de 161,480 individuos, 90 mil menos que en México. La de Japón se integra con 480 legisladores para un conglomerado de 126.5 millones, es decir, cada uno representa a un promedio de 263,500 habitantes, casi 12 mil más que en nuestro país.

En Alemania, con 81.5 millones de personas, dicha representación está integrada por 598 que discuten y deciden por 136 mil 300 aproximadamente, casi 115 mil menos de los que aquí corresponden a cada uno. Italia, con una población de alrededor de 61 millones, tiene 400 diputados. Francia cuenta con 577 de ellos que representan a 65 millones de connacionales. Reino Unido posee una población de 62.5 millones, y su cámara de los comunes está integrada por 650 legisladores. El promedio de personas por cada representante en estas tres últimas naciones es de 152,500, 112,650 y 96,150, respectivamente; casi dos veces menos que en el caso mexicano, y estamos hablando de países desarrollados y con una larga tradición democrática.

Por lo que respecta a la cámara alta, cuyo principio de representación es conforme al territorio, México tiene 128 senadores y 32 entidades federativas. En Estados Unidos 100 y 50; en Brasil 81 y 27; en Argentina 72 y 24; en Japón 242 y 47 prefecturas; en Italia 200 (cifra variable) y 110 provincias; en Francia 343 y 96 departamentos metropolitanos y cuatro de ultramar, más los senadores que corresponden a los franceses en el exterior y a los territorios insulares.

---

corporado a la legislación electoral en noviembre de 1941 por el Presidente Roosevelt.

En Japón, Italia, Francia y Reino Unido, la integración de ésta no obedece a un criterio paritario, en tanto no está regida por un componente federativo ni territorial. En Japón, 146 miembros de la Cámara de Consejeros son electos en circunscripciones y 96 por el principio de representación proporcional. En Italia, el número de senadores por región está sujeto al factor poblacional, con extremos destacados: Lombardía tiene 47 y Valle D'Aosta uno, además de contar con senadores vitalicios, los senadores expresidentes y los que designa el presidente en funciones.

En Francia se asignan de uno a tres senadores por departamento; entre uno y dos a los territorios insulares, y doce a los franceses en el exterior. En el Reino Unido, los miembros de la Cámara de los Lores, son más o menos 829 y no son electos popularmente, pues su integración obedece a reglas distintas. Está compuesta por lores espirituales y lores temporales; los primeros son 24 obispos de la Iglesia Anglicana y el resto forman parte de dicha cámara por designación real o por derecho hereditario.

Vistos los ejemplos, es difícil señalar, sin temor a la equivocación, cuál debe ser un número idóneo de personas a representar por cada legislador.[818] En México, la cuestión de si es un número suficiente, limitado o excesivo, y cualquier respuesta, tendría visos de verdad o no, en tanto que no es el número, sobrado o reducido, lo que garantiza la observancia del principio de representación, sino la pluralidad y la diversidad en la composición de las cámaras, así como las características de sus integrantes y, lo que es muy importante, el uso que hagan del encargo que reciben, en términos de eficiencia, productividad y rendición de cuentas. No hay criterios unánimes para garantizar una mayor eficiencia en el desempeño de los legisladores, ni un esquema infalible de rendición de cuentas.

El principio de la representación no encuentra su mejor expresión en un mero indicador numérico, sino en la capacidad para cumplir, de manera eficiente y eficaz, con las funciones que este órgano colegiado tiene asignadas y la disposición para rendir cuentas a los ciudadanos del uso que se hace del mandato, y para ello es necesario atender a las causas de fondo y replantear el diseño del Legislativo en diversos aspectos, tanto en las vías de acceso, como en las funciones y su operación.

En las cámaras del Congreso se han presentado diversas iniciativas que proponen la disminución de legisladores, con variantes que inclu-

[818] Véanse las Tabla IV "Comparativo 'Coeficiente de Representación' en 10 países"

yen, entre otras, la eliminación o reducción de los diputados electos por la vía de la representación proporcional y los 32 senadores de la lista nacional; la reducción proporcional de los diputados que se eligen por ambos principios o igualar el número de éstos; e inclusive el cambio del sistema electoral. No hay coincidencia entre las propuestas sobre el número de asientos a eliminar, ni respecto de la proporción entre los que se eligen por una u otra vía, ni en las motivaciones que lo sustentan. [819]

Sobre el particular, es importante insistir en que la incorporación del principio de representación proporcional a nuestro sistema electoral —en la actualidad mixto con dominante mayoritario—, fue determinante para que la voluntad ciudadana expresada en las urnas se tradujera de mejor manera en la conformación de las cámaras, pues atemperó el alto grado de distorsión que naturalmente generaba el modelo de mayoría relativa[820] y logró que el porcentaje de votos obtenido por cada partido se reflejara con mayor exactitud en la representación camaral. En consecuencia, la supresión o la disminución irracional de los diputados plurinominales no sólo no fortalecería la representación parlamentaria, sino que, por el contrario, provocaría graves desequilibrios que darían paso a niveles inaceptables de sobre y subrepresentación, en detrimento del pluralismo político.

Por ello, en atención al sistema político que adoptamos —que se aproxima a la lógica del modelo consensual de democracia de Liphart—, así como a la exigencia ciudadana de reducir la cantidad de legisladores, una propuesta razonable puede ubicarse en 400, con base en la misma fórmula que actualmente contempla un 60% a los electos por mayoría y un 40% para los de representación proporcional; es decir, que se eliminarían 60 distritos electorales y 40 lugares en las listas regionales. El número de senadores podría reducirse a 96, con la supresión de los 32 provenientes de la lista nacional. Con 400 diputados, tendríamos un

819 Véanse la Tabla V "Iniciativas (IN) para modificar la integración de las cámaras del Congreso Mexicano" y la Tabla VI "Distribución de asientos en la Cámara de Diputados (%). Dos escenarios: 500 diputados según la regla vigente. 400 diputados (300 MR y 100 RP)".

820 Si bien el sistema de mayoría relativa permite generar un vínculo mucho más estrecho entre representados y representantes, también provoca que las minorías políticas padezcan un alto grado de subrepresentación, pues los candidatos que obtienen el mayor número de votos, aún por un margen ajustado, asumen la representación de la totalidad de los electores, incluso la de aquéllos que votaron por una opción distinta; de modo que mientras unos lo ganan todo, otros lo pierden todo.

coeficiente de alrededor de 315,035 personas por cada uno,[821] mientras que las entidades federativas contarían con tres, con lo cual, además, se recuperaría la representación paritaria en esa cámara, al corregir la desviación actual.

Resulta de vital importancia destacar que, en el caso de la Cámara de Diputados, no se sacrificaría representatividad ni pluralismo, pues su integración no sufriría un cambio sustancial. Diferente sería en el Senado, pues se trataría de volver al planteamiento original como cámara representativa de las entidades federativas, con la elección de sus integrantes por voto directo. Con la eliminación de los senadores electos por representación proporcional, no se cerrarían los espacios a los partidos minoritarios, pues continuaría vigente la posibilidad de asignación a la primera minoría, al quedar garantizada la representación de las diferentes fuerzas partidarias.

c) Reelección inmediata: oportunidad para su consolidación

El tema de la reelección y la larga estadía de políticos en responsabilidades superiores, ha sido objeto de intensas discusiones en diversos episodios de nuestra historia patria. Como se abordó en el capítulo segundo, algunos hitos de lo anterior los marcó Antonio López de Santa Anna y, pocos años después, Porfirio Díaz. Resulta paradójico que, en principio, éste se manifestara por la "no reelección", y años más tarde, ampliado el postulado, fuera utilizado en su contra. De hecho, la demanda "Sufragio efectivo. No reelección", fue acuñada para objetarlo[822] y se convirtió en una de las disposiciones centrales de la Constitución de 1917 que en el primer párrafo de su artículo 83 señalaba: "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto".[823]

---

821 Con base en los datos oficiales de 2020, del INEGI.

822 Respecto de este tema, véase el capítulo II, en donde se recuerda que esta expresión fue utilizada por el propio Díaz contra la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada en 1876, en el Plan de Tuxtepec promulgado el 10 de enero de ese año: "No reelección del presidente de la República". No obstante, tras los años de dictadura, el lema se reelaboró y empleó en su contra, y desde entonces quedó tal y como lo conocemos, siendo una de las principales divisas revolucionarias.

823 Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1 de junio de 2009, en

Sin embargo, apenas 10 años después se modificó la Constitución para permitir la reelección, siempre y cuando no fuera "para el período inmediato"; pasado éste, se podría desempeñar nuevamente el cargo, por un período adicional. Es evidente que la medida no generaba un rechazo popular como el que llegó a provocar con el tiempo. Obregón se postuló como candidato y fue electo presidente, por segunda vez, en 1928, aunque su asesinato le impidió asumir la responsabilidad, hasta que en 1933 aquélla quedaría proscrita del texto constitucional.[824] El impedimento para que los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos pudieran postularse para un periodo inmediato no se encontraba en el texto original de la Constitución. Fue por la necesidad que tenía el Ejecutivo de evitar la eternización de caudillos regionales en los cargos públicos y propiciar la movilización y capilaridad políticas, que la prohibición de la reelección se extendió a los integrantes del Poder Legislativo y a todos los cargos de elección local, si bien con el carácter de relativa; es decir, la restricción se limitó al periodo inmediato.

La persistencia de la no reelección inmediata de los legisladores en el sistema político mexicano respondió, durante años, a un concepto equivocado de la misma, pues, entre otras razones, se argumentaba que: 1) se abriría la puerta a la reelección del Ejecutivo; 2) se recrearían cacicazgos, pues los representantes se eternizarían en el cargo y generarían corrupción; 3) se impediría el relevo generacional; o 4) se debilitaría la disciplina de voto de los grupos parlamentarios. Afortunadamente, ese atavismo fue superado, y dio cauce a nuevos planteamientos que se atendieron en la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014.[825] En esencia, las bondades de la reelección legislativa son:

---

https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf, [consultado 13/5/2024].

824 Por reforma constitucional del 24 de enero de 1928, el mandato se extendió a seis años, pero se conservó la posibilidad de la reelección en los términos previstos por la modificación del año anterior, en la cual solo se prohibía la reelección para el periodo inmediato. La reforma del 29 de abril de 1933 la prohibió de manera definitiva. Véase este tema en el capítulo II.

825 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0, [consultado 13/5/2024].

1) Motiva a los legisladores a desempeñarse con eficacia, por el incentivo de contar con una segunda oportunidad, al acumular experiencia. Al concluir su mandato, estarán en mejores condiciones de desempeñarse en esas tareas específicas, además de contribuir al fortalecimiento y profesionalización del Legislativo.

2) Permite que los representantes populares construyan una relación de confianza, de carácter permanente con sus representados, haciendo más eficiente su comunicación, de modo que posibilita a los ciudadanos premiar el ejercicio responsable de los primeros, o bien castigar sus deficiencias.

3) Hace más dinámicos los ritmos de negociación de las agendas públicas que se discuten, al existir continuidad aún con los procesos periódicos de renovación de las cámaras. Anteriormente, las negociaciones conjuntas, en escenarios de esta naturaleza, se veían sujetas a los vaivenes políticos propios de las campañas electorales, además de que generaban costos adicionales que podrían evitarse, sobre todo si se considera que de manera frecuente las negociaciones debían reiniciar en cada periodo legislativo; y

4) Participa de la consolidación de un servicio civil de carrera que aporta profesionalismo, como lo requiere la función legislativa, además de limitar los cambios de organización que suelen promover los recién llegados, los cuales, con cierta frecuencia, obedecían a intereses ajenos a los institucionales.

En nuestro país, la reelección legislativa se ejerció por primera vez durante el proceso electoral federal 2020-2021; 144 diputados, de los más de 190 que participaron en los comicios, lograron refrendar la confianza de sus representados para desempeñar un periodo adicional. Es decir, casi el 30% de los diputados que integraron la LXV Legislatura llegaron por la vía de la elección consecutiva. Para las elecciones federales de 2024, según datos del INE, [826] 88 senadores y 467 diputados manifestaron su intención de buscar la reelección —lo que representa el 68% y 93% de la totalidad de sus integrantes, respectivamente—, si

[826] Véase, https://centralelectoral.ine.mx/2023/11/23/buscan-88-senadurias-y-467-diputaciones-federales-eleccion-consecutiva-en-proceso-electoral-federal-2023-2024/

bien no todos fueron postulados por sus partidos.[827] Es evidente que la reelección legislativa ha generado interés no sólo entre legisladores sino entre los propios ciudadanos, quienes en algunos casos han optado por la continuidad de sus representantes.

Desde luego, habrá que esperar a que la reelección legislativa concluya su proceso de maduración para poder realizar un balance certero que permita arrojar conclusiones sobre su eficacia y sus alcances. No obstante, tanto en el ámbito federal como el local, ya comienzan a ser evidentes algunas insuficiencias normativas que deben corregirse. Según disponen los artículos 59, 116 y 122 constitucionales, los senadores pueden ser reelectos hasta por dos periodos consecutivos, mientras que los diputados federales y locales podrán serlo hasta por cuatro. Asimismo, la Ley fundamental dispone que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. En consecuencia, el texto constitucional establece sólo dos limitantes a la reelección legislativa: el número de periodos consecutivos y la necesidad de que la postulación se realice por el mismo partido o uno de los que hubieran integrado la coalición.

Lo anterior, lejos de favorecer la implementación de elección consecutiva, ha generado incertidumbre jurídica, pues muchos de los aspectos necesarios para hacerla efectiva han sido regulados de forma diversa y hasta contradictoria. Sobre el particular, es necesario señalar, por ejemplo, que mientras la elección consecutiva es reglamentada, en el ámbito federal, a través de normas de carácter general emitidas por el INE,[828] la reelección de los diputados locales se desarrolla con base

827 En la Cámara de Diputados, por ejemplo, sólo 182 legisladores, de los 467 que manifestaron su intensión de buscar la reelección, lograron competir por un espacio en la LXVI.

828 El 2 de marzo de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una serie de modificaciones a la legislación electoral —popularmente conocidas como "Plan B"—, que, entre otras cuestiones, reguló la elección consecutiva de los legisladores federales. No obstante, el 22 de junio de 2023, al resolver las acciones inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, fueron declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte. En consecuencia, el 2 de noviembre de 2023 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Lineamientos sobre elección consecutiva para senadurías y diputaciones federales por ambos principios, para el Proceso Electoral Federal

en las reglas contenidas en cada una de las constituciones particulares. Esta situación, además de constituir un despropósito normativo, ha dado lugar al surgimiento de criterios diametralmente opuestos; para ilustrar, los legisladores federales no están obligados a separarse del cargo para buscar la reelección, en tanto que los diputados locales de un buen número de estados deben solicitar licencia. Considerando que no son pocos los aspectos que no están regulados en el texto constitucional, es necesario que el Congreso de la Unión establezca reglas mínimas que, sin mellar la soberanía local, aproximen los hoy distantes modelos. Esta legislación debería abordar, al menos, cinco importantes rubros sobre los que ya se han pronunciado tanto la Suprema Corte como el TEPJF:[829]

1) Separación del cargo: una de las finalidades de la reelección es contribuir a generar un vínculo más estrecho con los electores, de modo que obligar a los legisladores a separarse del cargo para la contienda electoral resulta contrario a la esencia misma de la elección consecutiva.

2) Elección consecutiva de legisladores electos por el principio de representación proporcional: los legisladores plurinominales que opten por la elección consecutiva sólo podrán hacerlo por el partido político que los postuló, toda vez que las listas por este principio no forman parte de las coaliciones, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

3) Precampañas y campañas electorales: la posibilidad de que un legislador busque la reelección y, al mismo tiempo, continúe ejerciendo sus funciones legislativas, exige la implementación de normas robustas y eficaces que aseguren, como mínimo, la no utilización de los recursos humanos, materiales o económicos propios de su encargo, pues de lo contrario vulneraría el principio de equidad en la contienda.

2023-2024. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5707476&fecha=02/11/2023#gsc.tab=0, [consultado 13/5/2024].

829 Acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015; 126/2015 y su acumulada 127/2015; 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016; 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017; 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017; 50/2017; y 41/2017 y su acumulada 44/2017; así como los expedientes SUP-JDC-10257/2020 y acumulados; y SUP-JRC-4/2018 y SUP- JRC-5/2018 y acumulados.

4) Elección consecutiva por la misma entidad federativa, distrito electoral o circunscripción plurinominal: los legisladores que busquen la reelección deberán hacerlo por la misma entidad federativa, distrito electoral federal o circunscripción por la cual fueron electos, considerando que una de las razones que la sustentan es, precisamente, el nexo e identidad existente entre representantes y representados.

5) Paridad de género y elección consecutiva: con el propósito de consolidar el principio de paridad de género —medida razonable, necesaria, idónea y constitucionalmente válida—, los partidos políticos deberán privilegiar el cumplimiento de la paridad de género sobre la posibilidad de una elección consecutiva.

De forma adicional, debería considerarse la postura de Cecilia Mora-Donatto, quien ha sostenido que esta nueva posibilidad debe estar vinculada a un sistema amplio y claro de rendición de cuentas y a otro efectivo de responsabilidades de los legisladores. De lo contrario, dice la autora, la reelección legislativa no fortalece al sistema democrático mexicano, sino única y exclusivamente al legislador y a los partidos políticos.[830]

7. EFICACIA EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS

De acuerdo con Cecilia Mora-Donatto, al:

> [...] fortalecimiento del Poder Legislativo deben contribuir todos los órganos internos del Congreso de la Unión y especialmente los instrumentos que, con base en nuestra Constitución, han sido diseñados para ejercer una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo. Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque éste no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la

[830] Mora-Donatto, Cecilia, La reforma del Congreso mexicano como presupuesto fundamental para plantear la reelección legislativa consecutiva, La reforma política vista desde la Investigación legislativa, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010, pp. 153-186, paráfrasis. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3198/10.pdf, [consultado 13/5/2024].

existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.[831]

Estos órganos internos del Congreso que refiere la investigadora son las comisiones de las cámaras: ordinarias, especiales, jurisdiccional y de investigación. Los instrumentos de supervisión, en el contexto de lo que ahora se considera como estado democrático de derecho, son todos aquellos mecanismos que sirven para establecer y garantizar las reglas y los límites a los que debe sujetarse el proceso del poder público, a efecto de generar y garantizar de mejor manera, el equilibrio recíproco entre los poderes, así como dar funcionalidad al cumplimiento de las facultades que les atañen. Esos órganos internos y los instrumentos de supervisión con los que puede contar el Legislativo serán tantos como el tamaño del déficit existente en las diversas vertientes en las que se expresa el equilibrio entre los poderes.

En el caso del Congreso mexicano, los órganos internos son básicamente las comisiones y, para efectos del presente apartado, se hará referencia en especial a la jurisdiccional y a las de investigación, en tanto que su diseño, facultades y desempeño constituyen parte de los rezagos actuales de este poder. En cuanto a los instrumentos de supervisión, además de los que se relacionan con las facultades de las comisiones citadas, abordaré el relativo a la facultad de evaluación de la gestión financiera que tiene la Cámara de Diputados, sin que ello quiera decir, en modo alguno, que se trata de los únicos instrumentos que requieren ser revisados, aunque sí de los más importantes por el cúmulo de implicaciones que su utilización conlleva.

a) Régimen de responsabilidades de los servidores públicos

La función de control sobre el ejercicio del gobierno no se reduce a la actividad que, en sí misma, despliegan los órganos del Estado; incluye también las que de manera individual desarrollan quienes forman parte de ellos.

---

831 Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario", Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 4, Enero-Junio de 2001, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, pp. 85-113, p. 101, en http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm, [consultado 10/5/2024].

En el caso de México, se trata de los servidores públicos sujetos al régimen de responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la Constitución, en particular en su artículo 108, el cual previene que:

> [...] se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.[832]

Queda excluido de este régimen el presidente de la república, quien sólo "podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales". Por su parte, los gobernadores de los estados y otros servidores públicos de los poderes locales, están sujetos al mismo régimen de responsabilidades, pero únicamente por violaciones a la Constitución y leyes federales, y por "el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Con base en este numeral, el catálogo de personas que de manera individual están sujetos al régimen de responsabilidades es tan amplio como servidores públicos laboran para el aparato burocrático del país; sin embargo, es el cúmulo y alcances de las facultades que trae consigo el cargo que ostentan, lo que determina el tipo de obligaciones a las que se encuentran sujetos, así como los órganos de gobierno competentes para conocer de su aplicación y el procedimiento a seguir, de acuerdo con la diferenciación que el propio texto constitucional establece entre responsabilidad administrativa, penal y política, que puede hacérseles exigibles, las cuales fueron comentadas en un capítulo anterior. Para efectos del presente apartado, solo me referiré a la responsabilidad penal y a la política de los servidores públicos, así como la manera en que el Congreso actúa sobre el particular.

b) Inmunidad constitucional

Como prerrogativa derivada del ejercicio de una función pública, la inmunidad constitucional fue en sus inicios privilegio y orden de ex-

[832] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf, [consultado 10/5/2024].

cepción; con el tiempo se transformó en medio de protección diplomática, para convertirse después en protección institucional de los integrantes del Poder Legislativo, extendido más tarde a ciertos servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial, e incluso a los titulares de organismos constitucionales autónomos.

La inmunidad, en este caso de los legisladores, encuentra su razón de ser en la necesidad de protegerlos contra eventuales acusaciones infundadas y garantizar el respeto a sus opiniones y decisiones, como expresión del equilibrio entre los poderes. Es un halo protector que permite a quienes forman parte de esta instancia representativa, depositaria de la soberanía nacional, expresar con absoluta libertad la voluntad popular, y consta de dos atributos: la inviolabilidad, que consiste en la facultad que el Estado otorga al Legislativo para salvaguardar su independencia y la libre expresión de las opiniones de sus miembros, incluidas la toma de posturas y el sentido de sus votos, y un desempeño institucional eficiente, en el marco de sus actividades; y la inmunidad en sentido estricto, que protege a todo legislador de la formación de un proceso judicial penal sin previa justificación y autorización, haciéndose obligatorio seguir un procedimiento calificador. La inviolabilidad y la inmunidad son fundamentales para la existencia, la independencia y la eficacia del Legislativo. No se trata de dar privilegios personales a nadie, ni de dejar sin sanción a quienes sean acreedores a ella, sino de garantizar la independencia, la integridad y la libertad del Congreso.[833]

Con independencia de su estructura formal en términos jurídico-políticos, sería delicado e irresponsable ignorar, en los hechos, la existencia de casos en los que algunos legisladores, al abusar de esta prerrogativa, o bien de las lagunas en su regulación, se han aprovechado de ella con el propósito de evadir momentáneamente la acción de la justicia o de actuar arbitrariamente, lo que ha producido desconfianza y reprobación ciudadana, no sólo hacia el Congreso y sus miembros, sino respecto del poder público en general, con un grave impacto en la credibilidad y la gobernabilidad. Sin embargo, vale la pena reconocer

[833] Agustín de Iturbide, en 1822, mandó apresar a varios miembros del Congreso por oponerse a sus decisiones y terminó disolviéndolo. Tras la muerte de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez varios miembros del Legislativo se opusieron a que Victoriano Huerta asumiera el cargo de presidente, y viendo que serían un problema para su gobierno, en octubre de 1913, también lo desapareció. El caso más conocido de este periodo, es la posición que el senador por Chiapas, Belisario Domínguez, mostró por la traición de Huerta contra Madero y la vida democrática del país.

que también la inmunidad parlamentaria ha mostrado sus ventajas y fortalezas como instrumento de protección al legislador frente a quienes han pretendido, de manera temeraria, sin fundamento y con fines mediáticos, político-electorales o para provocar un daño personal, procesarlo por la vía judicial penal, difamarlo y afectar aún a quien o a quienes representa.

Todo ello pone de relieve que esta figura necesita ser sometida a un análisis profundo, tomar medidas urgentes a fin de colocarla a la altura de las exigencias del constitucionalismo moderno y atender las recomendaciones que diversas organizaciones internacionales han emitido en la materia. Es el caso del documento final de la 3ª Conferencia Mundial de GOPAC, en cuya resolución relativa a la inmunidad parlamentaria consideró:

> Convocar a sus miembros y capítulos en aquellos lugares donde la confianza en los parlamentarios se perciba como un impedimento para el desempeño efectivo de sus roles democráticos para que: [...] Examinen las reglas y prácticas sobre inmunidad parlamentaria; [...] los capítulos regionales consideren a los grupos de trabajo regionales a fin de alentar acciones correctivas colectivas en los lugares donde existan regímenes de inmunidad similares; [...] informen a los ciudadanos sobre las razones esenciales que justifican la existencia de un régimen de inmunidad adaptado; [...] documenten las prácticas y lecciones extraídas de las iniciativas sobre inmunidad.[834]

Es imprescindible fijar límites a la inmunidad parlamentaria y acotarla a la protección que requiera el desempeño de la función. Es urgente una revisión profunda al marco jurídico que la regula, a efecto de generar mayor confianza en la ciudadanía respecto del aprovechamiento de esta prerrogativa, a la vez que se garantice su racionalidad y se cierre el paso a los abusos.

c) Juicio político y declaración de procedencia

El mandato constitucional que el Congreso debe cumplir en ambos procedimientos trae consigo el ejercicio de funciones asociadas a la jurisdiccional; esto es, el desarrollo de actos jurídicos excepcionales,

[834] Véase 3a Conferencia Mundial, en http://www.gopacnetwork.org/Docs/FinalReport_GlobalConference2008_ES.pdf, [consultado 18/4/2018].

que no son propiamente legislativos. Se trata, pues, del análisis de conductas que eventualmente pueden dar lugar a un enjuiciamiento de naturaleza y consecuencias políticas, o ser el preludio de la incoación de un proceso penal. En ellos confluyen, además de los plenos camarales, una multiplicidad de órganos legislativos, cuya existencia y funciones están previstas en la Ley Orgánica del Congreso y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De este modo, en el juicio político participan: 1) la Cámara de Diputados, como órgano instructor y de acusación, a través de las comisiones unidas de Gobernación y de Justicia, de la Subcomisión de Examen Previo[835] y de la Sección Instructora; y 2) el Senado de la República, como jurado de sentencia, por conducto de la Sección de Enjuiciamiento. En el caso de la declaración de procedencia, al tratarse de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados —erigida en jurado de procedencia—, sólo interviene la Sección Instructora. Es importante precisar que las secciones aludidas surgen de las comisiones jurisdiccionales de cada una de las cámaras, a las que se hará referencia enseguida.

Múltiples voces, especialmente de la academia y de la sociedad civil organizada, coinciden en la necesidad de modificar las normas a las que están sujetos el juicio político y la declaración de procedencia, a fin de hacerlos más sencillos y unificar facultades. En ese sentido, resulta indispensable determinar el papel que podría desempeñar la Comisión Jurisdiccional en el cumplimiento de las delicadas funciones que corresponden al Legislativo, en los dos supuestos.

En cuanto a la Cámara de Diputados, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso se refiere a la actividad específica de la Comisión Jurisdiccional, que es la de designar de entre sus miembros "a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos". Si, mediante una interpretación gramatical, convenimos en que "específico" es aquello que "es propio de algo y lo

[835] De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Subcomisión de Examen Previo se integra con las comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia, las cuales, "al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas", junto con sus presidentes y un secretario por cada órgano camaral.

caracteriza y distingue de otras cosas",[836] podríamos concluir que, en este caso, la tarea específica que se le atribuye excluye a las otras que la ley asigna al resto de las comisiones; sin embargo, de acuerdo con la práctica parlamentaria, se ha considerado que esta se encuentra facultada para realizar algunas de las funciones genéricas del resto, tales como elaborar informes y opiniones.

Mención especial merecen las tareas de realizar diligencias y elaborar resoluciones, que no son competencia de la Comisión Jurisdiccional, pero sí de la Sección Instructora, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que, una vez desahogada la instrucción y emitidas sus conclusiones, ésta las entregará "a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación".[837] De esta forma, la ley orgánica otorga a la Sección Instructora, y no a la Comisión Jurisdiccional, la facultad de emitir conclusiones.[838]

En el caso del Senado, de acuerdo con la referida ley orgánica, la Comisión Jurisdiccional está facultada para intervenir "en los términos de la ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos".[839] Asimismo, establece que, de entre los integrantes de esta comisión, se designará "a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento".[840]

---

836 Diccionario de la Rea Academia Española, 23ª ed., https://dle.rae.es/espec%C3%ADfico, [consultado 12/5/2024].

837 Artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRSP.pdf, [consultado 13/5/2024].

838 Artículo 45, párrafo 7, de la Ley Orgánica del Congreso General. Una más de las disposiciones ambiguas que contiene la legislación secundaria en esta materia, es la que contienen los numerales aludidos de ambos ordenamientos: mientras que la Ley de Responsabilidades previene que la resolución de la sección instructora se turnará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente, la ley orgánica ordena que, para poder pasar al Pleno, primero deberá ser votada por la mayoría de los integrantes de las comisiones que intervienen en tales procesos, en este caso, la de Gobernación y la de Justicia.

839 Artículo 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf, [consultado 13/5/2024].

840 Artículo 101 de la ley orgánica antes citada, *op. cit*.

Vista su regulación, lo conducente es clarificar cuál es la naturaleza de la Comisión Jurisdiccional. No hay duda de que se trata de un órgano camaral que cae dentro de la tipología de comisiones reconocidas al interior de las cámaras; sin embargo, en tanto que sus funciones no están bien definidas, se hace necesario analizar el adjetivo que la define, es decir, lo jurisdiccional. De acuerdo con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios:

> *Jurisdiccional* es lo perteneciente a la jurisdicción [lo que] quiere decir: autoridad para interpretar y poner en función las leyes. "Declarar o aplicar el derecho y, en modo alguno, crear, formar o establecer el derecho". Es menester apreciar la diferencia, porque la primera de aquellas expresiones indica, sin género de duda, el contenido de la función jurisdiccional [y] a la *jurisdictione* va ligado el *imperium*, es decir, la facultad de mandar y de usar de la coacción y coerción, como que sin esta facultad no podría ejercerse la jurisdicción.[841]

En consecuencia, la Comisión Jurisdiccional debería ser un órgano camaral dotado de "autoridad para interpretar y poner en función las leyes", en este caso, las relativas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos en lo que atañe al juicio político y la declaración de procedencia, como instancia para que el Legislativo ejerza esta función de control.

La Comisión Jurisdiccional, de acuerdo con la multicitada ley, se crea al inicio de los mandatos camarales, cada tres años en la de Diputados y cada seis en la de Senadores; sujetándose al mismo procedimiento y a la lógica aplicables a las comisiones ordinarias, de suerte que recibe un tratamiento similar en la asignación de recursos humanos y materiales, aún cuando ninguna otra función le es propia, salvo la de integrar la sección instructora y la de enjuiciamiento, y emitir opiniones e informes, ninguna de las cuales tiene carácter resolutivo ni mucho menos implica el ejercicio de la función jurisdiccional; pues, como se precisó, son otros órganos a los que toca prepararlo todo para que las cámaras ejerzan la función en comento.

Visto lo anterior, son varios los factores que limitan al Legislativo para que pueda ejercer eficazmente su función de control sobre el desempeño de los servidores públicos sujetos al régimen de respon-

[841] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, voz: jurisdiccional, función, Namorado Urrutia, Pericles, p. 553.

sabilidades previsto por el Título Cuarto de la Constitución, entre otros:

1) La confusa y complicada legislación secundaria en la materia;
2) La multiplicidad de órganos camarales que deben intervenir en el desahogo de los procedimientos respectivos; y
3) Una comisión que, si bien fue creada ex profeso para el cumplimiento de la función jurisdiccional del Legislativo, se encuentra incapacitada para ello, pues no tiene facultad expresa al respecto.

La función de control del Legislativo en materia de responsabilidades de los servidores públicos es de tal calado y relevancia social, que resulta impostergable una reforma integral, mediante la cual:

1) Se establezcan procedimientos claros, sencillos y uniinstanciales para el desahogo expedito de las solicitudes de juicio político y de declaración de procedencia.
2) Se amplíen las facultades de las comisiones jurisdiccionales de ambas cámaras, a fin de que estén en condiciones de: a) desahogar los procedimientos previos y de análisis; b) adoptar decisiones y elaborar dictámenes para que las cámaras resuelvan en definitiva; y c) conocer y dictaminar las iniciativas que versen sobre el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.
3) Se supriman órganos cuyas tareas pueden ser desarrolladas por las comisiones jurisdiccionales, creando, en su lugar, subcomisiones con facultades específicas para realizar las diligencias necesarias para acreditar las conductas o hechos que dieron origen a las denuncias.

En lo relativo al juicio político, la existencia de un solo precedente en el que se cumplió el procedimiento constitucional para consumarse,[842] revela un trámite parlamentario sinuoso y complejo que requiere, además, de un contexto político propicio para poder avanzar, dado que exige resoluciones del Pleno de ambas cámaras. Se pueden identificar dos grandes problemas en el despliegue de esta atribución materialmente jurisdiccional:

[842] Véase el capítulo II, numeral 5, inciso c), relativo al juicio político del exgobernador de Jalisco, José Guadalupe Zuno Arce en 1926.

1) Que puede iniciarse mediante el señalamiento de cualquier ciudadano. Esto ha propiciado que frecuentemente se aproveche más como una estratagema política y mediática que como un genuino mecanismo de control de responsabilidades. La facilidad para promoverlo ha permitido un elevado número de acusaciones, mayormente sin fundamento, al grado que debió crearse la Subcomisión de Examen Previo para revisarlas y valorar tanto sus motivaciones como los elementos constitutivos de la queja, que pudieran configurar una sanción.

   De modificarse los términos en los que deba presentarse la acusación, para imponer mayor complejidad a las denuncias y acotar los sujetos legitimados, no sólo se reduciría el número de éstas, lo cual permitiría eliminar el hasta ahora obligatorio filtro de la Subcomisión de Examen Previo, sino que la Comisión Jurisdiccional se ocuparía únicamente de aquéllas que gozaran de la suficiente solidez jurídica.

   Una variable adicional puede ser que, tratándose de asuntos de su competencia, la solicitud de juicio político pudiera ser presentada por la Auditoría Superior de la Federación, que podría sustanciar la investigación y remitir sus conclusiones directamente a los plenos camarales, para su deliberación y posterior votación.

2) Que es bicamaral. Ello obliga, en los hechos, a duplicar el procedimiento de sustanciación y resolución en cada cámara.

   Al compararse con la declaración de procedencia, que es unicamaral y de efectos jurídicamente más significativos, podría asumirse que el juicio político también adopte un procedimiento uniinstancial radicado en el Senado de la Republica, que actuaría como órgano instructor y de acusación, y como jurado de sentencia, de manera que lo que resuelva, sea definitivo. Para ello, también habría que sustituir la Sección de Enjuiciamiento por una Subcomisión denominada de Juicio Político —en el entendido de que el procedimiento se desarrollaría exclusivamente en la cámara alta—.

Respecto de la declaración de procedencia, si bien el trámite es más claro y sencillo que el del juicio político, al considerar algunos casos conocidos y analizados por la Sección Instructora, se advierten, con frecuencia, claras motivaciones políticas en su formulación. Es por ello que en la legislación atinente, se debería:

1) Precisar que la solicitud sólo podrá presentarse por las instituciones de procuración de justicia, pues aunque en los hechos así ha ocurrido, jurídica y técnicamente hablando, cualquier ciudadano, al igual que en el juicio político, puede formularla; y

2) Sustituir la Sección Instructora por una Subcomisión llamada de Declaración de Procedencia, en virtud de que la Cámara de Diputados ya no participaría en el juicio político. También se podría facultar a la Comisión Jurisdiccional para iniciar acciones jurídicas formales contra aquellas autoridades que presenten acusaciones con negligencia o mala fe.

Con las modificaciones propuestas, además de simplificar procedimientos, se reducirían instancias y unificarían funciones, pues correspondería exclusivamente al Senado de la República conocer del juicio político —a través de la Comisión Jurisdiccional y de la Subcomisión de Juicio Político—; mientras que la Cámara de Diputados conservaría su facultad para desaforar a los servidores públicos que contempla el artículo 111 constitucional —con la intervención de la Comisión Jurisdiccional y de la Subcomisión de Declaración de Procedencia—.

Una reforma integral al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, haría posible que el Legislativo encontrara cauces más eficientes para el debido cumplimiento de esta importante función de control, además de estar sirviendo a otros propósitos con igual trascendencia, como hacer más transparente el ejercicio, en general, de los cargos públicos, contribuir a eliminar la comisión de prácticas corruptas y, en especial, en el caso de los parlamentarios, el recto ejercicio de la representación que ostentan.

d) Las comisiones de investigación

Se requiere su revisión a fondo para convertirlas en eficaces instrumentos de control; para ello, es necesario abordar la normativa que las rige. Es indispensable analizar y reflexionar sobre su integración, objeto, funciones y alcances; para esto se debe hacer un repaso de la cuestión desde la perspectiva del derecho comparado, y determinar los retos que tiene nuestro Congreso en esta materia. En la vertiente de su regulación, las comisiones de investigación responden a lo siguiente:

1) Su integración debe ser solicitada, en el caso de la Cámara de Diputados, por una cuarta parte de sus miembros, es decir, por

125. Si la propuesta se presenta en la de Senadores, se requiere esté avalada por la mitad de quienes la conforman, o sea, 64;

2) La solicitud debe ser aprobada por la mayoría del Pleno camaral que corresponda;

3) Las investigaciones que pretendan realizar deben orientarse de manera estricta, al funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria;

4) Sus facultades incluyen las de solicitar información a las entidades investigadas y a otras del Ejecutivo que pudieran tener información relacionada con la investigación, así como convocar a sus titulares; y

5) Sus funciones concluyen con un informe que contiene recomendaciones generales al Ejecutivo, el cual no tiene carácter vinculante.

Hay opiniones encontradas respecto de los alcances y naturaleza de las dos primeras reglas. Para algunos, en especial los grupos menos numerosos al interior de las cámaras, ser integrantes de las comisiones de investigación es un derecho de las minorías parlamentarias que, como tal, no precisa de la aprobación de la mayoría del Pleno camaral; es decir, que basta con que la solicitud para crearla esté suscrita por el número de legisladores que establece la Constitución, para que sea procedente. Para otros, el número mínimo de legisladores requeridos para solicitar la creación de una comisión de esta naturaleza, constituye sólo un requisito de procedibilidad, de suerte que, una vez presentada de manera formal, debe seguir el mismo trámite que cualquier solicitud o propuesta que es sometida a cualquier cámara. En el caso mexicano, como en muchos otros parlamentos del mundo, la segunda postura es la que ha privado como criterio interpretativo, aún más si se considera que, en el acuerdo de su creación, deben incluirse, entre otros aspectos, su mesa directiva, sus integrantes, sus objetivos, su temporalidad y la determinación de los apoyos humanos y materiales que se le asignarán.

Las facultades a que me refiero en el inciso 4), están previstas en el párrafo segundo del artículo 93 constitucional, el cual establece que las cámaras pueden convocar, entre otros servidores públicos de alto rango, "a los directores y administradores de las entidades paraestatales [...] para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando [...] se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades

o para que respondan a interpelaciones o preguntas".[843] En mi opinión, tales "negocios" pueden ser, inclusive, aquéllos que conciernen a las comisiones investigadoras. Por su parte, el párrafo cuarto del mismo artículo las faculta para "requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción". Si bien dichas disposiciones otorgan esta facultad a las "cámaras" y no expresamente a las "comisiones", es dable afirmar que estas últimas pueden también ejercerla, si nos atenemos a lo dispuesto por la fracción II, del artículo 77 de nuestra Ley fundamental,[844] en el sentido de que cada una de las cámaras puede "Comunicarse [...] con el Ejecutivo de la Unión, por medio de las comisiones de su seno", sin hacer distinción alguna en cuanto al tipo de comisión facultada para ello, ni establecer límites al tipo de comunicación que ambas instancias llegasen a entablar.

Dos son, pues, las facultades que tiene el Legislativo para allegarse información:

a) la de convocar a los titulares de las dependencias del Ejecutivo, tarea que puede realizar, en mi opinión, ya sea por acuerdo del Pleno camaral respectivo, mediando o no una solicitud de cualquier legislador o comisión, o bien por acuerdo de las propias comisiones; y

b) la de solicitar información a dichas dependencias, mediante pregunta por escrito, cuyo resultado, cualquiera que sea la respuesta, será siempre insuficiente y precario. No hay límites acerca de los temas sobre los que puede inquirirse al eventual compareciente, o sobre los que puede solicitarse información por escrito, excepto que "tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables" (artículo 45, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Congreso General),[845] o

[843] Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf, [consultado 13/5/2024].

[844] *Ibidem*.

[845] "2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables". Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf, [consultado 13/5/2024].

> que se trate "de los que deban conservarse en secreto", según el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior.[846]

Es importante subrayar que si bien el párrafo primero del artículo 45 de la ley orgánica acota la facultad de información y de convocatoria a las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados —se entiende que con exclusión de las especiales y las de investigación—, ello resultaría indebido puesto que existe una disposición constitucional que desacredita dicho mandato. Esto no ocurre con las disposiciones aplicables del Senado, en tanto que el artículo 97 de la citada ley la consigna como facultad de las comisiones en general.[847]

En cuanto a las reglas señaladas en los incisos 3) y 5), que dejo al final en razón de que en torno suyo se ha generado el debate más intenso, es preciso plantear la disyuntiva sobre si las tareas que realizan las comisiones de investigación constituyen, en realidad, una función de control del Legislativo, o solo una manera de allegarse información. Para algunos autores, "se ha pasado a discutir la posibilidad de configurar una específica actividad de información parlamentaria en la que se englobarían diversos instrumentos, como las preguntas, interpelaciones y también las Comisiones de Investigación o Encuesta";[848] para

---

846 "Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República". Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf, [consultado 13/5/2024].

847 "1. Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen. 2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables. 3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República". Ley Orgánica..., *op. cit*.

848 Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", Revista de la Facultad de Derecho, Núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986, p. 145.

otros, en cambio, éstos órganos camarales sí pueden constituir instrumentos para que el Legislativo despliegue su función de control, en tanto las considera como entidades de interés público de inspección del desempeño del Poder Ejecutivo, cuyo objetivo es "la fiscalización de la acción del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata".[849] Para Fernando Santaolalla, citado por Pablo Bufalá Ferrer-Vidal, "el control parlamentario implica el ejercicio de facultades sancionatorias, por las medidas de las que puede disponer el sujeto que controla para corregir la conducta del sujeto controlado".[850]

En el caso mexicano, la facultad de investigación que tiene el Legislativo es deficiente, pues carece, por un lado, de ese elemento sustancial que es la posibilidad de "corregir la conducta del sujeto controlado", y, por el otro, porque los sujetos y asuntos a "controlar" no son los más relevantes entre los que competen al Ejecutivo, y no se diga al resto de los órganos del Estado. En efecto, limitado el ámbito de investigación a determinadas entidades de la administración pública federal y condenando el resultado de sus investigaciones a la infecundidad, la función investigadora queda reducida a una mera facultad de información que las cámaras podrían desplegar sin necesidad de crear una comisión investigadora. Es más, éstas ni siquiera requieren integrar una comisión de esta naturaleza, si nos atenemos al hecho de que toda comisión camaral tiene facultades para solicitar a cualquier oficina de la administración pública, toda la información que requiera, siempre que no tenga el carácter de reservada. Inclusive se han creado innumerables comisiones especiales cuyo objeto y conclusiones son equiparables a los de las investigadoras. Así, las especiales fueron creadas para dar seguimiento a determinadas investigaciones ministeriales de casos muy sonados, o bien, las recurrentes, para cuidar que no se apliquen recursos públicos en el transcurso de algún proceso electoral.

Algunas de las comisiones de investigación creadas por la Cámara de Diputados han alcanzado cierta relevancia, mas no la necesaria para ir mas allá del impacto coyuntural.

De manera adicional se han creado comisiones especiales con el propósito de investigar, de fiscalizar y controlar dependencias del Eje-

849 Mora-Donato, Cecilia, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, 1998, p. 93.

850 De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, Derecho Parlamentario, Oxford University Press, México, 1999, p. 16.

cutivo o de otros ámbitos de gobierno, que no pudieron integrarse con el carácter de "investigadoras" debido a que sus pretensiones no encontraron cabida en las prescripciones para las de esta naturaleza, ni sus conclusiones pueden tener mayor impacto por lo limitado de las facultades del Legislativo en esta materia.

En la de Senadores ha ido *in crescendo* la tendencia a crear comisiones de esta naturaleza, así como la de promover puntos de acuerdo para solicitar que las dependencias competentes informen sobre diferentes asuntos, mismos que el Legislativo no puede investigar directamente.

Desafortunadamente, ni las de investigación ni las especiales, ni los puntos de acuerdo aprobados por las cámaras para solicitar al Ejecutivo que investigue o informe sobre determinados asuntos, han tenido el peso que podría tener una comisión investigadora, que, sin sustituir al Ministerio Público o a otra instancia competente, pudiera ser detonante de investigaciones ministeriales o hasta complementarlas, o bien, dar impulso a una especie de moción de censura hacia algún integrante del gabinete del Ejecutivo, que no es sino algo cercano a una reprobación política, si estuviera dotada de facultades para desarrollar una verdadera función de control, como en su caso ocurre en otros parlamentos del mundo.

En España, Italia, Alemania, Francia y Portugal, por ejemplo, no existe límite a los asuntos o entidades a investigar por el Parlamento, en tanto que está facultado para crear comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. En todos estos países, las comisiones investigadoras tienen, por lo general, facultades amplias para demandar información del gobierno; solicitar la comparecencia no sólo de los titulares de las entidades públicas, sino también de los empleados, con la única reserva de que se trate de información confidencial; e inclusive pueden solicitar el testimonio de cualquier persona vinculada o no con la entidad pública, o recibir el dicho de cualquier ciudadano cuando así lo solicite. En el caso italiano, las cámaras tienen poderes y limitaciones semejantes a las de la autoridad judicial para desarrollar sus investigaciones; mientras que en España las indagaciones del Parlamento pueden dar lugar a una investigación ministerial, de suerte que sus actuaciones producen un gran efecto político en los ciudadanos, y por ello gozan de un gran prestigio social.

La función investigadora respecto del desempeño del Ejecutivo, es una de las notas características de la vida parlamentaria inglesa. Por medio de los llamados "comités selectos", el Parlamento examina el

gasto público, así como las políticas implementadas por las diferentes entidades que conforman la administración. La creación de un comité selecto puede originarse a petición de un parlamentario, la cual debe ser aprobada por la Cámara de los Comunes. Tal como ocurre con otros parlamentos europeos, éste también tiene amplias facultades de investigación y de convocatoria, e incluso los comités mencionados cuentan con el apoyo y asesoría de la Unidad de Escrutinio de los Comités, en la especie, para la formulación de preguntas en materia de gasto público y estudios legislativos.

En Estados Unidos, aunque no existe disposición constitucional que establezca la facultad investigadora de las cámaras del Congreso, diversas resoluciones de la Corte Suprema han dejado claramente establecido que la función de investigar y supervisar es tan propia del Legislativo, como la de legislar. Dada la relevancia que se reconoce al desempeño de esta función, sus facultades son tan vastas que pueden demandar información a instancias públicas y privadas, así como a empleados del gobierno y ciudadanos en general, e inclusive tener "autoridad legislativa"; es decir, facultad de dictamen, si así lo aprueba el Pleno. Aún siendo tan amplia esta atribución, la Corte ha establecido que las investigaciones no deben considerarse un fin en sí mismo, de modo que las que el Congreso, o una de sus cámaras, decidan impulsar, deben estar relacionadas con tareas que de manera legal les corresponden. El caso estadounidense es muy similar al inglés, en cuanto a la tradición de su Poder Legislativo en materia de investigación, y el prestigio que llegan a adquirir los comités selectos. Los formados a propósito del *Watergate* o el conocido como *Irán-Contras*, son sólo un ejemplo de lo afamados que éstos pueden llegar a ser.

En cuanto a los países latinoamericanos, con los cuales compartimos algunas semejanzas derivadas de nuestro origen común, los casos de Costa Rica y Perú son paradigmáticos, por lo diferentes que resultan frente a nosotros y lo parecidos a la tradición europea. En el caso del primero, el artículo 121 constitucional faculta al Poder Legislativo para "nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente". Estas comisiones tienen facultad, como en los parlamentos europeos, de solicitar al Ejecutivo toda la información que requieran y de citar a cualquier ciudadano, sea servidor público o no, para que rinda su testimonio. El segundo país es mucho más contundente en cuanto a las normas que establecen la facultad investigadora del Legislativo.

En efecto, su Constitución previene que el Congreso puede "iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público [y valerse] de los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial". Sus facultades son tan vastas, que pueden pedir incluso "el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria", teniendo como único límite la intimidad personal. Sus conclusiones, sin embargo, como en el caso mexicano, no son vinculatorias, pero el impacto que tienen en la opinión pública es devastador. Testimonio de ello es la Comisión Investigadora de los Casos de Corrupción Cometidos en la Década 1990-2000, que impulsó diferentes áreas de investigación, tales como delitos económicos y financieros, derechos humanos, responsabilidades del expresidente Fujimori, narcotráfico y lavado de dinero, inteligencia nacional y adquisiciones de las fuerzas armadas, entre otros.

La facultad investigadora del Legislativo mexicano, a juzgar por lo que ocurre en otras latitudes, se ha quedado rezagada, y ello se debe, en buena medida, a que no se le ha dado la importancia que tiene, ni atendido los potenciales resultados que, en materia de control y fiscalización del ejercicio del poder público, puede acarrear si se realiza un adecuado diseño institucional y procedimental. Se trata de una función originaria del Legislativo que éste debe ejercer a plenitud, si es que aspira a cumplir de manera eficaz el papel preponderante que tiene asignado y que encuentra su principal sustento en el hecho de ser el asiento de la representación nacional. La función investigadora del Congreso mexicano debe transformarse de forma radical, de modo que las comisiones *ad hoc* cumplan su labor y puedan equipararse a los comités selectos de los parlamentos europeos o del estadounidense, o incluso llegar a desempeñarse como sus similares peruana y costarricense, lo que traería al Legislativo mayor prestigio, credibilidad y respaldo social, que tan necesarios resultan a los órganos del Estado.

e) Consolidación del sistema de rendición de cuentas

El control que corresponde ejercer al Congreso sobre el ejercicio de los recursos presupuestales, recae especialmente sobre el Ejecutivo. Es, de acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios,

> [...] una labor de vigilancia y control sobre lo que son los ingresos y egresos del gobierno [función que es otorgada, en un estado de derecho] al

> órgano parlamentario para ser ejercida soberanamente, ya que de él va a depender la autorización al gobierno del presupuesto para hacer frente a sus necesidades, la vigilancia sobre su ejercicio y el análisis sobre la forma en que se ha realizado el gasto público. Del ejercicio de esta importante función sobre el manejo de las finanzas de la nación, ejercida celosamente, dependerá que el órgano legislativo apruebe o rechace la forma en que el Ejecutivo proceda en esta materia.[851]

La función financiera del Poder Legislativo, como ya se dijo en un capítulo previo,[852] tiene que ver no sólo con la aprobación de los ingresos y los egresos públicos, sino también, y de manera subrayada, con la vigilancia sobre el ejercicio del gasto: la forma en que éste se aplica y si se ajusta o no a los parámetros autorizados por el primero.

En nuestro país, como ya se ha expuesto, la facultad de control de la gestión financiera es exclusiva de la Cámara de Diputados.[853] La fracción IV del artículo 74 constitucional establece que a ésta corresponde revisar y, en su caso, aprobar la cuenta pública, para lo cual se apoyará de la Auditoria Superior de la Federación; es decir, que la primera requiere apoyarse en el examen que lleve a cabo la segunda para realizar su función de fiscalización.

No obstante esta clara diferenciación que hace nuestro texto constitucional, la legislación secundaria en la materia no contiene disposición alguna que desarrolle la facultad de la cámara baja para ejercer su función de control de la gestión financiera; incluye, sí, una detallada descripción de las actividades que debe realizar la ASF para el cumplimiento de sus responsabilidades; esto es, brindar el apoyo técnico que requiere la primera para el cumplimiento de esta función de control. Lo anterior, sin dejar de ser pertinente y necesario, sigue siendo una tarea accesoria de la principal, que es la de fiscalizar y controlar el ejercicio del gasto público, y que corresponde a la referida cámara.

En otras palabras, la carencia de una reglamentación adecuada ha dado lugar a la deficiencia de instrumentos que, más allá de tomar nota de los informes de avance de la gestión financiera o de los análisis que sobre la cuenta pública le presente la Auditoría, le permitan cumplir

---

851 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: financiera, función, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 429.

852 Vid. supra capítulo IV, numeral 2, inciso c) "La función financiera".

853 Vid. supra capítulo IV, numeral 2, inciso q) "Evaluación de la gestión financiera".

con esta importante función. En todo caso, la Cámara de Diputados realiza su función fiscalizadora frente a hechos consumados.

Si bien teóricamente se ha considerado que sólo es posible dar cumplimiento a esta facultad *a posteriori*; es decir, con base en la cuenta pública correspondiente al ejercicio del año inmediato anterior, nada impide que ésta pueda cumplirse también durante el año de ejercicio. No hay una sola razón para asumir que la conclusión del año fiscal respectivo constituye una condición *sine qua non* para que la cámara baja pueda desplegar su actividad fiscalizadora, más aún si se considera que la propia Constitución establece que, sin demérito del principio de posterioridad y "en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas".[854]

Las revisiones que con regularidad realiza la referida Auditoría, dan cuenta de una cierta recurrencia en cuanto al incumplimiento de las disposiciones contenidas en el decreto de presupuesto correspondiente; deficiencias en los controles internos de algunas dependencias; anomalías, discrecionalidad, desvío de fondos y subejercicios. Es importante señalar que la entidad fiscalizadora ha desplegado una importante actividad de apoyo en la definición de reglas de operación más adecuadas para el ejercicio del gasto público, en específico respecto del Ramo 33, tanto a la Cámara de Diputados como al Ejecutivo, que han resultado de gran utilidad para reducir algunas irregularidades. Está de más decir que aún falta mucho por hacer y que también en esta materia debería tener un gran campo de influencia la referida cámara.

En cuanto a los subejercicios, éstos "revelan, entre otras causas, el exceso de trámites y burocracia, la insuficiencia de proyectos, y una evidente incapacidad de ejecución, lo cual provoca que los programas públicos no se cumplan con oportunidad".[855] Mediante procedimientos irregulares, los montos no ejercidos aparecen como si en efecto se hubieran erogado, por lo que, al haber sido retirados de la Tesorería, se

[854] Artículo 79, fracción I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf, [consultado 13/5/2024].

[855] Conferencia Magistral "Áreas Sensibles de la Gestión Pública", dictada por el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, 26/02/2009, en el Instituto Nacional de Administración Pública, https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/praxis129.pdf, [consultado 20/5/2024].

utilizan para incrementar las disponibilidades que, en algunos casos, son excesivas, o bien son canalizados a la creación de distintos fondos o a incrementar el patrimonio de otros, o bien para desviarlos hacia fines distintos a los autorizados, incluso para acumularlos y ejercerlos con posterioridad y sin posibilidad de que pueda ejercerse un control efectivo sobre ellos. A decir del entonces titular Arturo González de Aragón, es urgente

> [...] fijar un límite de tiempo para ejercer estos recursos, con el fin de inhibir la discrecionalidad que existe en su uso, y evitar los retrasos y la pérdida de oportunidades que se presentan en la ejecución de las acciones [e] impulsar una regulación que obligue a reintegrar a la TESOFE los recursos federales no ejercidos, con el fin de evitar desvíos y acumulación de disponibilidades que impiden aplicarlos en necesidades prioritarias.[856]

La evaluación de la gestión financiera constituye una actividad fundamental, pero de forma inexplicable, el Legislativo no desarrolló prolijamente el ejercicio de esta facultad en su ley orgánica, como sí lo hizo respecto de la de control evaluatorio establecida en el artículo 93 constitucional. Con excepción de las comparecencias de los titulares de las dependencias del Ejecutivo para la glosa del informe anual, las comisiones, que son los órganos de operación por excelencia para que las cámaras cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales, se encuentran desvinculadas de la función de fiscalización de la gestión financiera.

Como se señaló en párrafos anteriores, la actividad técnica que realiza la Auditoría está supeditada a la facultad de control de la gestión financiera que tiene a su favor la cámara baja, de modo que esta última debería también denunciar, o inclusive ordenar a ésta la revisión de determinados conceptos de gasto, o de prácticas irregulares, cuando tenga indicios que sugieran la existencia de subejercicios o desviaciones, y no tener que esperar a que la Auditoría le rinda "un informe específico [y finque] las responsabilidades correspondientes [o bien promueva] otras responsabilidades, en su caso, ante las autoridades competentes".

En el entendido de que "las comisiones son puentes permanentes de comunicación tanto en términos de colaboración, control o investigación entre el legislativo y el ejecutivo, por lo que expresan de la manera más elocuente el funcionamiento del régimen constitucional de

856 *Ibidem*.

separación de poderes",[857] son las instancias idóneas para establecer el vínculo que la Cámara de Diputados necesita con la entidad financiera, a efecto de hacer más expedito el trámite de solicitud de revisión de determinados aspectos del presupuesto del año de ejercicio, o de años anteriores, que la primera requiera, a efecto de cumplir, no sólo con su función de fiscalización de la gestión financiera, sino con otras igual de importantes, como la de información, la presupuestal y la legislativa. Se trata, en todo caso, de dotar a las comisiones de las facultades que en la actualidad no tienen, para hacer más accesible a los legisladores el cumplimiento de su función de fiscalización y control de la gestión financiera.

f) Auditoría del desempeño

Constituye un avance cualitativo de la función fiscalizadora y consiste en la evaluación del rendimiento o de gestión de los sujetos legalmente fiscalizables, según la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), misma que la define como un examen independiente sobre la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la administración pública, tendiente a determinar si están cumpliendo sus funciones de forma correcta y de acuerdo con la normatividad aplicable, y si están generando la información que permita una planeación que conduzca al mejoramiento de lo realizado.[858] Por su parte, la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño (AMDAID), define a este tipo de auditoría como la evaluación de la actuación de una entidad, a la luz de factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su misión, en los términos de la visión que para ella se haya adoptado. Los temas fiscalizables son, en términos generales, presupuestales, de recursos humanos y programas públicos.

Las auditorías del desempeño tienen por objeto evaluar el cumplimiento y avance de los programas federales, así como de las propias

[857] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: comisiones y comités de la Cámara de Diputados, Moreno Collado, Jorge, p. 221.

[858] Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento; Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI, https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Directrices_Normas_Aud_Rendimeinto_INTOSAI.pdf; paráfrasis, [consultado 25/5/2024].

entidades auditadas en relación con los indicadores establecidos en la ley, en los planes desarrollados por las entidades para alcanzar las metas proyectadas, o por la normatividad interna de la administración pública, las cuales sirven para que los ciudadanos puedan conocer del ejercicio de los recursos públicos y tener acceso a información suficiente respecto de la eficiencia, eficacia y resultados concretos de los programas y políticas gubernamentales, que son la base para la toma de decisiones posteriores. El hecho de que los ciudadanos puedan tener la información sobre la manera en que se realiza la actividad pública, merced a estos controles, abonará a la legitimidad y credibilidad de las instituciones.

Una de las características más destacables de esta práctica, es la flexibilidad en la elección de los temas y los objetos o procesos a comprobación, así como los métodos y criterios de fiscalización, por la variedad y complejidad de las cuestiones relacionadas con su actividad, si bien están sujetas al campo de acción que señala la normatividad aplicable. Sin embargo, aún dentro del estricto ámbito de facultades en el que puede actuar la autoridad competente, la auditoría del desempeño debe tener la libertad necesaria para examinar y evaluar las actividades del sector público desde diferentes perspectivas.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, contiene disposiciones aplicables a esta práctica, al señalar que la revisión de la Cuenta Pública, además de tener por objeto "evaluar los resultados de la gestión financiera", también debe "verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", a través de las auditorías sobre el desempeño. En términos generales, el artículo 4° del citado ordenamiento define una auditoría como el "proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada". Esta ley otorga a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados,[859] la facultad de evaluar, a su vez, el desempeño de dicha entidad fiscalizadora, a fin de conocer si cumple con el mandato constitucional y legal, así como

[859] Artículo 81, fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf, [consultado 13/5/2024].

> [...] el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de los entes públicos, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan.

La fiscalización y la realización de controles sobre el desempeño y rendimiento de los sujetos obligados, es una práctica común y cada vez más extendida en nuestro país; sin embargo, en el caso de las cámaras, la auditoría del desempeño, si bien está más vinculada con el ejercicio de los recursos presupuestales y los programas de la administración pública,[860] no se ha incorporado aún como una práctica interna de cada una de ellas; dato que sirve para señalar que, en aras de mejorar el servicio que prestan, es necesario instaurar en cada cámara los mecanismos que sirvan al objetivo de evaluar el desempeño de los órganos camarales, las instancias y procedimientos ligados a los procesos legislativo y administrativos, y del personal que presta sus servicios a cada una; mecanismos que tendrían que operar bajo parámetros similares y al amparo del catálogo de buenas prácticas,[861] entendidas como los procedimientos técnicos que, aplicados a casos anteriores, han mostrado su efectividad.

Para evitar la corrupción entre los legisladores, los altos funcionarios y los grupos de interés, deben diseñarse mecanismos legales. En ese sentido, la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) propone crear un registro público de grupos de interés y sus actividades, y, con absoluta autonomía de las medidas preventivas y represivas para combatirla, establecer organismos disciplinarios independientes para investigar los casos de corrupción, una de las demandas sociales que más reclama la sociedad mexicana en la actualidad.[862]

---

860 Véase el capítulo III, en el numeral 6, inciso c) "La LX y LXI legislaturas", en el tema relativo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

861 De acuerdo con la INTOSAI, el catálogo de buenas prácticas contiene, al menos, siete: 1) independencia; 2) planeación, según el marco normativo del sujeto obligado; 3) planeación detallada, respecto del proyecto específico de auditoría, mismo que observa un procedimiento determinado; 4) supervisión; 5) seguimiento de calidad; 6) normas y lineamientos de auditoría; y 7) capacitación y competencia del personal.

862 XI Asamblea General de la copa, X Reunión Anual de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, Ciudad de Quebec, Canadá, del 6 al 9 de septiembre de 2011, Comisión de Democracia y Paz, Contribución Parlamentaria a la Democracia: Criterios para los Parlamentos de las Américas, http://www.copa.qc.ca/esp/asamblea/2011/documents/DOC-CDP-criteres-e-VF.pdf, [consultado 15/6/2018].

Lo anterior serviría al objetivo, ya planteado, de incrementar la credibilidad y el respeto de la sociedad hacia sus instituciones, y con ello la mejora de su imagen pública, fundamentalmente la de sus legisladores.

8. EL PROCESO LEGISLATIVO

La legislativa es, por antonomasia, la función del "poder" al que está referido este trabajo, sin dejar de lado la opinión de quienes consideran que la de controlar y fiscalizar es la principal de las que debe realizar el Legislativo. Ya se ha ponderado la trascendencia de tan importantes funciones; no obstante, la ley, que es un mandato general que obliga a todos por igual, no puede ser sino expresión de la voluntad soberana, de la cual el poder en comento es depositario. El proceso para crear las leyes, por tanto, no sólo implica una metodología particular,[863] sino, más importante aún, los alcances, el impacto y las implicaciones que éstas pueden llegar a tener. No resulta, por ello, ocioso afirmar que todo el entramado jurídico de un país tiene su origen, justamente, en el Legislativo; incluso los reglamentos, reglas de operación y toda la normatividad que emite el Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria, así como la jurisprudencia del Judicial, y hasta las propias facultades del Legislativo para el despliegue cabal de sus funciones, encuentran su origen en la legislación aprobada por este último.

El quehacer legislativo está en el centro funcional de este poder, tanto para que los órganos del estado estén en posibilidad de desempeñar las funciones que les atañen, como para que la sociedad pueda, a su vez, hacer la vida cotidiana de manera regular y correcta. Sin la existencia de la ley, no podrían estar definidos buena parte de los derechos y obligaciones de los particulares y todas sus relaciones con el poder público, ni las responsabilidades, facultades y funciones de este último. Sólo mediante el ejercicio de la función legislativa es posible crear o suprimir instituciones, ratificar tratados internacionales, autorizar ingresos y egresos públicos, establecer procedimientos jurisdiccionales y administrativos, entre otros.

863 En el caso de nuestro país, dicha metodología está prescrita en diferentes dispositivos constitucionales que refieren: a) la competencia del Legislativo en la materia; b) la definición de los instrumentos normativos en "leyes" y "decretos"; c) las materias sobre las que el órgano creador de las leyes puede legislar; d) los requisitos y pasos que deben observarse para que una ley o una reforma, legal o constitucional, sean tales; e) los procedimientos previstos en la regulación interna del Legislativo; y f) la práctica parlamentaria.

Sobre el particular, es interesante la postura de Cecilia Mora-Donatto respecto de la función creadora de leyes, cuando afirma que "en México es ineludible abandonar la idea de procedimiento legislativo para empezar a hablar de teoría de la legislación, de un diseño institucional para crear, de manera racional, normas con rango de ley o, si se prefiere, de proceso legislativo y de diversos procedimientos legislativos".[864] Por supuesto que se coincide con la autora, en el sentido de que

> La posición de colaboración del Congreso en cuanto partícipe de la creación de las normas con rango de ley debe ser, sin la menor duda, decisiva, esto es, de notoria importancia para determinar el contenido efectivo de la norma [y que] para ello es preciso que el Congreso mexicano cuente con los insumos necesarios que le permitan hacer frente a este *desideratum*.[865]

No se abordará aquí lo relativo al ámbito de competencia del Legislativo para emitir legislación, ni tampoco las facultades exclusivas de cada una de las cámaras;[866] tampoco se hará alusión al procedimiento que la Constitución General de la República, la ley orgánica y los reglamentos establecen para la elaboración de las leyes, pues fueron debidamente analizados en apartados anteriores. Me referiré en forma estricta al procedimiento interno que las cámaras desahogan para dar cauce a una iniciativa de ley o de decreto hasta que es turnada al Ejecutivo para su promulgación y publicación, y plantearé las limitaciones que, desde un particular punto de vista, dan lugar a un procedimiento defectuoso —incompleto, quizá—, así como las modificaciones que se deberían impulsar.

a) Reglamentar la facultad de iniciativa

De acuerdo con los artículos 71 y 72 de la Constitución, el proceso legislativo se compone, en términos generales, de siete fases: 1) iniciativa de ley o de decreto, presentada ante alguna de las cámaras del

---

[864] Mora-Donato, Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 12.

[865] *Ibidem*.

[866] Al respecto véase González Oropeza, Manuel, Las Facultades Exclusivas del Senado de la República, México, Senado de la República-LX Legislatura-Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales-Editora Laguna, 2008, 594 p.; del mismo autor, Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, 2013, 201 p.

Congreso o ante la Comisión Permanente; 2) discusión; 3) aprobación; 4) sanción; 5) promulgación; 6) publicación; y 7) iniciación de la vigencia. Planteado de esta forma, podría parecer que el proceso legislativo sigue una ruta sin escollos; pero no es así, ya que éste no se agota de una manera lineal, pues en cada una de estas fases debe realizarse un sinfín de diligencias.

Toca al Poder Legislativo desahogar las tres primeras fases (iniciativa, discusión y aprobación), aunque la de presentar iniciativas la comparte con el Ejecutivo y con los poderes de las entidades federativas, así como con los ciudadanos. Si bien se hará referencia al derecho de iniciar el complejo proceso legislativo, que es de la estricta responsabilidad de su promotor, también se formularán algunas reflexiones que tienen que ver con las fases siguientes: la de discusión y la de aprobación.

Digamos que los asuntos que en forma de iniciativa de ley o de decreto se someten a la consideración del Legislativo, se basan en una necesidad social por satisfacer, en una determinada problemática que el proponente ha detectado en algún ámbito de la vida nacional, incluyendo su propuesta de regulación. En su iniciativa, el promovente debe:

1) referirse a las disposiciones jurídicas en las que la fundamente;
2) exponer los antecedentes e implicaciones de la problemática en cuestión;
3) explicar los motivos por los cuales debe legislarse en la materia y qué sucedería en caso de que las cosas se dejaran en el mismo estado; y
4) proponer, en forma de texto legal, la solución que considera más adecuada, ya sea en forma de nueva ley o mediante reformas y adiciones a las existentes.

Las iniciativas pueden ser de una gran sencillez —cambios de redacción, sustitución de palabras, corrección de estilo, armonizaciones derivadas de nuevas leyes o reformas legales que modificaron el nombre de entidades públicas o procedimientos, etcétera—, por lo que no ameritan mayores recursos para su dictamen; o bien pueden plantear asuntos de gran calado y relevancia, en cuyo caso, la tarea de dictamen puede llegar a involucrar una infinidad de recursos.

Estas labores dependen del grado de complejidad de cada iniciativa y no debiera dárseles el mismo tratamiento. Es conveniente que cada legislador se aperciba de que su rendimiento no está basado en el nú-

mero, sino en la calidad y hondura de las propuestas que formule, de modo que impere una especie de autocontención, habida cuenta que no puede restringirse su derecho a proponer cambios al marco legal. Esto, desde luego, inhibiría ese derroche que de dicha facultad se ha hecho y cuyo efecto no ha sido otro que el de sumar dígitos al rezago.[867] En efecto, la estadística indica que la presentación de iniciativas crece exponencialmente, en demérito de las tareas de discusión y aprobación. Ello, además de que ha sido considerado, de manera errónea, como un indicador para evaluar al Congreso en el cumplimiento de su función natural, ha contribuido sustancialmente a incrementar los asuntos pendientes de dictaminar, sin que nada pueda hacerse al respecto, ya que no existe disposición alguna que, por un lado, reglamente el ejercicio de la facultad de iniciativa, ni, por el otro, permita enviar al archivo las propuestas que no fueren dictaminadas en un determinado lapso.

Para ilustrar esta afirmación, considérese que sólo en el transcurso de las LX y LXI legislaturas (2006 a 20012) se presentaron en la Cámara de Diputados 6,483 iniciativas —sin contar minutas, proposiciones con punto de acuerdo, ni solicitudes de juicio político—, de las cuales 1,006 fueron aprobadas. Durante las LXII y LXIII (2012 a 2018) se recibieron 9,715 iniciativas, aprobándose 1,293. Finalmente, en las LXIV y LXV legislaturas (2018 a 2024) se aprobaron tan sólo 2,022 iniciativas de un total de 14,573 presentadas.[868]

La imagen pública de un Legislativo que, más que producir leyes, se queda atrapado en la etapa de iniciación o en debates con frecuencia estériles, únicamente abona al descrédito que de por sí enfrenta la institución y quienes la integran. La de proponer, discutir y crear normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias es el quehacer primordial de este poder, y a su ejercicio debiera destinar buena parte de sus esfuerzos, para estar en posibilidad de cumplir el importante quehacer que tiene asignado: el de ser depósito eficaz de la representación nacional.

---

867 Un caso paradigmático es el de un legislador federal que durante su encargo presentó siete proposiciones con punto de acuerdo y 169 iniciativas (casi una por sesión, considerando las 174 que celebró la LIX Legislatura a la que perteneció) en materias tan heterogéneas (constitucional, penal, laboral, electoral, fiscal, militar, civil, mercantil, administrativa, financiera, etc.), que sería difícil creer que las conocía a detalle, como para estar en condiciones de impulsar su dictaminación y aprobación, que es finalmente el objetivo de la función legislativa.

868 Véase Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL), https://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html, [consultado 14/5/2024].

Como se ha dicho, la creación del acto legislativo enfrenta hoy serias dificultades y desequilibrios que urge corregir, como apremiante es elevar, en todo cuanto sea posible, los niveles de éxito en todas aquellas fases del proceso que le da lugar. En este sentido, me parece que los correctivos que deben impulsarse, se ubican en al menos dos vertientes: 1) la reglamentación de la facultad de iniciativa, con el establecimiento de reglas mínimas para su ejercicio; 2) la redefinición del procedimiento interno para llevar a cabo las tareas de examen e instrucción, dependiendo del grado de complejidad de las propuestas presentadas.

Se revisó en párrafos anteriores, que las fases de discusión y aprobación están razonablemente reglamentadas en la Constitución y en la normatividad interna del Legislativo; sin embargo, respecto de la presentación de iniciativas, fuera de la definición de los sujetos facultados para ello y el órgano legislativo ante el cual debe iniciarse, nada hay escrito sobre las reglas o formalidades que deben observarse.

La función de representar a la Nación tiene un sustento político, jurídico y social de tal calado que sólo es atribuible a quienes son electos en forma democrática. No obstante, la tarea de redactar cada apartado de una ley puede llevarse a cabo con el apoyo de quienes tengan los conocimientos científicos y técnicos, y la experiencia necesaria para ello, sin que ningún atributo adicional les sea exigible para su desempeño. De ahí la importancia que reviste el que cada una de las cámaras cuente con profesionales y técnicos para auxiliar a los representantes populares en el cumplimiento cabal de la función que les compete, tanto como órgano colegiado, como a cada legislador en lo individual.

b) Discusión y aprobación: optimizar los procesos

Para que la discusión de una iniciativa tenga lugar, es indispensable agotar los procedimientos previstos en la normatividad interna y atender, además, una serie de prescripciones surgidas de la propia práctica parlamentaria. De esta manera, presentada la iniciativa ante una cámara, se dará a conocer al Pleno y más tarde será turnada a la comisión o comisiones que correspondan, pues no podrá aprobarse sin que primero haya sido dictaminada; sin embargo, este requisito podría ser obviado cuando fuere calificada por la asamblea como de urgente u obvia resolución, por el voto mayoritario de los presentes.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, refiriéndose a las comisiones, apunta que la

> [...] compleja y especializada actividad de las asambleas nacionales modernas, hoy en día requiere de una eficaz división del trabajo y de procedimientos de control eficientes para preparar documentalmente la toma de decisiones en las grandes plenarias, labor que se desarrolla más ágilmente en las comisiones", entendiendo por 'comisión' "la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al Pleno para resolver en definitiva.[869]

Por su parte, el párrafo primero del artículo 39 de la ley orgánica prescribe que, en la Cámara de Diputados, las comisiones "son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales", mientras que el párrafo tercero dispone que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo. De forma complementaria, el párrafo sexto, inciso f), del artículo 45 del mismo ordenamiento, previene que "dictaminar, atender o resolver las iniciativas" será una de las tareas a cargo de las comisiones. Tratándose del Senado, el artículo 85 de la norma referida dispone que corresponde a ellas analizar y dictaminar "las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia".

De esta forma, entre otras actividades atinentes a su labor, encontramos:

1) Reuniones de trabajo de la comisión para abordar el contenido de las iniciativas y plantear la metodología para su análisis y discusión;

2) Integración de subcomisiones o grupos de trabajo que se aboquen al estudio de temas específicos respecto de la proposición de que se trate;

3) Recopilación de datos e información, así como antecedentes legales nacionales y de derecho comparado e históricos sobre el tema de la propuesta;

4) Celebración de foros, encuentros, reuniones, giras de trabajo y entrevistas con representantes de entidades gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno, de partidos políticos, de organizaciones de la sociedad civil, así como de grupos sociales,

[869] Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit*., voz: Comisión, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, pp. 170 y ss.

productivos, académicos, sindicales, entre otros, vinculados con el tema de la propuesta;

5) Realización de conferencias con comisiones homólogas o análogas de la colegisladora; y

6) Análisis y procesamiento de la información recabada.

Agotadas las consultas, recopilada y procesada la información, y construidos los consensos políticos —no sólo entre los grupos parlamentarios, sino entre el resto de los actores participantes—, la comisión debe formular un proyecto de dictamen, para que sus integrantes, en sesión de trabajo, lo discutan y decidan si el asunto se encuentra ya en estado de resolución; es decir, si se adopta como dictamen definitivo, en cuyo caso podrá ser turnado al Pleno camaral para su aprobación o rechazo. Es importante aclarar que el dictamen puede emitirse en sentido positivo o bien en negativo; en el primer caso, querrá decir que se acepta la propuesta, inclusive si la hubiere modificado; en el segundo, se desechará la iniciativa y se enviará al archivo como asunto totalmente concluido. De ser aprobado el dictamen por el Pleno camaral, se turnará a la colegisladora para que, a su vez, sea examinado e instruido en comisiones, y una vez puesto en estado de resolución, sometido a su asamblea para eventualmente votarlo a favor o en contra.

En términos generales, y con las particularidades que fueron abordadas en apartados anteriores, es así como se desarrollan, en cada una de las cámaras, las fases de discusión y aprobación. En todo caso, agotados los supuestos que el artículo 72 constitucional estipula para que una iniciativa se convierta en proyecto de ley o de decreto antes de ser enviado al Ejecutivo para los efectos constitucionales, habrán concluido también las tres primeras fases del proceso legislativo: iniciativa, discusión y aprobación.

El trabajo de examen, instrucción y dictaminación de una propuesta legislativa, en especial durante el transcurso de los años recientes, ha ido incrementando de manera sensible su grado de complejidad, y ello es palpable en la creciente demanda de información y opiniones expertas por parte de los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores en lo individual, así como en la sujeción a una estricta técnica legislativa en los trabajos de redacción. Ahora bien, no todas las iniciativas demandan un proceso de examen e instrucción similar; en algunos casos, dada su complejidad, alcances, implicaciones, impacto, requerimientos de información, construcción de consensos, etcétera, este proceso puede tardar meses e incluso años, mientras que en algu-

nos otros no requerirá más que una investigación documental. En algunos más, ni siquiera será necesario abordar el fondo del asunto, por no ser competencia del ámbito federal. Estas diferencias son fundamentales para definir la metodología que habrá de seguirse en las tareas de examen e instrucción del asunto y los recursos necesarios para darles cabal cumplimiento, si lo que se busca, como es de suponerse, es lograr su aprobación. Las tareas de dictamen, pues, están directamente relacionadas con: 1) las características de la legislación propuesta, es decir, su grado de complejidad; y 2) la carga de trabajo de las comisiones, y los recursos humanos y materiales con que cuentan para su desahogo.

Es el primer aspecto el que me interesa abordar ahora, para enseguida plantear propuestas que mejoren y den mayor fluidez al desarrollo de la función legislativa, en todo lo que ésta implica para las cámaras del Congreso. Sobre el segundo aspecto, el del trabajo de las comisiones, me referiré más adelante, en el apartado correspondiente.

c) Redefinir el procedimiento interno de examen e instrucción de una iniciativa

Según la normatividad vigente, cuando un legislador presenta una propuesta legislativa, ocurrirá que

1) la Mesa Directiva la turnará a alguna o algunas comisiones para dictamen conjunto, o bien para dictamen y opinión de otra comisión;
2) las comisiones la recibirán y la dictaminarán dentro de los plazos y bajo el procedimiento previsto por el Reglamento de la Cámara de Diputados y el del Senado de la República; y
3) podrá ser dictaminada, lo que dependerá de infinidad de factores, o se enviará al archivo, en los términos de ambos reglamentos.

El modelo de presentación de una iniciativa, su turno a comisión, dictamen y aprobación por ambas cámaras, funcionó en perfecta armonía durante las décadas en las que el peso político del Ejecutivo marcaba alcance, ritmo y densidad en el Congreso. Desde las oficinas e instancias especializadas subordinadas al presidente, se realizaba el trabajo de investigación, de análisis y de examen de una problemática, que daría sustento a la iniciativa que presentaría, así como su propuesta jurídica de solución. En tal escenario, el segundo no tenía más que recibir la iniciativa, elaborar un dictamen para su discusión —en ocasiones sólo tenía que revisar el que aquél enviaba, anexo a la propuesta—, y

concluir con la aprobación de una nueva ley o una reforma al marco vigente. No era de extrañar que las iniciativas presentadas por ese poder tuvieran niveles de aprobación superiores al 95%.

Es evidente que el Ejecutivo tendrá éxito si presenta propuestas viables. Por lo general, deberían estar bien sustentadas, porque para ello cuenta con enormes recursos de toda naturaleza. La viabilidad será superior si, además de proporcionar la información necesaria, está dispuesto a transigir y hacer el trabajo político indispensable. Una muestra de lo anterior es, que si bien el Ejecutivo presentó más propuestas de 2018 a 2024, que de 2012 a 2018, el porcentaje de aprobación disminuyó significativamente: de las 93 iniciativas presentadas durante las LXIV y LXV legislaturas de la Cámara de Diputados, 61 fueron aprobadas (65.5%), mientras que de las 90 que se recibieron por las LXII y LXIII legislaturas, 85 lograron una votación favorable (94.5%).[870]

Es seguro que alguna lección podría tomarse de estos datos y acudir al análisis sobre la conveniencia de reglamentar o no la facultad de iniciativa en aras de abonar a la profesionalización del trabajo legislativo y a la eficiencia terminal. En las condiciones actuales en las que trabaja este poder, es un tanto ilógico conservar un modelo que permite la presentación indiscriminada de propuestas legislativas que, como se demostró, no se convierten en Derecho positivo. Es evidente que aún con los nuevos reglamentos, es necesario impulsar un trabajo de reingeniería procedimental que garantice, al menos

1) que se dictamine y discuta el mayor número posible de iniciativas;
2) que las comisiones tengan cargas de trabajo razonables; y
3) que se cuente con la normatividad para disponer de las iniciativas que no fueren dictaminadas en el periodo de la legislatura en las que hubiesen sido presentadas.

La redefinición del proceso interno de examen e instrucción de las propuestas legislativas debería responder, de inicio, a la separación funcional que, al interior de las cámaras, se estableció en la ley orgánica, como producto de la reforma de septiembre de 1999. Como se recordará, antes la oficialía mayor de cada una de ellas realizaba las funciones administrativa y de apoyo parlamentario, y dependía de la Gran Comisión. Derivado de los cambios profundos que trajo consigo

[870] Véase, https://web.diputados.gob.mx/inicio/infopal, [consultado 14/5/2024]. Véase también la Tabla III "Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos".

la integración plural de las cámaras en 1997, se separaron, en definitiva, la prestación de los servicios administrativo y parlamentario en la estructura organizacional y funcional de ambas. Sin embargo, debe acotarse que la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados conservó facultades en ambas materias, la administrativa y la parlamentaria, lo que, además de acumular facultades en un solo órgano camaral, suele retardar el ejercicio de la función legislativa.

Si bien para la Cámara de Diputados se creó la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos como "un mecanismo al que formalmente le corresponde la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública que se desprende del espíritu que subyace en los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias",[871] lo cierto es que su integración, por el presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la JUCOPO, así como el sistema de voto ponderado para adoptar sus resoluciones,[872] hace que este último órgano camaral controle la prestación de los servicios administrativos y parlamentarios, con las complicaciones que de ello derivan.

En este sentido, podría crearse al interior de cada cámara, un órgano distinto de la JUCOPO, responsable de realizar un análisis previo sobre la viabilidad de las iniciativas de ley o de decreto, así como organizar y programar los trabajos legislativos, deliberativos y de control evaluatorio, que podría denominarse Junta de Coordinación Legislativa (JUCOLEG), la cual se integraría con los responsables de los asuntos legislativos de cada grupo parlamentario. Sus decisiones se tomarían, como en el caso de la JUCOPO, por voto ponderado; estaría en la misma línea jerárquica que esta última y tendría bajo su mando a los centros de estudio. Las funciones del órgano propuesto serían, básicamente:

1) Proporcionar a los legisladores la asesoría técnica que requiriesen para la elaboración de sus iniciativas;

2) Recibir las iniciativas de ley y de decreto antes de su presentación al Pleno camaral, a efecto de revisar que se ajusten a las formalidades legales y reglamentarias, y determinar su grado de complejidad y el alcance de su planteamiento. Para ello po-

871 Exposición de motivos del dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999.

872 Artículo 37.4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

dría apoyarse de los centros de estudio —en el caso de la cámara baja, y por instancias similares si se trata del Senado—, los que realizarían los estudios de impacto legislativo, presupuestal y social, y, en su caso, los de género y medioambientales; así como un análisis de técnica legislativa o de corrección de estilo. Una vez que la propuesta haya sido enriquecida y mejorada, y aceptada por el proponente, la JUCOLEG programaría su presentación ante el Pleno para su posterior turno a comisiones;

3) Elaborar, por conducto de los centros de estudio, una opinión técnica respecto de las tareas que el examen e instrucción de una iniciativa puede implicar para ser puesta en estado de resolución: foros, giras de trabajo, investigación de campo, consultas con especialistas, desahogo de ciertas diligencias, o bien, tareas tan sencillas que no demanden, en todo caso, más que una investigación documental;

4) Construir los consensos necesarios con los coordinadores de los grupos parlamentarios, respecto de la agenda que considera viable impulsar;

5) Coordinar con los centros de estudio la realización de investigaciones de impacto legislativo, presupuestal y social, de determinadas leyes y reformas legales aprobadas por el Pleno; y

6) Realizar las convocatorias para cubrir las plazas del servicio profesional de carrera de la cámara correspondiente, y supervisar que los mecanismos de evaluación de los mismos se ajusten a la normatividad aplicable, además de proponer al Pleno a quien deba dirigirlos.

Finalmente, en tanto que un órgano de esta naturaleza podría convertirse en un feudo de poder que limitara, en un momento dado, las facultades de los legisladores, debiera considerarse la inclusión de algunos recursos para que aquéllos estuvieran en posibilidad de presentar su propuesta directamente al Pleno. Por ejemplo, si la JUCOLEG, transcurridos 60 días de haber recibido la iniciativa de un legislador, no la presenta al Pleno con sus correspondientes estudios de impacto, el proponente podrá promover una "moción de descargo", a fin de que aquélla envíe dicha iniciativa al Pleno para su turno a comisión.

De acuerdo con sus funciones, este órgano legislativo daría coherencia y agilidad al proceso legislativo, contribuiría a elevar la eficiencia y los niveles de aprobación, evitaría la presentación indiscriminada de iniciativas y contribuiría a evitar el rezago.

d) Competencia legislativa plena de las comisiones

En algunos países como España, se han adoptado mecanismos constitucionales y reglamentarios para hacer más ágil el procedimiento de aprobación de leyes o reformas, cuando éstas no requieren mayor discusión o sea previsible que recibirán el respaldo unánime de los grupos representados en el Parlamento. A diferencia de lo que ocurre en nuestro país, en el sistema español las comisiones pueden llegar a tener competencia legislativa plena; esto es, capacidad para aprobar proyectos de leyes o reformas sin la necesidad de ulterior debate y votación en el Pleno camaral. Según el artículo 75 de la Constitución Española,

> 1. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.
>
> 2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.
>
> 3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.[873]

Los requisitos y límites de esta excepción al procedimiento legislativo ordinario están desarrollados por los reglamentos de cada una de las cámaras. De este modo, el Reglamento del Congreso de los Diputados establece que la competencia legislativa plena debe ser delegada por el Pleno y "se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables",[874] pudiendo la asamblea reservar para sí la deliberación y votación final cuando lo considere políticamente conveniente o a petición de un grupo parlamentario. De forma adicional, el reglamento referido prevé que las comisiones "carecerán de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubieren sido vetados o enmendados por el Senado, siempre que el veto o las enmiendas hubieran sido aprobados por el Pleno de dicha Cámara".

---

873 Constitución Española. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf, [consultado 15/5/2024].

874 Artículos 148 y 149 del Reglamento del Congreso. Disponible en: https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/reglam_congreso.pdf, [consultado 15/5/2024].

Por su parte, el Reglamento del Senado —órgano legislativo de representación territorial que funciona sólo como cámara revisora— dispone que la asamblea, "a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores, podrá acordar que un proyecto o proposición de ley sean aprobados por la Comisión legislativa correspondiente, sin requerirse deliberación ulterior en el Pleno". Como sucede también en el Congreso de los Diputados, el Senado puede determinar, en cualquier momento, la observancia del procedimiento ordinario.[875]

Una reforma en este sentido, además de contribuir significativamente a abatir el rezago legislativo,[876] pues reduciría tiempos y trámites, fortalecería a las comisiones de estudio y dictamen del Congreso mexicano, otorgando más visibilidad a sus trabajos, deliberaciones y votaciones, y exigiendo una mayor dedicación y profesionalización de los legisladores que las integran. Es oportuno buscar alternativas que, como se señaló con anterioridad, optimicen los procesos legislativos y multipliquen los resultados; conceder competencia legislativa plena a las comisiones es, a todas luces, una oportunidad que podríamos explorar.

e) Impacto presupuestal, legislativo, social, económico y ambiental de las leyes y su auditoría

Por haber sido el Ejecutivo el principal iniciador de las leyes más importantes, en el Legislativo no se realizaban los análisis de impacto que la nueva reglamentación podría traer: presupuestal, económico, legislativo, jurídico, social y ambiental, pues se consideraba que, con toda seguridad, el primero ya lo habría calculado al enviar la iniciativa de que se tratase. A pesar de ello, este poder fue desarrollando instancias para hacer más profesional y concienzuda su tarea. De esta forma, en abril de 1998, la Cámara de Diputados creó la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, como instancia de apoyo técnico para la toma de decisiones, a fin de allegarse de análisis propios y no depender, en lo posible, de los que el Ejecutivo pudiera proveerle.

875 Artículos 130, 131 y 132 del Senado. Disponible en: https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html#t4c2s2, [consultado 15/5/2024].

876 Véase la Tabla VII "Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados durante la LXV Legislatura, agrupadas por periodo y origen".

Las razones y objetivos que dieron origen a esta unidad generaron la creación de áreas especializadas, como parte de la estructura de servicios parlamentarios. En efecto, con la reforma a la ley orgánica de 1999, se crearon tres centros de estudio en esta cámara, como órganos técnicos, de carácter institucional y no partidista, encargados de proveer información para el desarrollo de los trabajos de la misma, mediante la realización de estudios e investigaciones especializados. Los centros dependientes de la Secretaría de Servicios Parlamentarios serían:

1) de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias;

2) de Estudios de las Finanzas Públicas; y

3) de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Más tarde surgieron dos centros más: el de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria en abril de 2004, y el de Estudios para el Adelanto de la Mujer y la Equidad de Género en julio de 2005.

Por otro lado, y como parte de los esfuerzos del Legislativo por cumplir su función de manera más razonable y eficiente, en el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que se aprobó en marzo de 2006, se estableció que no procedería pago alguno que no estuviera comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior, en cuyo caso, toda ley o reforma legal que entrañara una erogación, tendría que incluir el señalamiento de la fuente de ingresos correspondiente para cubrirlo. Sería, pues, obligación de las comisiones realizar una valoración del impacto presupuestario formulado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas sobre las iniciativas de ley o decreto, con la posibilidad, de igual manera, de solicitar opinión a la Secretaría de Hacienda sobre el proyecto de dictamen. Disposiciones de esta naturaleza son habituales en los congresos de otros países; por ejemplo, en "Alemania, la Lista Azul obliga a evaluar el importe previsible de los costos que la nueva norma supone para todas las Administraciones Públicas. Lo mismo ocurre en países como los EEUU, Canadá, Holanda, Suecia, Finlandia, Inglaterra, Austria, Japón, Francia, etc".[877] Es importante hacer notar que

[877] Zapatero, Virgilio, El arte de legislar, España, Editorial Arazandi, SA, 2009, pp. 318-319.

> [...] la preocupación por el impacto de las normas es relativamente reciente; podríamos ubicarla en los años setenta cuando llegaron a su maduración los grandes programas sociales del Estado de Bienestar y cobraba fuerza la necesidad de controlar los déficits públicos. Hasta hace muy poco, los Gobiernos, urgidos por la necesidad de controlar el déficit público, únicamente se preocuparon de calcular los costes que toda norma supone para el erario público en forma de gastos de personal, gastos de primer establecimiento, gastos de funcionamiento, subvenciones y demás gastos corrientes; gastos de inversión o gastos derivados de transferencias de capital y operaciones financieras y gastos fiscales.[878]

Con el correr del tiempo, los tomadores de decisiones públicas cayeron en la cuenta de que el presupuestario no era el único aspecto que las normas deberían considerar: se encontraban otros, de similar importancia, como lo eran los destinatarios de las normas y la forma en que habría de afectarles la nueva legislación; o bien el propio marco jurídico que no era revisado de manera suficiente para hacer embonar en él las nuevas disposiciones, lo que dio lugar a la práctica de la derogación tácita y a infinidad de problemas que, como consecuencia de ello, debieron enfrentar y resolver sus receptores, así como también quienes debían interpretarla y aplicarla. Sobre el particular, Virgilio Zapatero acota

> [...] lo que inicialmente era una herramienta fundamentalmente dirigida a controlar las repercusiones fiscales de la norma, poco a poco fue ampliándose a otros ámbitos [y] han comenzado a exigirse, además, otras evaluaciones como las referidas al impacto de la normativa sobre la competitividad, sobre las empresas, sobre el empleo, sobre los riesgos para la salud, el medio ambiente, la reducción de trámites administrativos, el respeto de las competencias de otros niveles de gobierno o las políticas de género.[879]

Es alentador que la realización de estas evaluaciones previas se haya convertido en una práctica común y se les otorgue un peso importante en la toma de decisiones en los parlamentos. Algunos de ellos han ido más allá en el examen de los costos que la aplicación de la nueva legislación traerá consigo; analizan también los "que el cumplimiento de las normas suponen para ciudadanos, em-

878 *Ibidem*, p. 318.

879 *Idem*, pp. 319-320.

presas y la sociedad en su conjunto [pues] toda norma puede tener efectos imprevistos, no deseados, perversos, indirectos, diferidos y simbólicos cuya evaluación es imposible o, en todo caso, muy difícil".[880]

Es evidente que aún falta ampliar los aspectos sobre los que versen los estudios de este tipo. Si bien es cierto que los análisis presupuestales son fundamentales para no crear indiscriminadamente partidas de gasto que no tengan su correlativo ingreso, otros diagnósticos no son menos importantes, a saber: 1) el de impacto propiamente legislativo, para determinar cuáles preceptos se verían afectados por uno nuevo, a efecto de que el dictamen abarque todos los dispositivos normativos que debieran adecuarse y así evitar antinomias. Con ello, además de contar con un marco jurídico armónico y congruente, se disminuiría la práctica de la derogación tácita que muchos problemas genera, pues deja a sus destinatarios e intérpretes la labor de identificar en cientos de leyes, las disposiciones que habrían sido derogadas; y 2) el de repercusión social, para analizar los alcances de los cambios a la ley en el ámbito concreto que se pretende reformar: político, cultural, educativo, de desarrollo tecnológico, poblacional, étnico, de salud, geográfico, entre otros.

De acuerdo con Zapatero,

> [...] el análisis de los impactos de las normas puede ayudar a alcanzar, cuando menos, cuatro objetivos principales: a) en primer lugar, sirve para mejorar nuestra comprensión de los impactos reales de la acción de los gobiernos, incluyendo tanto los costes como los beneficios de la norma; b) en segundo lugar, facilita la integración de objetivos múltiples y mutuamente interdependientes que suelen estar presentes en las decisiones políticas: eficiencia económica, efectos sobre el empleo, el comercio, la competitividad, el respeto al medio ambiente, etcétera; c) en tercer lugar, el análisis del impacto mejora la transparencia y facilita el trámite de consultas: frente a otros métodos de decisión que suelen ser más opacos (negociaciones y transacciones) la exposición del análisis del impacto de las normas da razones del porqué de una decisión y permite el debate público al respecto y d) por último, incrementa la responsabilidad del gobierno que tiene que demostrar que la norma está tomada en interés público; esto es, que ha dado razón de su decisión.[881]

[880] *Idem*, p. 323.

[881] *Idem*, p. 327.

Respecto del rediseño organizacional y funcional, por la evidente pertinencia de investigar los efectos de diversa naturaleza que provocarían las leyes por aprobar, así como evaluar los resultados de las ya puestas en vigor, los centros de estudio y, eventualmente, el "Belisario Domínguez", serían responsables de:

1) Realizar el análisis previo del impacto legislativo, económico y social de las iniciativas, antes de que la JUCOLEG les diera el trámite correspondiente.

2) Efectuar las respectivas auditorías legislativa, económica y social, un tiempo después de que las leyes o decretos hubiesen entrado en vigor. Las auditorías estarían dirigidas a dar seguimiento a las acciones contenidas en la ley aprobada: producción reglamentaria; creación, modificación o supresión de órganos de gobierno; cumplimiento de metas, en qué tiempo y a qué costo; beneficios sociales y económicos; opinión de la ciudadanía y de los medios de comunicación respecto de la nueva legislación, etcétera.

En este orden de ideas, habría que replantear la existencia e integración de los comités de los centros de estudio que, por estar compuestos por legisladores, han llegado a generar dudas respecto de la línea jerárquica a la cual los primeros están sujetos, ya que, en ocasiones, sus directores se han visto impedidos para impulsar programas y organizar el trabajo de los investigadores, pues deben atender tanto a las indicaciones del comité, especialmente de su presidente, como a las de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, que no siempre coinciden, así como a las de los propios diputados que de forma individual solicitan sus servicios. La confusión y eventual desorden merman el trabajo cotidiano y les resta productividad.

9. ORGANIZACIÓN INTERNA

Es imperiosa la revisión de la estructura y el despliegue de sus tareas institucionales, para hacer más eficaz al poder representativo. La modernización del quehacer legislativo requiere de un análisis profundo de la cultura burocrática y de la relación entre servidor público y ciudadano para erradicar cuanto lo aleje de las necesidades y expectativas sociales, e introducir los mecanismos para establecer un vínculo diáfano, fluido y provechoso.

a) Fortalecimiento de las comisiones

La cantidad y complejidad del trabajo camaral ha alcanzado un nivel inimaginable, y la labor de las comisiones es fundamental, ya que, siendo "paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas [...] constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas",[882] sirven para agilizar y facilitar el procedimiento deliberativo, dado que la discusión es más sencilla si la realiza un grupo reducido, con auxilio de expertos en el tema a debate y la participación responsable de los legisladores integrantes de las mismas.

A pesar de que las necesidades de algunas de ellas han crecido de manera exponencial, los recursos humanos y materiales con los que cuentan para enfrentarlas son muy reducidos, y normalmente no se corresponden con la carga de trabajo que cada una tiene, además de no ser del todo equitativos. Para ilustrar de mejor manera la desproporción, sólo considérense los extremos que se observan en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados: mientras que las comisiones de Justicia, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población, recibieron 965, 932 y 596 iniciativas, de las que dictaminaron 129, 29 y 49, de manera respectiva; a las de Asuntos Frontera Sur, de Asuntos Frontera Norte y de Zonas Metropolitanas les fueron remitidas ninguna, una y otra más, de las cuales no resolvieron ninguna.[883] Valga una aclaración adicional: éste es solo un análisis cuantitativo, que de suyo es ilustrativo. Faltaría hacer el cualitativo, es decir, del contenido y alcance de las iniciativas turnadas, así como la serie de implicaciones que su dictamen conlleva.

No obstante que en ambas sedes laboran servidores públicos comprometidos y capaces que auxilian a los legisladores en asuntos administrativos y logísticos, en el trabajo en comisiones, con el desarrollo de las sesiones plenarias, además de contribuir al seguimiento, clasificación y organización documental de la multiplicidad de actividades cotidianas, resulta evidente la necesidad de un servicio de consulta experto y profesional, para que esta expresión del poder público y sus integrantes desempeñen sus quehaceres adecuadamente. La asesoría debería ser prestada a los representantes populares y a los grupos ca-

882 Nacif, *op. cit.*, p. 3.

883 Véase, http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/listado_de_comisioneslxv_notas.php?tct=1

marales por integrantes de un servicio profesional de carrera al que se hará referencia más adelante.

La situación actual de las comisiones ordinarias es precaria y las acciones que requerirían impulsarse para fortalecer su desempeño, son urgentes. El número de éstas parece ser elevado, por lo que resulta conveniente reducirlas con criterios de racionalidad y sentido práctico, para dotarlas de la suficiente capacidad e importancia, y abonar así, al fortalecimiento del Legislativo. En todo caso, se podrían crear tantas subcomisiones o grupos de trabajo como se requieran, de modo que los asuntos turnados se distribuyan y desahoguen correctamente.

A las ya existentes habría que agregar las especiales y de investigación que con cada legislatura se crean, las cuales reciben también recursos de toda índole para el desahogo de su programa de trabajo. Sobre este particular, es importante que la norma garantice que su creación esté plenamente justificada, que su temporalidad sea previamente definida y que sus recursos sean racionales y suficientes para su eficaz operación.

Ha sido también materia de discusión el número de comisiones de dictamen a las que puede pertenecer un legislador, que ahora es de tres en el caso de los diputados y cinco en el de los senadores, con la posibilidad de integrarse a las especiales y de investigación, así como a comités y otros grupos, como los de amistad con otros países o los formados para asistir a reuniones interparlamentarias. Las opiniones no son uniformes respecto a la capacidad de un legislador para atender puntualmente los asuntos que se desahogan en aquellas a las que pertenece.

Sobre este punto, y a efecto de asegurar, no sólo su asistencia a las reuniones de las comisiones, sino su participación en el análisis y discusión de los asuntos turnados, los diputados deberían pertenecer a dos ordinarias, como máximo, y a una especial; y, en caso de que formaran parte de la mesa directiva de una de ellas, sus posibilidades de pertenencia se limitarían a esta última.

Por lo que toca al número de reuniones para el desahogo de las tareas, éstas deberían realizarse, al menos, una vez por semana, y no una al mes como actualmente dispone el artículo 146 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pues ha quedado demostrado que en la actualidad es difícil que cumplan con sus obligaciones, sobre todo las que más asuntos reciben. Asimismo, es necesario incluir mecanismos para hacer más transparente la información relativa a la asistencia de los legisladores a las mismas.

En cuanto a los recursos con que deben contar, tanto el reglamento de la Cámara de Diputados como el del Senado establecen disposiciones que atienden a la carga de trabajo de cada una, aunque, como ya se advirtió, no siempre sucede de esta manera. En lo tocante al personal, se debería replantear un arreglo institucional para que se asigne el número de asesores que requiriera cada comisión, según la cantidad de iniciativas recibidas, en el entendido de que éstos formarían parte del servicio profesional de carrera. Sobre este aspecto del quehacer parlamentario, Cecilia Mora-Donatto manifiesta:

> La práctica parlamentaria reciente se duele de diversas lagunas legislativas que impiden la consolidación de un verdadero sistema de comisiones que sea protagonista determinante no sólo en la toma de decisiones por vía legislativa, sino, y sobre todo, en las funciones de fiscalización y control del Ejecutivo. Por ello, convendría robustecer, en nuestro entorno, el diseño que trazó el legislador ordinario de 1999 para dar una mayor certeza a las comisiones en el ejercicio de sus funciones, no sólo legislativas, sino de control evaluatorio. Reforzar al Congreso desde esta perspectiva implica acelerar el paso para la consolidación de un servicio civil de carrera que permita la profesionalización de los cuerpos de apoyo en los que de manera recurrente recae la labor de análisis y dictamen de las iniciativas de ley.[884]

Asimismo, es importante que se cuente con instrumentos de evaluación del desempeño de las comisiones. Temas como los expuestos ameritan análisis y estudios mucho más profundos que no pueden agotarse con su mera enunciación, como la que aquí se ha intentado plantear.

b) La profesionalización y el servicio de carrera

En las cámaras, a pesar de algunos esfuerzos realizados, se carece de un servicio parlamentario experto, permanente y en constante actualización, capaz de proveer a los diputados y senadores el auxilio técnico y profesional que requieren para plasmar, en una propuesta legislativa, aquello que, producto de su convicción y de la capacidad para encauzar lo que demanda su electorado, debe formar parte de la normativa vigente. Iniciativas cuya pertinencia e inteligente exposición sean tales que provean a las comisiones dictaminadoras de in-

[884] Mora-Donatto, Cambio político y legitimidad..., *op. cit.*, p. 13.

sumos suficientes para sacar adelante, oportuna y adecuadamente, las tareas relacionadas con el alma de esta función. Lo mismo ocurre con otros importantes quehaceres que toca al Congreso desarrollar, como los de control parlamentario, para lo cual los legisladores requieren "de un extraordinario mecanismo de apoyo para que [...] sean capaces de conocer con profundidad los ámbitos en los que el Ejecutivo asume decisiones".[885]

Es frecuente que los legisladores formulen planteamientos débiles con base en insuficientes o deficientes investigaciones, sumadas a una inadecuada formulación jurídica y una pobre técnica legislativa. Práctica lamentable, sin duda, pero producto de la pretensión de presentarlos por un mero afán estadístico. Como se ha señalado, las reglas aplicables para detonar el proceso de creación de leyes quedaron plasmadas en los reglamentos camarales, lo que vino a colmar una laguna importantísima; no obstante, falta precisar el tratamiento que habrá de dárseles de acuerdo con su grado de complejidad y con las posibilidades de ser dictaminados y aprobados.

En ese sentido, cuando los representantes populares consideran que una determinada problemática exige atención, deben ser capaces de exponerla adecuadamente y proponer de manera elocuente cómo resolverla; esto requiere pertinencia en el fondo y rigor en la forma. Es por esto y más que las cámaras deberían afanarse por implementar las plataformas, en sentido lato, para atender al legislador que lo requiera y coadyuvar a que la iniciativa llegue a buen puerto; se trata de generar propuestas jurídicamente sólidas, socialmente útiles y apegadas a la técnica legislativa, con lo que se elevarían los niveles de eficiencia en las fases que compete al Congreso desahogar, además de inhibir el ejercicio indiscriminado de tal facultad, con lo que se evitarían el trabajo ocioso o las cargas innecesarias, que terminan por aumentar el rezago.

Es este uno de los tramos de dicho proceso en donde se pondera la importancia de un servicio profesional de carrera integrado por peritos en la redacción de leyes y en la práctica parlamentaria, así como por especialistas en las materias sustantivas sobre las que versan comúnmente las iniciativas. Atina Cecilia Mora-Donatto cuando afirma: "para

885 Mora-Donatto, Cecilia, "Urge rediseñar el servicio civil del carrera del Congreso mexicano", Re- vista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 19, Julio-Diciembre de 2008, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 175. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5849/7743, [consultado 15/5/2024].

que el Congreso apruebe una ley que contribuya a la solución de los problemas nacionales actuales y que no quede simplemente en letra muerta, necesitamos un cuerpo técnico que mediante el estudio y el análisis nos diga con exactitud qué ley y con base en qué fundamentos teóricos y prácticos debe convertirse en derecho vigente".[886]

A efecto de cubrir este déficit de profesionalización de los cuerpos de apoyo, es necesario considerar, para una nueva organización y operación camaral, los siguientes aspectos:

1) La identificación de las personas que pertenecerían al servicio: los directores generales, directores de proyecto e investigadores asimilados a los centros de estudio, así como el perfil, los antecedentes académicos y la experiencia de quienes apoyarían a las comisiones y a los grupos parlamentarios.

2) Los procedimientos y requisitos para formar parte del servicio deberían diseñarse a partir de la normativa que rige a otros centros del país, como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, o bien la que regula al Sistema Nacional de Investigadores. Para dicho proceso podrían celebrarse convenios con el CENEVAL u otras instituciones de educación superior de similar naturaleza, involucradas en la conducción del mismo y en la calificación de los aspirantes, bajo la supervisión de la JUCOLEG;

3) Los integrantes del servicio profesional de carrera deberían estar sujetos a procesos periódicos de evaluación, bajo criterios similares a los que aplica el Sistema Nacional de Investigadores, dentro de los cuales se incluyeran los de acreditar cursos de actualización, así como trabajos camarales y proyectos concluidos en el periodo a considerar; y,

4) La vinculación entre el personal del servicio civil de carrera, los centros de estudio de la Cámara de Diputados y el Instituto Belisario Domínguez del Senado.

Resulta una tarea urgente la revisión de la organización técnica para convertirla en un mecanismo de aprendizaje permanente, donde el conocimiento se recree y se transfiera y, al hacerlo, se haga más rico y fecundo.

[886] *Ibidem*, pp. 174-175.

Es por ello que de nuevo coincido con el aserto de Cecilia Mora-Donatto, en el sentido de que "un Congreso que no tiene claro hacia donde se dirige y no cuenta con los insumos necesarios para su propia transformación no puede ni, mucho menos, debe ser el adalid de la reforma del Estado".[887]

10. EL LEGISLATIVO ANTE EL RETO DE DEFINIRSE A SÍ MISMO

El Congreso mexicano ha experimentado, en un lapso relativamente corto, profundos cambios que apresuraron su maduración y que obligan a su fortalecimiento y consolidación. Durante los primeros años de la alternancia, el Legislativo se debatió internamente por definir su papel y determinar su agenda, en ese escenario político de reglas y papeles novedosos y aún no asimilados; de equilibrios hasta entonces inexplorados y del déficit de controles para afrontar conflictos desconocidos; de una convivencia distinta y de un naciente modelo de ejercer el poder. También se vio obligado a entender el alcance de sus facultades y la necesidad de ejercerlas en el momento y la circunstancia oportunos, y de evitar movimientos pendulares que pusieran en riesgo la gobernabilidad del país, al tiempo que le era exigido aprender a gobernarse a sí mismo y relacionarse con otros órganos del Estado, sin dejar de lado esa intensa lucha que tenía lugar entre los grupos políticos por cada palmo de terreno para impulsar sus prioridades.

De este modo, se enfrentó al dilema de ser proactivo, como un poder protagonista del quehacer público, o permanecer en la inercia que implicaba la lógica de lo reactivo. La composición del Congreso en la siguiente alternancia canceló cualquier atisbo de subordinación al Ejecutivo; los representantes populares, los grupos parlamentarios y los partidos políticos tuvieron que comprender su propio papel, para estar en posibilidad de entender el del Legislativo en su conjunto. Un tiempo de ajustes y de introspección que, para fortuna de nuestra democracia

887 Mora-Donatto, Cecilia, "La reforma al formato del informe presidencial ¿parálisis o autismo legislativo?", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), La Ciencia del Derechos Procesal Constitucional Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, México, UNAM, t. XI Justicia, federalismo y derecho constitucional, 2008, p. 645.

deliberativa, dio lugar a la construcción paulatina de acuerdos que lograron reivindicar su importancia cardinal en la vida pública y, ser uno de los espacios obligados del debate nacional.

En ese contexto, la diversidad dejó de constituir un obstáculo para la toma de acuerdos con los que todos pudieran sentirse atendidos. El Legislativo, apercibido de la fortaleza que le brindaban su pluralidad y colegialidad, comprendió que tender los puentes de tolerancia, respeto y entendimiento era la mejor manera de llevar a cabo el trabajo camaral. La partidización de temas, que había estado presente años atrás y ocupado, con frecuencia, espacios de negociación importantes, empezó a ceder frente a la urgencia de sacar adelante las modificaciones normativas que exigía la sociedad mexicana, políticamente más madura, que aguardó, a veces no de manera tan paciente, a que sus representantes comprendieran lo que se esperaba de ellos y de la institución de la cual formaban parte. De esta manera, el Congreso emprendió la ruta del diálogo y los acuerdos para materializar las transformaciones que se habían requerido por años, tanto en sus relaciones con los otros poderes, en especial con el Ejecutivo, como con otras instancias del poder público, con organismos internacionales, subrayadamente los parlamentarios, y con la comunidad.

No obstante los significativos avances, y reconociendo los descensos transitorios de los últimos años, el Poder Legislativo mexicano enfrenta el reto de la autodefinición; un profundo ejercicio de reingeniería institucional hacia su interior, que haga más eficaz su desempeño en todos los ámbitos en los que interviene, y cumpla con ese papel fundamental que le viene de ser la expresión más depurada de la representación popular. En un momento en que nuestra democracia no tolera más retrocesos; los derechos humanos son cauce y dique de las decisiones públicas; y la sociedad, más democrática y plural, exige mayores espacios de participación, el Congreso debe redefinir sus relaciones con los otros poderes en la construcción de un diálogo republicano, que debe ser permanente y eficaz, y en el que tengan cabida todas las expresiones ideológicas presentes en la sociedad mexicana; asegurar el control ciudadano respecto del poder y ensanchar su participación en la toma de decisiones; buscando siempre mejorar la percepción ciudadana sobre las instituciones y explorando posibilidades que permitan su profesionalización y una composición más democrática.

En este proceso, la imagen del Legislativo es también tarea a la que debe ponerse atención. Es un hecho que el desconocimiento del trabajo

que realizan los legisladores, hace que la opinión que se tiene de ellos sea deficitaria, por lo que se debe primero ser productivo y demostrar que las decisiones tomadas cumplen con las expectativas de los destinatarios de ellas y elevan su calidad de vida. En el fortalecimiento de las instancias del poder público no sólo se requieren las reformas pertinentes, sino aumentar la percepción positiva por parte de la comunidad, pues si ésta no se siente bien representada y atendidas sus aspiraciones y demandas, la debilidad de aquéllas se volverá crónica.

Debe ser tarea de los actores políticos, de cualquier ámbito en el que se desempeñen, contribuir a que los mexicanos aprecien y respeten sus instituciones, en el caso, las del poder que nos ocupa. Por ello, la labor camaral tiene que comunicarse de manera adecuada, al partir de la premisa de que las decisiones alcanzadas por los representantes populares fueron tomadas en nombre de los ciudadanos, para beneficio de éstos, con una visión preferentemente consensuada, y no sólo por una fuerza política determinada, por lo que, sin desconocer la contundencia de los números, siempre será deseable deliberar, hacerse mutuas concesiones y conciliar intereses. Es de gran relevancia fortalecer mecanismos que garanticen análisis concienzudos y debates informados, para que en cada pieza legislativa y decisión política que se adopte, se vea reflejada tanto la voluntad de la mayoría como la visión de las minorías, expresión de la diversidad y la pluralidad de la sociedad.

Dentro del esquema de robustecimiento mutuo de los poderes, donde el diálogo republicano es posible e indispensable, resulta fundamental la consolidación de los canales de colaboración y deliberación, así como la coparticipación, corresponsabilidad y correspondencia de los poderes con la sociedad, donde ésta sea el punto de partida y el objetivo último de toda decisión de las autoridades. En suma: debe ser procedente todo lo que abone al fortalecimiento de nuestra democracia, al equilibrio entre los poderes y a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y en eso estamos empeñados quienes nos dedicamos al estudio y al ejercicio de la política y del derecho, para demostrar la eficacia de ambos. Sólo así será posible consolidar la transición democrática que se inició en las últimas décadas del siglo XX y que se ha profundizado en el XXI, de la mano de un Poder Legislativo cada vez más protagónico. Esa democracia que nuestra Constitución define como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Anexos

Tabla I. *Evolución en la integración de la Cámara de Diputados, con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963*

Legislatura	*Modalidad*	*PRI*	*PAN*	*PPS*	*PARM*	*PRD*	*PT*	*PVEM*	*Morena*	*Otros*	*Total*
XLVI 1964-1967	ED	178	0	0	0						210
	DP	0	18	9	5						
Totales		178 84.7%	18 8.6%	9 4.3%	5 2.4%						
XLVII 1967-1970	ED	178	0	0	0						211
	DP	0	19	9	5						
Totales		178 84.3%	19 9%	9 4.3%	5 2.4%						
XLVIII 1970-1973	ED	178	0	0	0						213
	DP	0	20	10	5						
Totales		178 83.6%	20 9.4%	10 4.7%	5 2.3%						
XLIX 1973-1976	ED*	188	4	0	1						230
	DP	0	21	10	6						
Totales		188 81.7%	25 10.9%	10 4.3%	7 3%						

Legislatura	*Modalidad*	*PRI*	*PAN*	*PPS*	*PARM*	*PRD*	*PT*	*PVEM*	*Morena*	*Otros*	*Total*
L 1976-1979	ED	195	0	0	1						237
	DP	0	20	12	9						
Totales		195 82.3%	20 8.4%	12 5.1%	10 4.2%						
LI 1979-1982	MR	296	4	0	0					0	400
	RP	0	39	11	12					38	
Totales		296 74%	43 10.7%	11 2.8%	12 3%					38 9.5%	
LII 1982-1985	MR	299	1	0						0	400
	RP	0	50	10						40	
Totales		299 74.7%	51 12.8%	10 2.5%						40 10%	
LIII 1985-1988	MR	289	9	0	2					0	400
	RP	0	32	11	9					48	
Totales		289 72.3%	41 10.3%	11 2.7%	11 2.7%					48 12%	
LIV 1988-1991	MR	235	38	17	5					5	500
	RP	27	63	32	25					53	
Totales		262 52.4%	101 20.2%	49 9.8%	30 6%					58 11.6%	
LV 1991-1994	MR	290	10	0	0	0				0	500
	RP	30	79	12	15	41				23	
Totales		320 64%	89 17.8%	12 2.4%	15 3%	41 8.2%				23 4.6%	
LVI 1994-1997	MR	277	18			5	0				500
	RP	27	99			64	10				
Totales		304 60.8%	117 23.4%			69 13.8%	10 2%				

Legislatura	*Modalidad*	*PRI*	*PAN*	*PPS*	*PARM*	*PRD*	*PT*	*PVEM*	*Morena*	*Otros*	*Total*
LVII 1997-2000	MR	165	64			70	1	0		1	500
	RP	74	57			55	6	6		1	
Totales		239 47.8%	121 24.2%			125 25%	7 1.4%	6 1.2%		2 0.4%	
LVIII 2000-2003	MR	132	136			24	2	6		0	500
	RP	79	70			26	6	11		8	
Totales		211 42.2%	206 41.2%			50 10%	8 1.6%	17 3.4%		8 1.6%	
LIX 2003-2006	MR	160	80			56	1	3		0	500
	RP	64	71			41	5	14		5	
Totales		224 44.8%	151 30.2%			97 19.4%	6 1.2%	17 3.4%		5 1%	
LX 2006-2009	MR	65	137			91	2	0		5	500
	RP	41	69			36	13	17		24	
Totales		106 21.2%	206 41.2%			127 25.4%	15 3%	17 3.4%		29 5.8%	
LXI 2009-2012	MR	184	70			39	3	4		0	500
	RP	53	73			32	10	17		15	
Totales		237 47.4%	143 28.6%			71 14.2%	13 2.6%	21 4.2%		15 3%	
LXII 2012-2015	MR	158	52			56	8	19		7	500
	RP	49	62			44	11	15		19	
Totales		207 41.4%	114 22.8%			100 20%	19 3.8%	34 6.8%		26 5.2%	
LXIII 2015-2018	MR*	155	56			28		29	14	18	500
	RP*	48	53			27		18	21	33	
Totales		203 40.6%	109 21.8%			55 11%		47 9.4%	35 7%	51 10.2%	

Legislatura	*Modalidad*	*PRI*	*PAN*	*PPS*	*PARM*	*PRD*	*PT*	*PVEM*	*Morena*	*Otros*	*Total*
LXIV 2018-2021	MR	9	41			9	26	5	162	48	500
	RP	38	39			11	3	11	85	13	
Totales		47 9.4%	80 16%			20 4%	29 5.8%	16 3.2%	247 49.4%	61 12.2%	
LXV 2021-2024	MR	31	73			6	30	31	122	7	500
	RP	40	41			8	7	12	76	16	
Totales		71 14.2%	114 22.8%			14 2.8%	37 7.4%	43 8.6%	198 39.6%	23 4.6%	

Fuente: Con datos propios elaborados con información del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, diversos ejemplares, para las legislaturas XLVI a la LV. Para las legislaturas LVI a LXI, actas de las sesiones del Consejo General del IFE, correspondientes a la calificación y declaratoria de validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa y asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Para las legislaturas LXII a LXV, el informe de integración de la Cámara de Diputados que para la sesión constitutiva presenta la Secretaría General, conforme al artículo 15, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Nomenclatura en esta tabla:

ED: Elección Directa. DP: Diputados de Partido. MR: Mayoría Relativa. RP: Representación Proporcional.

* Se consideran los resultados de las elecciones extraordinarias.

Nota: para la elaboración de las tablas I y II se optó por la integración inicial de cada una de las legislaturas, de modo que los datos pueden no corresponder con la conformación final de las mismas.

Tabla II. *Evolución en la integración de la Cámara de Senadores, con base en las reformas electorales a partir de 1993*

Legislatura	*Modalidad*	*PRI*	*PAN*	*PRD*	*PT*	*PVEM*	*MC*	*PANAL*	*Morena*	*PES*	*Total*
LVI 1994-1997	MR	64	0	0							128
	PM	0	24	8							
	Electos en 1991	31	1	0							
Totales		95 74.2%	25 19.5%	8 6.3%							
LVII 1997-2000	MR	64	0	0							128
	PM	0	24	8							
	RP	22	7	3							
Totales		86 67.2%	31 24.2%	11 8.6%							
LVIII-LIX 2000-2006	MR	32	27	4	0	1	0				128
	PM	14	9	9	0	0	0				
	RP	13	9	4	1	4	1				
Totales		59 46.1%	45 35.1%	17 13.3%	1 0.8%	5 3.9%	1 0.8%				
LX-LXI 2006-2012	MR	10	32	22	0	0	0	0			128
	PM	19	9	4	0	0	0	0			
	RP	6	11	5	3	4	2	1			
Totales		35 27.4%	52 40.6%	31 24.2%	3 2.3%	4 3.1%	2 1.6%	1 0.8%			
LXII-LXIII 2012-2018	MR	30	16	11	1	6	0	0			128
	PM	11	13	5	2	1	0	0			
	RP	11	9	6	2	2	1	1			
Totales		52 40.6%	38 29.7%	22 17.2%	5 3.9%	9 7%	1 0.8%	1 0.8%			

Legislatura	*Modalidad*	*PRI*	*PAN*	*PRD*	*PT*	*PVEM*	*MC*	*PANAL*	*Morena*	*PES*	*Total*
LXIV-LXV 2018-2024	MR	1	7	1	5	1	4	0	38	7	128
	PM	6	10	5	0	4	1	1	4	1	
	RP	6	6	2	1	2	2	0	13	0	
Totales		13 10.1%	23 18%	8 6.2%	6 4.7%	7 5.5%	7 5.5%	1 0.8%	55 42.9%	8 6.3%	

Fuente: Con datos propios elaborados con información del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores y de las actas de las sesiones del Consejo General del IFE, correspondientes a la calificación y declaratoria de validez de las elecciones de senadores de mayoría relativa y de primera minoría, y asignación de senadores por el principio de representación proporcional. Para las legislaturas LXII a LXV, el informe de integración de la Cámara de Senadores que para la sesión constitutiva de la Legislatura presenta la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, conforme al artículo 59, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Nomenclatura en esta tabla:

MR: Mayoría Relativa. PM: Primera Minoría. RP: Representación Proporcional.

Tabla III. *Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos*

	Ejecutivo				*Diputados*				*Totales*	
	Pr	*%Tt*	*Ap*	*%Stt*	*Pr*	*%Tt*	*Ap*	*%Stt*	*Presentadas*	*Aprobadas*
1991-1994*	124	51%	122	98%	119	49%	27	23%	243	149
1994-1997*	84	33%	83	99%	167	67%	25	15%	251	108
1997-2000*	32	5%	28	88%	574	95%	109	19%	606	137
2000-2003*	61	5%	50	82%	1,146	95%	225	20%	1,207	275
2003-2006**	36	1%	21	58%	2,667	99%	487	18%	2,703	508
2006-2009**	37	1.4%	34	92%	2,594	98%	472	18%	2,631	506
2009-2012**	32	1%	28	87%	3,387	99%	421	12%	3,419	449
2012-2015**	52	1.6%	51	98%	3,275	98%	416	13%	3,327	467
2015-2018**	38	0.6%	34	89%	5,846	99%	743	13%	5,884	777
2018-2021**	29	0.4%	28	96%	6,285	99%	459	7%	6,314	487
2021-2024**	64	0.8%	33	52%	7,556	99%	793	10%	7,620	826

* Fuente: Datos del Sistema Integral de Información Documental de la Cámara de Diputados (SIID), creado en 1991.

** Fuente: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL). Hasta mayo de 2024.

Nomenclatura:

Pr (presentadas); %Tt (porcentaje del total); Ap (aprobadas); %Stt (porcentaje de su total).

Tabla IV. *Comparativo "Coeficiente de Representación" en 10 países*

País	*Elección de las Cámaras*	
	Cámara Baja	*Cámara Alta*
Alemania Población: 81,500,000	Bundestag No. de integrantes: 598 Coeficiente promedio de representación por diputado: 136,300 ciudadanos	Bundesrat No. de integrantes: 69 16 Länder Número de senadores según población de cada uno de los Länder
Argentina Población: 41,500,000	Cámara de Diputados No. de integrantes: 257 Coeficiente promedio de representación por diputado: 161,480 ciudadanos	Senado de la República No. de integrantes: 72 23 provincias y la capital federal 3 senadores por cada entidad federativa
Brasil Población: 203,500,000	Cámara de Diputados No. de integrantes: 513 Coeficiente promedio de representación por diputado: 396,700 ciudadanos	Senado de la República No. de integrantes: 81 26 estados y un distrito federal 3 senadores por cada entidad federativa
EEUU Población: 313,000,000	Cámara de Diputados No. de integrantes: 435 Coeficiente promedio de representación por diputado: 624,000 ciudadanos	Senado No. de integrantes: 100 50 estados 2 senadores por estado. El vicepresidente de EEUU es el presidente del Senado, pero su voto no cuenta
España Población: 46,500,000	Congreso de los Diputados No. de integrantes: 350 (variable) Coeficiente promedio de representación por diputado: 132,850 ciudadanos	Senado No. de integrantes: 264 (variable) 52 provincias, 3 provincias insulares mayores, 7 provincias insulares menores y 2 ciudades 4 para cada provincia y 1 más por cada millón de habitantes. 3 para cada provincia insular mayor, 1 para cada provincia insular menores y 4 para 2 ciudades
Francia Población: 65,000,000	Asamblea Nacional No. de integrantes: 577 Coeficiente promedio de representación por diputado: 112,650 ciudadanos	Senado No. de integrantes: 343 96 departamentos metropolitanos, 4 de ultramar, 10 territorios insulares, 1 circunscripción para franceses en el exterior De 1 a 3 senadores por cada uno de los 96 departamentos metropolitanos y los 4 de ultramar. Entre 1 y 2 se asignan a territorios insulares y 12 representan a franceses en el extranjero

País	*Elección de las Cámaras*	
	Cámara Baja	*Cámara Alta*
Italia Población: 61,000,000	Cámara de Diputados No. de integrantes: 400 Coeficiente promedio de representación por diputado: 152,500 ciudadanos	Senado de la República No. de integrantes: 200 (variable) 20 regiones, 110 provincias y 1 circunscripción para italianos en el exterior Sujeto al factor poblacional. Senadores vitalicios designados por el presidente, más los ex presidentes
Japón Población: 126,500,000	Dieta No. de integrantes: 480 Coeficiente promedio de representación por diputado: 263,500 ciudadanos	Cámara de Consejeros No. de integrantes: 242 47 prefecturas 146 senadores electos en circunscripciones y 96 de RP
México* Población: 126,014,024	Cámara de Diputados No. de integrantes: 500 Coeficiente promedio de representación por diputado: 252,028 ciudadanos	Cámara de Senadores No. de integrantes: 128 32 entidades federativas 3 senadores por entidad federativa. Una circunscripción nacional en la que se eligen 32 senadores
Reino Unido Población: 62,500,000	Cámara de los Comunes No. de integrantes: 650 Coeficiente promedio de representación por diputado: 96,150 ciudadanos	Cámara de los Lores No. de integrantes: 829 (variable) Obispos de la Iglesia Anglicana. Lores por designación real, con derecho vitalicio, pero no hereditario; y otros hereditarios

Fuente: Los datos relativos a población y número de legisladores para los países señalados, fueron tomados de la organización The Electoral Knowledge Network, disponible en http://aceproject.org/, y de la organización Index Mundi: http://www.indexmundi.com, consultadas en junio de 2011.

*Los datos relativos a México fueron tomados del portal de internet del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en https://www.inegi.org.mx, consultados en mayo de 2024.

Tabla V. *Iniciativas (IN) para modificar la integración de las cámaras del Congreso mexicano*

Legislatura	*Cámara de Diputados*					*Reducir número en Senado*
	Partido	*Sólo RP*	*Reducir RP*	*Eliminar RP*	*Reducir MR y/o RP*	
LVII	PRI			1 IN		
	PVEM	1 IN: 500				
LVIII	PRI		1 IN: a 100	1 IN		2 IN: a 96
	PAN		1 IN: a 100		1 IN: a 210 / 140	
	PRD	1 IN: 600			1 IN: a 200 / 200	1 IN: 32 / 32
	PVEM				1 IN: a 150 / 150	
	PAS	1 IN: 300				
LIX	PRI		3 IN: a 100 1 IN: a 120			3 IN: a 96
	PAN		4 IN: a 100	1 IN		4 IN: a 96
	PRD				1 IN: a 200 / 200	
LX	PRI		3 IN: a 100		1 IN: a 250 / 100 1 IN: a 260 / 140	6 IN: a 96
	PAN		2 IN: a 100			2 IN: a 96
	INDEP		1 IN: a 100			
LXI	PRI		1 IN: a 100	1 IN		1 IN: a 64 1 IN: a 96
	PAN		2 IN: a 100	2 IN	1 IN: a 250 / 50	1 IN: a 64
	PRD	1 IN: 500 1 IN: 400				
	Congreso local		1 IN: a 100			1 IN: a 96
LXII	PRI		1 IN: a 100			1 IN: a 96
	PAN			1 IN		

Legislatura	*Cámara de Diputados*					*Reducir número en Senado*
	Partido	*Sólo RP*	*Reducir RP*	*Eliminar RP*	*Reducir MR y/o RP*	
LXIII	PRI		2 IN: a 100			2 IN: a 96
	PAN		1 IN: a 100			1 IN: a 96
	PVEM				1 IN: a 180 / 120	1 IN: a 96
	MC		2 IN: a 100			
LXIV	PRI				1 IN: a 240 / 160	1 IN: a 96
	MORENA		1 IN: a 100			
LXV	MORENA		1 IN: a 100	3 IN		
	EJECUTIVO	1 IN: 300*		1N		1 IN: a 96*

Fuente: Con datos propios a partir de la información consultada en el sitio oficial de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, disponible en https://gaceta.diputados.gob.mx/, el sitio oficial del *Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación* (SIL), en http://sil.gobernacion.gob.mx/portal, así como el *Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria* (INFOPAL), en https://web.diputados.gob.mx/inicio/infopal, consultados al mes de mayo de 2024.

La tabla hace relación de las iniciativas presentadas en las diferentes Legislaturas, señalando en el cuadro correspondiente la composición propuesta en cada una. En ocasiones, en una misma iniciativa se plantea la reducción del número de diputados y de senadores. Algunas iniciativas sólo plantean la modificación del número en una u otra cámara.

* Esta iniciativa presentada por el Ejecutivo durante la LXV Legislatura, propone un sistema de representación proporcional pura, con un componente estatal que desvirtúa la proporcionalidad. La Cámara de Diputados pasaría de 500 a 300, mientras que la de Senadores de 128 a 96. Los legisladores serían electos mediante listas plurinominales en cada una de las entidades federativas.

Tabla VI. *Distribución de asientos en la Cámara de Diputados (%)*
Dos escenarios: 500 diputados según la regla vigente. 400 diputados (300 MR y 100 RP)

	1997		*2000*		*2003*		*2006*		*2009*	
	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400
PAN	24	25	45*	46	31	31	41	42	29	29
PRI	48	48	42	43	45	45	25***	24	47*****	47
PRD	25	26	13**	11	19	20	32****	32	14	15
PT	1	1	0	0	1	1	0	0	3	2
PVEM	2	1	0	0	3	3	0	0	4	4
Convergencia	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1
PANAL	0	0	0	0	0	0	2	1	2	2
PSD	0	0	0	0	0	0	1	0 (0.4)	0	0

* PAN + PVEM.
** PRD + PSN + PAS + PT + Convergencia.
*** PRI + PVEM.
**** PRD + PT + Convergencia.
***** PRI + PVEM hicieron coalición en 63 distritos.

Fuente: Casar, María Amparo, "Reformas al aire", *Nexos*, núm. 384, diciembre 2009, pág. 39.

Tabla VII. *Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados durante la LXV Legislatura, agrupadas por periodo y origen*

Origen	1er año	2do año	3er año	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Pendientes
Ejecutivo	11	24	29	64	33	2	0	29
Senadores	46	36	29	111	22	2	0	87
Legislaturas estatales	58	62	49	169	5	11	0	153
MORENA	842	856	712	2,410	269	141	195	1,805
PAN	693	756	602	2,051	178	94	140	1,639
PRI	359	350	277	986	142	73	60	711
PVEM	128	220	134	482	63	10	17	392
PT	217	275	146	638	51	36	64	487
MC	222	209	200	631	36	47	35	513
PRD	103	145	89	337	30	13	99	195
Conjuntas	23	53	12	88	24	1	1	62
Diputados sin partido	0	0	1	1	0	0	0	1
Ciudadanos	0	1	0	1	0	0	0	1
Totales	2,702	2,987	2,280	7,969	853	430	611	6,075

Elaboración propia con datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL), consultado el 24 de julio de 2024, en http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslxv.php.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo, primer curso*, 12ª ed. actualizada, México, Porrúa, 1995.

Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 3ª ed., México, 2008.

ARAGÓN, MANUEL, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002.

ARISTÓTELES, *La Política*, trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, Sepan Cuántos, No. 70, 1996.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Oxford, 1999.

BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Ed. Trillas, 1997.

BAILLERES HELGUERA, José Enrique, "El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano", *Los Poderes Federales en la Consolidación Democrática de México*, Estado de México, FES Acatlán-Ediciones Gernika, S.A., 2006.

BARQUÍN, Manuel, *La reforma electoral de* 1986-*1987 en México. Retrospectiva y análisis*, CAPEL, Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1987, Cuadernos de CAPEL No. 22.

BARROSO, Luis Roberto, *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del Derecho,* UNAM, México, 2008.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario,* México, FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, 1993.

BIDART CAMPOS, Germán J., *Compendio de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004.

——, *El Derecho Constitucional del Poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, t I.

BOBBIO, Norberto*, Estado, gobierno y sociedad por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, Breviarios, 1989.

——, *Liberalismo y democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, Breviarios 476, 1989.

BOWRA, C.M., *La Grecia Clásica*, México, Ediciones Culturales Internacionales, Colección Las Grandes Épocas de la Humanidad, Historia de las culturas mundiales, 2003.

CAMINAL BADIA, Miquel, *Manual de Ciencia Política,* España, Ed. Tecnos, 1999.

CAMPOS, Emma, "Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997", Dworak, Fernando F., Coord., *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

CARBONELL, Miguel, y Salazar, Pedro, en *División de poderes y régimen* presidencial *en México*, México, UNAM, 2006.

——, "La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos", *Hacia una nueva constitucionalidad,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 8, UNAM, 1999.

——, *La Constitución pendiente agenda mínima de reformas constitucionales,* 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos Núm. 34, UNAM, 2004.

—— y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Núm. 96, UNAM, 2006.

CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 388, UNAM, 2007.

——, *Algunas Reflexiones Constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

——, *La Constitución Mexicana de 1917*, 11ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1998.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, trad. José Lión Depetre, 2ª ed., México, Facultad de Derecho, UNAM, FCE, 2001, serie Política y Derecho, 2001.

CASCAJO CASTRO, José Luis, y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1991.

CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*. 3ª Ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1991.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "Las relaciones Ejecutivo- Legislativo y la gobernabilidad democrática", *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 514, UNAM, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Instituto Iberoamericano para el Desarrollo del Derecho Constitucional, 2009.

CORONA ARMENTA, Gabriel (coord.), *Los poderes federales en la c*onsolidación *democrática de México*, Estado de México, FES Acatlán-Ediciones Gernika, S.A., 2006

CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del Derecho en México,* 2ª ed., México, Oxford, 2008.

DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.

DE PINA, Rafael, y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 16ª ed., México, Porrúa, 1989.

DE SECONDAT, Charles Louis, Señor de la Brède y barón de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes,* México, Grupo Editorial Éxodo, 2007.

Derechos del Pueblo Mexicano, *México a través de sus Constituciones*, 7ª ed., México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, Sección segunda, t. XVIII.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Porrúa, 1999.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados a la LVI Legislatura, 1998.

DIEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo*, 2ª ed. Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, t. I, 1974.

DROMI, José Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, t. I, 1983.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel Demos, Biblioteca de Ciencia Política, 1988.

DWORAK, Fernando F., (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

ESCOLA, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Desalma, t. I, 1984.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo,* 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2010.

FERRAJOLI, Luigi, "Pasado y futuro del Estado de Derecho", Neoconstitucionalismo*(s)*, Miguel Carbonell, Editor, Madrid, Trotta, 2003.

Fix-Zamudio Héctor, "Tres Instituciones francesas revolucionarias y el Derecho Constitucional mexicano", *Bicentenario de la Revolución Francesa*, México, UNAM, 1998.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 19ª ed., México. Porrúa, 1979.

GIL VILLEGAS, Francisco (coord.), *El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento. Análisis político*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Edición de la Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 1994.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Federalismo*, México, 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C. Estudios Históricos, Núm. 53,

GORDILLO, Agustín A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Macchi, 1984.

GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría y metateoría del Derecho,* trad. Jordi Ferrer i Beltrán, Barcelona, Gedisa, 1999.

——, "La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano" *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, Colección Estructuras y procesos, serie derecho, 2003.

GUERRERO GONZÁLEZ, Joel, "El concepto de soberanía en nuestra historia Constitucional"*, Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C, Estudios Históricos núm. 25, t. I, UNAM, 1986.

GUZMÁN León, *El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, México, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, Colección Mayor, Estado de México: Patrimonio de un pueblo, 2009.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Editorial Ariel Demos, Biblioteca de Ciencia Política, 1980.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político,* 3ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 150, UNAM, 2010.

KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, 2ª Edición, México, Editorial Gernika, Clásicos Ciencia Política, 2000.

——, *Compendio de Teoría General del Estado,* trad., Luis Recaséns Siches y Justino de Azcárate, México, Editorial Colofón, S.A., 2007.

LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Editorial Siglo Veinte, 1946.

LIJPHART, Arendt, *Modelos de democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países,* Carme Castellnou (trad.), Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2008.

LINARES, Juan Francisco, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1986.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil (1690)*, trad. Armando Lázaro Ros, Madrid, Biblioteca Aguilar de Iniciación Política, 1981.

LÓPEZ AGUILAR, Heriberto Benito, *El control jurídico del poder político en México*, Estado de México, IEEM, Serie investigaciones jurídicas y político-electorales, 2011.

LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución,* 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976.

LUJAMBIO, Alonso, *El Gobierno de la Cámara de Diputados, El caso mexicano en perspectiva histórica comparada,* Toluca, Instituto de Estudios Legislativos, Serie: Investigaciones Parlamentarias, LIII Legislatura del Estado de México, 1998.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe,* México, Gernika, 1997.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, t. I, 1990.

MARINO LÓPEZ, Antonio, "Las enseñanzas políticas de Thomas Hobbes y John Locke"*, Pensamiento social británico*, Estado de México, ENEP Acatlán, Programa de Apoyo a Proyectos Institucionales de Mejoramiento de la Enseñanza, ensayos y textos, 2003.

MARVÁN LABORDE, Ignacio, ¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen, México, Océano, 1997.

MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia,* México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1995.

MEYER, Lorenzo, "El primer tramo del camino", *Historia General de México*, 2ª ed., México, Editorial Harla, El Colegio de México, t. II, 1977, pp. 1183-1271.

——, "La encrucijada", *Historia General de México*, 2ª ed., México, Editorial Harla, El Colegio de México, t. II, 1977, pp. 1273-1355.

MORA-DONATTO, Cecilia, "La reforma la formato del informe presidencial ¿parálisis o autismo legislativo?", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La Ciencia del Derechos Procesal Constitucional Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, t. XI, Justicia, federalismo y derecho constitucional, 2008.

——, "Retos del Congreso Mexicano desde la perspectiva de la legitimidad funcional", *El Estado Constitucional Contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

——, *El Valor de la Constitución Normativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos Número 8, UNAM, 2002.

——, *Cambio político y legitimidad funcional, El Congreso mexicano en su encrucijada,* México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, serie Conocer para Decidir, 2006.

——, *Temas selectos de Derecho Parlamentario,* México, Universidad Anáhuac del sur, Miguel Ángel Porrúa, Estudios constitucionales, 2001.

MÜLLER UHLENBROK, Klaus, (coord.), "Del *ius publicum europeum* a la gobernabilidad global"*, La juridificación de las relaciones internacionales, un análisis plural*, Estado de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, FES Acatlán, Serie doctrina jurídica No. 448, 2008.

MURO RUIZ, Eliseo, "El nuevo formato del informe presidencial, un instrumento de control parlamentario en México", *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa,* México, UNAM, 2010.

NACIF, Benito, "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México", *La* Cámara de Diputados en México, México, M.A. Porrúa-Cámara de Diputados, 2000.

NACIF HERNÁNDEZ, Benito, Díaz Iturbe, Diego, y Egren Moreno, Jorge, *Indicadores de desempeño legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura*, Monitor Legislativo – CIDE.

NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e instituciones políticas*, 10ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 2006.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, 2ª ed., Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1993.

NOHLEN, Dieter, "La reelección del parlamento en México"*, El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseños institucionales,* México, UNAM-Porrúa, 2006.

ORESTES AGUILAR, Héctor, *Carl Schmitt, Teólogo de la política,* FCE, México, 2001.

OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, "Evolución y perspectivas del sistema representativo mexicano", Zamudio, Héctor y Valadés Diego, coords., *Evolución y perspectivas del Estado en México,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Núm. 164, UNAM, El Colegio Nacional, 2010.

ORTEGA Y GASSET, José, *Discursos políticos,* Madrid, Alianza Editorial, 1974.

PÁEZ DÍAZ DE LEÓN, Laura (editora), *Pensamiento social británico ensayos y textos,* Estado de México, ENEP Acatlán, Programa de Apoyo a Proyectos Institucionales de Mejoramiento de la Enseñanza, UNAM, 2003.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso Mexicano. Integración y regulación,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.

PICCATO RODRÍGUEZ, Pablo Atilio (coord.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia Parlamentaria de México, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 1997.

POLLOCK, Frederick, *Derecho comparado, Prolegómenos a su historia. Acta del Congreso Internacional de Derecho Comparado, 1900,* París, vol. I, 1905.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría de estado,* 9ª ed., México, Porrúa, 1976.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1998.

REYES HEROLES, Jesús, *Obras completas*, Eugenia Meyer (coord.), México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heroles, A.C., Secretaría de Educación Pública, FCE, t. III, 1996.

RÍOS ELIZONDO, Roberto, *El acto de gobierno*, México, Porrúa, 1975, p. 389.

RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso Mexicano,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, No. 278. UNAM, 2006.

ROJINA VILLEGAS, *Compendio de Derecho Civil I, personas y familia*, 22ª ed., México, Porrúa, 1993.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los* hombres, Madrid, Calpe, 1923.

RUIZ RODRÍGUEZ, Virgilio, "Autoridad política y bien común"*, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, No. 33, pp. 223-235, 2003.

SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, trad. Vicente Herrero, 3ª ed., México, FCE, Política y Derecho, 1994.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, Prefacio de Michelangelo Bovero, *Nuevas reflexiones sobre democracia y Constitución*, México, FCE, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, política y derecho, 2006.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español,* Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

SARFATTI, Mario, *Introducción al estudio del Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Publicaciones de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Serie de monografías, núm. 2, Imprenta Universitaria, 1945.

SARTORI, Giovanni, *Aspectos de la democracia,* México, Limusa-Wiley, S.A., 1965.

——, *Hay que terminar con las ideas de la democracia que primaron en 1968* (entrevista), México, Achard, Diego y Flores, Manuel. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. PNUD/FCE, 1997.

——, *Ingeniería constitucional comparada*, *con el Posfacio: La Transición de México, ¿Hacia dónde? Una agenda para la reforma,* 3ª ed., México, FCE, Política y Derecho, 2003.

SERNA ELIZONDO, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, t. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 105, UNAM, 1987.

SILVA RAMÍREZ, Luciano, "El procedimiento de reformas a la Constitución y las decisiones político fundamentales", *La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio, pensamiento social y jurídico,* México, Facultad de derecho, 2010.

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 6ª ed., México, Porrúa, 2004.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano,* 32ª ed., México, Porrúa, 1998.

TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, México, Editorial Rei, 1990.

TUCÍDIDES, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Edmundo O'Gorman (Intro), México, Porrúa, Sepan cuántos, No. 290, 2003.

VALADÉS, Diego, "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", *Serie Reflexiones sobre Derecho Electoral 3*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2011.

——, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales,* 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, número 116, UNAM, El Colegio Nacional, 2008.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *La representación parlamentaria, Un recorrido* histórico *por la teoría política*, México, Cámara de Diputados de la LX Legislatura-Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, 2007.

VALENZUELA, Georgette José, "Reelección en la Cámara de Diputados federal de 1916 a 1924", *Para qué sirve el Poder Legislativo,* México, Cámara de Diputados-UAM-Universidad de Colima-M.A. Porrúa, 2007.

VILLEGAS MORENO, Gloria, "Historia sumaria del Poder Legislativo en México", *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas y Comité de Asuntos Editoriales, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Serie I, vol. I, t. I, 1997.

—— y Porrúa Venero, Miguel Ángel (coords.), "De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal", *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 1997.

WELDON, Jeffrey, "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1993", *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México,* México, FCE-Cámara de Diputados, 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia,* Madrid, Trotta, 2002.

ZAPATERO, Virgilio, *El arte de legislar*, México, Editorial Arazandi, SA, Colección: Divulgación Jurídica, 2009.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada", *Reforma política y electoral América Latina 1978-2007*", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, IDEA Internacional, 2008.

Hemerografía

ALEXY, Robert, "On structure of legal principles", *Ratio juris, An international journal of jurisprudence and philosophy of law,* Oxford, Universidad de Bolonia, vol. 13, No. 3, septiembre de 2000.

CARNELUTTI, Francesco, "La Ciencia del Derecho", *Revista Diritto Privato*, 1934.

DE LA PARRA TRUJILLO, Eduardo, "La ponderación en Robert Alexy", *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 4, No. 7, julio a diciembre 2008.

LARA MARÍN Ricardo, "Reflexiones Jusfilosóficas sobre el Estado y la Autoridad Estatal", *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana,* núm. 14, p. 81-98, 1982.

MEYER COSÍO, Lorenzo, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)", *Foro Internacional*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 17, no. 4 (68), abr.-jun., 1977, pp. 453-476, p. 468.

MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1986.

Artículos en internet

AGUILAR RIVERA, José Antonio, *El experimento constitucional bajo la lupa: respuesta a mis críticos*, Revista "Política y Gobierno" del Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, Volumen IX. Número 2, 2002, http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/364/850.

ALGORRI FRANCO, Luis Javier. *"La división y legitimidad del poder político",* Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9067.

BAGEHOT, Walter, *La Constitución Inglesa*, trad. Adolfo Posada, elaboración de formato PDF Rosa María Matías Estrada, Editorial

La España Moderna, http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10498.

BERNOT, Jacques, *Cooperación Interparlamentaria*, *http://www.senat.fr/international/espanol/coop.html.*

CASAR MARÍA AMPARO, "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El caso de México" *Política y Gobierno*, CIDE, México, Vol. VI, núm. 1, Primer semestre de 1999, pp. 83-128, p.118, http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/481/738.

CHANTEUR, Janine, "La Ley en Platón", trad. Patricia Inés Bastidas, *Archives de Philosophie du Droit*, Sirey Paris, núm. 25, p.p. 137-146, *http://www.salvador.edu.ar/juri/apuntes/Bastidas-MCL/La%20Ley%20en%20Platon.pdf.*

COMANDUCCI, Paolo, *Constitucionalización y teoría del Derecho*, Conferencia pronunciada en el acto de recepción como académico correspondiente en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2021/01/artconstitucionalizacionyteoriadelderecho.pdf.

CORTEZ SALINAS, Josafat, "El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política", *Casa del Tiempo*, México, UAM, vol. II, época IV, número 13, Noviembre, 2008, https://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13_iv_nov_2008/casa_del_tiempo_eIV_num13_09_13.pdf

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una teoría de validez universal)", *Revista de Administración Pública,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España, núm. 111, Septiembre – Diciembre de 1986, https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27654/24982.

FERRER MUÑOZ, Manuel, "Apuntes sobre la historia del Congreso en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 241, 2003, https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/issue/view/4717.

GÓMEZ BRUERA, Hernán, "La travesía de la izquierda hacia la democracia", *Revista Este País*, número 141, diciembre de 2002, https://

archivo.estepais.com/inicio/historicos/141/6_Ensayo3_La%20travesia_gomez.pdf.

HAMILTON, Alexander, Madison, James, o Jay, John, en *El Federalista*, http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/indice.html

HERRERA PEÑA, José, *Orígenes del Estado Mexicano (históricos, políticos, constitucionales)*, Morelia, Cambio de Michoacán, 2003, *http://jherrerapena.tripod.com/bases/base8.html#_ftn16.*

HAYEK, FRIEDRICH A., *Los fundamentos de la libertad, http://tertuliachurchill.com/libros/Los%20fundamentos%20de%20la%20libertad/*.

MAINWARING, Scott, y Shugart, Matthew S., "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)"; Víctor Alarcón Olguín y Charles D. Kenney (trads.), *Foro internacional*, v. 33, no. 4 (134) (oct.-dic. 1993), pp. 653-683, https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1339/1329/1329&ved=2ahUKEwj3lIiQkIGGAxWQI0QIHU3GDW0QFnoECAoQAg&usg=AOvVaw1cmqDvpJnEMDmwBEJ6lJm-.

MORA-DONATO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Cámara de Diputados de la LVII Legislatura - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª ed., México, 1998. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9867.

Mora-Donatto, Cecilia, La reforma del Congreso mexicano como presupuesto fundamental para plantear la reelección legislativa consecutiva, La reforma política vista desde la Investigación legislativa, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010, pp. 153-186. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3198/10.pdf

——, "Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 4, Enero-Junio de 2001, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5611/7307.

——, "Urge rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso mexicano", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 19, Julio-Diciembre de 2008, pp.

173-209. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5849/7743.

——, "Oposición y control parlamentario", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 23, junio-diciembre 2010. pp. 121-151, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5933/7874.

——, "Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado recientemente aprobados", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 133, mayo-agosto de 2011, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4699/6050.

——, "El Parlamento de la Europa comunitaria: Organización y Funcionamiento", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, 2011, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3637/4415.

——, "El sistema legal de evaluación del trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, 2008, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4069/5227.

MORA, José María Luis, *Catecismo político de la Federación mexicana*, Capítulo XVI, publicado en 1831, http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/doc/doc10.pdf.

MORENO GARCÍA, Sinforiano, *La concepción y el concepto de soberanía,* Tesis doctoral, *http://www.soberania.es/Subpaginas/Concepto/La%20soberania%20en%20Jean%20Bodin%20-%20pdf.pdf*.

MOSCA, Gaetano, "El Estado Feudal y el Estado Burocrático", *Revista de Administración Pública,* México, INAP, núm. 43, julio a septiembre de 1980, pp. 11-116. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/download/18117/16290&ved=2ahUKEwjF8fP3u66GAxWZLUQIHVtxB8IQFnoECA8QAQ&usg=AOvVaw00_sHyYFPYolv-MyXPUdux.

PANTOJA MORÁN, David, *El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica,* Foro internacional, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 38, no. 2-3 (152-153) (abr.-sept. 1998), pp. 248-301, https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1482.

RAMOS RAMOS, Octavio, *El control judicial electoral de la función parlamentaria*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011, http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/32192?show=full,

SÁNCHEZ CORDERO de García Villegas, Olga, en *Hacia la constitucionalización del ordenamiento jurídico en México*. Algunas notas sobre la importancia que han adquirido los medios de control constitucional, *http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/constitucionalizaci%C3%B3n_del_ordenamiento_juridicoen_mexico.pdf*.

——, *Morelos, Presente en el Rumbo y Corazón de México*, México, Revista Ario 1815, No. 24, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, 2007, *http://www.tribunalmmm.gob.mx/publicaciones/Ario1815/ario1815_24/Morelos.htm*.

SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Funciones y alcances del Procedimiento senatorial de solución de "Cuestiones Políticas",* Obra del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3047/18.pdf.

SANTIAGO, Alfonso, *Neoconstitucionalismo,* Sesión privada del Instituto de Política Constitucional, 3 de abril 2008, Argentina, *http://www.ancmyp.org.ar/user/files/02neoconstitucionalismo.pdf*.

SARTORI, GIOVANNI, *Parlamento*, Revista Quórum 37, Noviembre-diciembre de 1995, *https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/quorum/Quorum_37_nov-dic_1995.pdf*.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, "El control de la constitucionalidad de leyes en materia electoral", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, t. LVII, núm. 247, enero-junio 2007, *http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr5.pdf*.

——, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Universidad Nacional Autónoma de México. Revista de la Facultad de Derecho, Serie: Estudios Jurídicos, núm. 33, http://coordinacioneditorialfacultadderecho.com/assets/ej_33_serrano_migallon.pdf.

VALADÉS, DIEGO, *El control del poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9957.

——, *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos, (Discurso de ingreso),* México, El Colegio Nacional, p. 40, *https://colnal.mx/wp-content/uploads/2019/11/Discurso-Diego-Valadés.pdf.*

Documentos inéditos

Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Régimen de Estado y de Gobierno. Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, Agosto de 2007.

La Reforma *del Estado. Propuestas del IIJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano.* México, 2009.

Propuestas del Partido *Revolucionario Institucional en el marco del dialogo para la Reforma del Estado.* 24 de mayo de 2007.

Documentos históricos en internet

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml

Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, del 21 de mayo de 1847.

Acta de Casamata. El ejército trigarante se voltea en masa contra Agustín de Iturbide y surge la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente.

Adiciones al Plan de Guadalupe formuladas por don Venustiano Carranza. Varios Decretos.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a decretos, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, del 14 de junio de 1843.

Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución, del 22 de abril de 1853.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857.

Decreto. Pena impuesta á quien proclame á D. Agustín de Iturbide.

Decreto de 17 de noviembre de 1821. Sobre convocatoria á Cortes.

Decreto. Se declaran insubsistentes el Plan de Iguala, los Tratados de Córdova, y el Decreto de 24 de febrero de 1822.

El Consejo de la Regencia de España manifiesta la situación que guarda la península, y decreta se elijan diputados por las posesiones de América.

Elementos constitucionales circulados por Ignacio Rayón.

Entrevista concedida por Porfirio Díaz al periodista James Creelman, del Pearson's Magazine, titulada El Presidente Díaz, Héroe de las Américas, de marzo de 1908.

La junta provisional gubernativa es soberana.

Ley sobre las elecciones del general Gómez Pedraza para presidente ó vicepresidente de la República, del ciudadano Vicente Guerrero, y del ciudadano Anastasio Bustamante, del 12 de enero de 1829.

Ley del Congreso, de Porfirio Díaz. Reforma de los artículos 78 y 109 de la Constitución, del 5 de mayo de 1877.

Manifiesto del Congreso General Constituyente a los habitantes de la Federación, del 4 de octubre de 1824.

Manifiesto a la Gran Nación Mexicana por el cual el General Antonio López de Santa Ana proclama la República.

Manifiesto de Santa Anna a sus conciudadanos, del 2 de febrero de 1855.

Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo dirigido al pueblo mexicano con motivo de la instalación del Congreso Constituyente.

Manifiesto de Ignacio Rayón, dirigido al Congreso y a la opinión pública, en el que fija su postura contraria a la Declaración formal de la Independencia.

Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo dirigido al pueblo mexicano con motivo de la instalación del Congreso Constituyente.

Oficio de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio, excitando al público a presentar planes para la constitución del imperio.

Plan de Ayutla, del 1º de marzo de 1854.

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.

Plan de los conservadores, expuesto por Lucas Alamán en una carta dirigida en marzo de 1853 al general Santa Anna que desembarcaba procedente de Colombia, llamado por el movimiento militarista que había depuesto a Arista.

Plan de Iguala.

Plan de Guadalupe, Coahuila, en el que se desconoce a Huerta y se nombra Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza. Hacienda de Guadalupe, Coahuila. Por Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco, Francisco Sánchez Herrera, et al., del 26 de marzo de 1913.

Plan de Tuxtepec, del 1o de enero de 1876.

Protesta como presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos ante el Congreso, de Porfirio Díaz, del 1o de mayo de 1877.

Proyecto de Plan de Independencia, de Fray Melchor de Talamantes.

Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Presentado por Venustiano Carranza al instalarse el Congreso Constituyente en Querétaro, del 1º de diciembre de 1916.

Cámara de Diputados

Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL), *https://web.diputados.gob.mx/inicio/infopal.*

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, *http://cronica.diputados.gob.mx/.*

Gaceta Cámara de Diputados, *https://gaceta.diputados.gob.mx/.*

Leyes Federales Vigentes, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Poder Judicial de la Federación

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sistematización de Tesis Publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la del 5 de febrero de 1857. https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Ius Electoral. https://www.te.gob.mx/ius2021/#/.

Informacion pública internacional

Cámara de Representantes de Estados Unidos de América, *https://www.house.gov/*.

Congreso Perú, https://www.congreso.gob.pe/.

Unión interparlamentaria, https://www.ipu.org/.

Senado Francés, *https://www.senat.fr/lng/es.html*.

Foro Social Mundial, *http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=19&cd_language*.

Foro Parlamentario Mundial, *http://www.world-governance.org/spip.php?article55*.

GOPAC, https://www.gopacnetwork.org/.

COPA, https://www.copa.qc.ca/.

PARLAMÉRICAS, https://parlamericas.org/?lang=es

Varios internet

"Soslaya Fox al Senado", *Revista Contralínea*, Año 5, núm. 66, publicado en la 2ª quincena de octubre de 2006, *http://*contralinea*.com.mx/archivo/2006/octubre2/htm/soslaya_Fox_senado.htm*.

Conferencia Magistral "Áreas Sensibles de la Gestión Pública", dictada por el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, el 26 de febrero de 2009, en el Instituto Nacional de Administración Pública, *https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/praxis129.pdf*.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, *https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf*.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789, *http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf*.

Diccionario de la Real Academia Española, Vigesimotercera edición, *https://dle.rae.es/*.

Discurso de Luis Donaldo Colosio, pronunciado el 6 de marzo de 1994, durante el acto conmemorativo del LXV Aniversario del PRI, en el Monumento a la Revolución. En: https://www.excelsior.com.mx/nacional/discurso-integro-colosio-6-marzo-1994/1639582.

Discurso de toma de protesta de Adolfo Ruiz Cortines como presidente de la República, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura XLII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Diario núm. 34, 1º de diciembre de 1952, *http://cronica.diputados.gob.mx/*.

El Federalismo Mexicano. Elementos para su estudio y análisis, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República, *http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y*.

Estudio Especial sobre el Derechos de Acceso a la Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, Washington, DC, 2006, p. 29, *https://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf*.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, https://inegi.org.mx/.

Memoria Político Instructiva, Servando Teresa de Mier, Biblioteca Virtual Universal, https://biblioteca.org.ar/libros/675.pdf.

Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas *de* Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI, *https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Directrices_Normas_Aud_Rendimeinto_INTOSAI.pdf*.

Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (29 de julio de 1862), *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/842/14.pdf*.

El poder legislativo mexicano
se terminó de imprimir en la
Ciudad de México en octubre de 2024.
La edición consta de 1 000 ejemplares
más sobrantes para reposición.

EDITORIAL
UBIJUS

ISBN 978-607-8875-67-2
9 786078 875672