



LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A 100 AÑOS DE REFORMAS

Tomo II: Artículos 50-136

RODRIGO BRITO MELGAREJO
LUIS RENÉ GUERRERO GALVÁN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS A 100 AÑOS DE REFORMAS

TOMO II
ARTÍCULOS 50-136

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 305

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero

Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

TEXTOS PARA CONMEMORAR

el centenario de la, 
Constitución

Luis René GUERRERO GALVÁN

Coordinador general

Margarita García Castillo

Daniel García Castillo

Cuidado de la edición y formación en computadora

Carlos Martín Aguilera Ortiz

Elaboración de portada

RODRIGO BRITO MELGAREJO
LUIS RENÉ GUERRERO GALVÁN

LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS
A 100 AÑOS DE REFORMAS

TOMO II
ARTÍCULOS 50-136



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2017

Esta obra fue entregada y editada en 2016, en el marco de las actividades del Proyecto Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), 253286, Cien Años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917-2017). Esta iniciativa, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, con la coordinación de Luis René Guerrero Galván, fue apoyada por ese Consejo con motivo del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. La obra será dada a conocer en 2017, en el 100 aniversario de la Constitución.



Primera edición: 21 de marzo de 2017

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-9207-1

CONTENIDO

Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO	
LOS PODERES DE LA UNIÓN A CIEN AÑOS	5
I. La división de poderes en el texto constitucional ...	5
II. El Congreso de la Unión: caracteres institucionales y configuración constitucional.....	10
III. Los cambios en el Poder Ejecutivo	123
IV. El Poder Judicial de la Federación y la impartición de justicia a cien años	156
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN Y LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS ...	227
I. El Ministerio Público de la Federación y su organización en la Fiscalía General de la República.....	227
II. Las comisiones de derechos humanos y su evolución en el texto constitucional.....	234
CAPÍTULO TERCERO	
LAS RESPONSABILIDADES REGULADAS EN EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	241

I. Los servidores públicos sujetos a las responsabilidades del título cuarto	241
II. Los tipos de responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares	244
III. El Sistema Nacional Anticorrupción	261
 CAPÍTULO CUARTO	
EL FEDERALISMO MEXICANO	265
I. El municipio como base fundamental del federalismo	265
II. Las normas que rigen a los estados	278
III. Del Distrito Federal a la Ciudad de México	300
 CAPÍTULO QUINTO	
OTRAS REFORMAS IMPORTANTES.....	327
I. Los derechos de los trabajadores a un siglo de su reconocimiento en la Constitución	327
II. La distribución de competencias y el principio de incompatibilidad	349
III. La remuneración de los servidores públicos	351
IV. Las relaciones entre las iglesias y el Estado	355
V. El manejo de los recursos públicos	361
VI. Supremacía y reforma de la Constitución.....	363
Reflexiones finales	367
Bibliografía	369

INTRODUCCIÓN

Cambio y estabilidad son dos palabras que, aunque parecen opuestas, caracterizan a los textos constitucionales. Las Constituciones, como producto de la soberanía, indudablemente tienen pretensiones de permanencia; sin embargo, ese ánimo de continuidad no debe impedir que éstas puedan adecuarse a las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que la sociedad a la que rigen experimenta. Por ello es importante conocer los procedimientos mediante los cuales se evita el anquilosamiento de las disposiciones constitucionales y las implicaciones que su utilización tiene para los Estados.

La proximidad del centenario de nuestra Constitución ofrece un marco de reflexión inmejorable en ese sentido para nuestro país. En la medida en que se acerca esa fecha, se escuchan cada vez más voces que plantean una reconfiguración del texto constitucional o incluso la pertinencia de una nueva Constitución. Todos estos debates son, desde luego, muy valiosos, pues ponen en la mesa los temas que determinan la forma en que el Estado mexicano se organiza y la posición que las personas que en él habitan asumen frente a éste. En un país como el nuestro, con una Constitución longeva y cambiante, la discusión debe, sin embargo, ir acompañada de elementos que permitan comprender mejor su presente sin dejar de lado su pasado.

Ese ejercicio de reflexión, en consecuencia, entraña conocer los cambios que el texto constitucional ha experimentado y la forma en que éstos han modificado su estructura. Ésa es la finalidad del estudio que se presenta, pues debido a la gran cantidad

de reformas que ha tenido nuestra norma fundamental,¹ muchas veces se pierden de vista los motivos que han dado cauce a los cambios que ha tenido. Este hecho hace difícil valorar en su justa dimensión los contenidos constitucionales y vuelve también más complicado su replanteamiento. Es por ello que en los dos tomos que integran esta obra se ofrece una revisión de todas y cada una de las reformas que el texto de nuestra Constitución ha experimentado durante su vigencia, con el ánimo de contribuir a los debates que sobre ella se construyan.

Este segundo tomo se divide en cinco capítulos que tratan los cambios que han tenido los artículos que conforman los títulos: tercero al noveno de nuestro texto constitucional. El primero de ellos estudia la división de poderes, así como las modificaciones que han tenido los artículos que regulan cada uno de los tres poderes de la Unión. El segundo capítulo se enfoca en la evolución que ha tenido la figura del Ministerio Público de la Federación hasta estructurarse en un organismo constitucional autónomo, así como los cambios que han experimentado, tanto en su naturaleza jurídica como en sus funciones, la Comisión Nacional y los organismos locales de protección a los derechos humanos.

El capítulo tercero, a su vez, se enfoca en los cambios que ha tenido la determinación de los servidores públicos sujetos a las responsabilidades contempladas en el Título Cuarto de la Constitución, los tipos de responsabilidades en que éstos y los particulares pueden incurrir, así como la integración del Sistema Nacional Anticorrupción al texto constitucional. La forma en que han evolucionado las disposiciones que regulan al municipio y las entidades federativas, así como la conversión del Distrito Federal en la Ciudad de México son tratados en el cuarto capítulo, que fue elaborado con el valioso apoyo de Christopher Vergara Muñoz. Finalmente, el capítulo quinto

¹ Hasta el 10 de noviembre de 2015, por medio de 225 decretos de reforma, los artículos de la Constitución se habían modificado en 642 ocasiones.

INTRODUCCIÓN

3

trata otras importantes reformas que ha tenido el texto constitucional, por ejemplo, en materia de derechos de los trabajadores y de las relaciones entre las iglesias y el Estado.

Éste es el plan de la presente obra, cuyo fin no es tratar de manera exhaustiva las reformas que ha tenido nuestra Constitución, sino ofrecer una visión de conjunto sobre ellas que permita robustecer el debate sobre el futuro de nuestro orden constitucional.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS PODERES DE LA UNIÓN A CIEN AÑOS

I. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

El texto original del artículo 49 de la Constitución, que contempla el principio de división de poderes, retomó los contenidos del artículo 50 del texto constitucional de 1857, al establecer que el supremo poder de la Federación se dividiría, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrían reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Sin embargo, el Constituyente decidió también hacer referencia expresamente, en la última parte de este precepto, a la excepción que tendría este principio, derivada de la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión contemplada en el artículo 29, cuando por invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra situación que pusiera a la sociedad en grave peligro o conflicto, éste tuviera que suspender las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

La importancia de este artículo constitucional se refleja en el dictamen que se discutió en la 45a. Sesión Ordinaria del Constituyente, llevado a cabo por la Segunda Comisión de Constitución que integraron Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez. En dicho dictamen se señaló que la teoría de la división de poderes, que impedía que dos de ellos se reunieran en una sola persona o que el Poder Legislativo, por las funciones que ejercía, residiera en un solo individuo, era esencial en nuestro sistema político pues constituía el pivote en que

descansaban nuestras instituciones. Pero al mismo tiempo, el dictamen determinaba que esas reglas encontraban una excepción en el conjunto de casos a los que hacía referencia el artículo 29, ya que de presentarse alguno de ellos, podía otorgarse al Ejecutivo la facultad de expedir algún decreto para el establecimiento de una penalidad especial, o bien para crear tribunales también especiales y procedimientos propios, si esto fuera necesario para enfrentar la situación anormal a que dicho artículo se refería. Para la Comisión, estos casos imponían por la fuerza de las circunstancias, que se reunieran en el personal de un poder dos de ellos, y la simple posibilidad de que esto sucediera, era bastante para contemplar en el artículo 49 una excepción al principio de división de poderes.²

Los planteamientos de la Comisión Dictaminadora, sin embargo, fueron controvertidos por Zeferino Fajardo Luna, para quien no era admisible que el Poder Legislativo pudiera reunirse alguna ocasión en el Ejecutivo, a pesar de las circunstancias extraordinarias a las que se refería el artículo 29. Para el diputado Fajardo, si bien se le podían otorgar ciertas libertades al Ejecutivo, no se podía admitir, constitucionalmente hablando, que dicho Poder asumiera facultades para legislar, pues de ser así se estaría sancionando en la Constitución la dictadura. Este constituyente pensaba que si el presidente de la República, conforme al proyecto de Constitución presentado por Carranza, tenía el poder suficiente para hacer efectivas sus funciones, para ser fuerte y para no estar obstruido por el Congreso, no había necesidad de decir en el artículo 49 que el Poder Legislativo podría reunirse en un momento dado en manos del Ejecutivo.

Al intervenir frente al Constituyente, Fajardo Luna señaló que, si bien en la historia del país habían existido presidentes investidos de facultades extraordinarias durante largos períodos como Benito Juárez, que había defendido el gobierno republi-

² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 1916-1917, 4a. reproducción, México, INEHRM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. II, pp. 473-475.

LOS PODERES DE LA UNIÓN A CIEN AÑOS

7

cano y los principios de las Leyes de Reforma, no se podía creer que en el país existirían muchos presidentes como él y, por tanto, la regulación que se planteaba podía generar abusos.³ Las palabras del diputado Fajardo no encontraron mucho eco al interior del Constituyente y, finalmente, la propuesta de redacción del artículo 49 fue aprobada por 143 votos.⁴ No obstante, los planteamientos de este diputado fueron, de alguna manera, proféticos, pues durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, no fue extraña:

la continua delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en situaciones normales y con la tolerancia de los órganos Legislativo y Judicial, a pesar de la prohibición expresa del artículo 49 constitucional para otorgarlas fuera de los casos previstos en el artículo 29 del mismo ordenamiento, continuándose con la costumbre en contrario que se originó desde el siglo XIX hasta la reforma de 1938 al... artículo 49, que no hizo sino reiterar la prohibición ya prevista [en ese precepto].⁵

En efecto, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, se agregó al artículo 49 la frase “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar” (*DOF* del 12 de agosto de 1938), a fin de fortalecer al Poder Legislativo evitando que el titular del Ejecutivo (como era práctica reiterada) solicitara y obtuviera facultades extraordinarias para legislar sobre las más diversas materias.⁶ Sin embargo, la segunda y última reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 28 de marzo de 1951) tuvo una

³ *Ibidem*, pp. 559-551.

⁴ En contra de la redacción del artículo sólo se emitieron los votos de los diputados Alonzo Romero, Ancona, Albertos, Bojórquez, Cano, Fajardo, Góngora, Gracidas, Hidalgo, De Leija, López Lira, Reynoso, Rodiles y Truchuelo.

⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús, “Comentario al artículo 49 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I, p. 570.

⁶ Carbonell, Miguel y Salazar Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 29.

orientación diversa, pues con ella se incluyó otra excepción más al principio de división de poderes, al señalar que podían concederse facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, que se agregó también al texto de la Constitución con esta reforma.

Dicho párrafo estableció que el Ejecutivo podría ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas o tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estimara urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. Este párrafo, además, contempló la obligación que debería asumir el Ejecutivo de someter a aprobación cada año, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal, el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.⁷

⁷ El artículo 131 constitucional, que ha tenido tres reformas desde su aprobación, en su texto original contemplaba únicamente un párrafo en el que se señalaba lo siguiente: “Es facultad privativa de la federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Art. 117”. La primera reforma que tuvo este precepto fue la adición del párrafo segundo con el que actualmente cuenta (*DOF* del 28 de marzo de 1951); pero además de esta modificación, el artículo 131 sufrió dos cambios más. En 1974 (*DOF* del 8 de octubre), se eliminó la referencia a los territorios federales que se contemplaba desde el texto original, mientras que en 2016 (*DOF* del 29 de enero), con la reforma política que cambió la naturaleza jurídica del Distrito Federal, se eliminó la parte final del primer párrafo en la que se mencionaba que la Federación no podía establecer ni dictar en esa entidad federativa, los impuestos y leyes que expresaban las fracciones VI y VII del artículo 117 de la Constitución.

De esta manera, se seguiría reconfigurando el principio de división de poderes en el país, pues quienes participaron en el proceso de reforma constitucional consideraron que no era posible trasplantar el principio de la división de poderes, en toda su rigidez, de la teoría a la práctica, ya que los principios como éste no podían ser estáticos. Por tanto, si era necesario modificarlos, restringirlos y aun abolirlos en nombre del bienestar general, esto debía hacerse, pues era lo que habían hecho todas las revoluciones: “no detenerse ante las cosas ni ante las ideas consagradas; destruir de un golpe el tabú intocable cuando las necesidades colectivas así lo exigen”.⁸ La división de poderes en el país, por tanto, adquirió cada vez más flexibilidad a lo largo del tiempo y esto se reflejó en los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó que nuestro sistema de división de poderes no es rígido, sino que “admiten excepciones expresamente consignadas en la propia carta magna, mediante las cuales permite que el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro Poder”.⁹

⁸ Así se estableció en el dictamen elaborado en la Cámara de Senadores —que en esta reforma actuó como revisora— del 23 de diciembre de 1950.

⁹ Esto, sin embargo, como ha señalado también el máximo tribunal del país, no significa que “los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder”. Y es que “para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la carta magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta”. Tesis Aislada de la Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 151-156, Tercera Parte, p. 117.

II. EL CONGRESO DE LA UNIÓN: CARACTERES INSTITUCIONALES Y CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL

1. *La estructura bicameral del Congreso de la Unión*

El artículo 50 constitucional, que no ha sido reformado desde su aprobación por unanimidad durante la 26a. Sesión Ordinaria del Constituyente, establece que el Poder Legislativo del país se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Dicha estructura bicameral del Poder Legislativo en México encuentra, como señala Lorenzo Córdova Vianello, dos razones fundamentales: una jurídica-representativa y otra política. Desde la perspectiva jurídica, el bicameralismo responde al sistema federal instituido en el artículo 40 constitucional y que históricamente fue adoptado en nuestro país desde la Constitución de 1824, salvo en el periodo comprendido entre 1836 y 1846, en el que estuvo vigente el régimen centralista instituido por las Siete Leyes constitucionales de 1836 y por la Bases Orgánicas de 1843.¹⁰

La idea de contemplar en el texto constitucional un Congreso con estructura doble, deriva de la necesidad de hacer posible la representación de manera simultánea de la nación y las entidades integrantes del pacto federal, siguiendo el modelo norteamericano que inspiró directamente a nuestras primeras constituciones.¹¹ Al respecto, Berlín Valenzuela refiere que con los congresos bicamerales el principio representativo de la integración democrática adquiere mayor pureza y templanza como resultado de “la mezcla del principio inorgánico o numérico que se da a la Cámara baja con los criterios concernientes a la representación clasista

¹⁰ Córdova Vianello, Lorenzo, “Comentario al artículo 50 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. II, p. 472.

¹¹ *Idem*.

o estamental que se presenta en las llamadas cámaras altas, provenientes de los estados federados o las entidades autónomas”.¹²

Por otra parte, desde la perspectiva política, la estructura bicameral ha respondido a una manera de limitar constitucionalmente al Poder Legislativo, pues “una composición biinstancial permite una recíproca contención y moderación de la función legislativa que, si bien se vuelve más lenta, consiente atenuar los eventuales excesos de un órgano”.¹³

2. Integración de la Cámara de Diputados

El artículo 51 constitucional, que contempla la integración de la Cámara de Diputados, en su texto original señalaba que ésta se compondría de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos. La duración de este periodo cambió con la reforma que introdujo de manera definitiva a nuestro sistema constitucional la no reelección absoluta del titular del Ejecutivo Federal y de los gobernadores de los estados (*DOF* del 29 de abril de 1933), cuando el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, mediante el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados, sometió a ese órgano legislativo una iniciativa que proponía la reforma de once artículos del texto constitucional.

Dado que, en 1928, la duración del cargo de presidente de la República pasó de cuatro a seis años, con la reforma planteada se pensaba conveniente que durante el ejercicio del titular del Ejecutivo sólo se cambiara en dos ocasiones la integración de la Cámara de Diputados, por lo que se consideró conveniente extender el periodo en que ejercerían su encargo los diputados de dos a tres años, pues de esta manera habría una mayor comprensión entre el Ejecutivo y el Legislativo. A pesar de la oposición de

¹² Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 199.

¹³ *Idem*.

algunos diputados a la ampliación de este periodo,¹⁴ diversos integrantes de la Cámara consideraron que de no ampliarse a tres años la duración del cargo de los diputados, se quitaría fuerza al Legislativo y se entregaría una Cámara débil a la ambición de dominio del Ejecutivo.

Entonces, entre los argumentos para que se aprobara esta reforma, se encontraba uno fundamental: si ya se había admitido la reforma que ampliaba el periodo del Poder Ejecutivo a seis años, no debían dejarse debilitadas a las legislaturas con periodos de dos. De esta forma, si el periodo del cargo ocupado por los diputados se alargaba a la mitad del tiempo que duraba en funciones el titular del Ejecutivo, podrían desarrollar de mejor manera sus labores los elementos nuevos que ingresaran al Legislativo, pues tendrían tiempo para “prepararse en las luchas parlamentarias”. Pero a su vez, este periodo no sería tan largo como para llegar a constituirse en una amenaza para la paz pública o para alejar a los diputados del conglomerado de electores por largos periodos sin una consulta.¹⁵ Finalmente estos argumentos tuvieron mayor peso al interior de la Cámara de Diputados, y la propuesta fue aprobada para enviarse al Senado, en donde también encontró los votos para que esta modificación se integrara al texto constitucional.

La segunda reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 6 de diciembre de 1977), integró al texto de este numeral los contenidos del artículo 53, relativos a la elección de un diputado suplente por la de cada diputado propietario. Esto se hizo con la finalidad de establecer en el nuevo artículo 53, diversas disposiciones relacionadas con los distritos uninominales y con la elección de diputados de representación proporcional, que se integrarían a la

¹⁴ Uno de ellos fue el diputado Trigo, quien retomando los planteamientos de Story, pugnaba porque se conservaran periodos de dos años para los integrantes de la Cámara de Diputados

¹⁵ En este sentido se pronunció, por ejemplo, el diputado Luis L. León, durante la discusión del dictamen de esta reforma que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 1932.

Constitución con la reforma política de 1977. El reacomodo de los textos, que se consideró consecuente por los legisladores que dictaminaron la propuesta de reforma, no dio materia a ninguna objeción y, por tanto, se aprobó sin problemas.

El artículo 52, por su parte, ha sido objeto de ocho reformas que han cambiado radicalmente la forma en que se elige a los integrantes de la Cámara de Diputados. En su redacción original, este precepto disponía que se elegiría un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio. En caso de que la población de alguna de estas entidades fuera menor, el mismo precepto indicaba que se elegiría para ellas, de cualquier forma, un diputado. La integración de la Cámara de Diputados tenía, entonces, una base poblacional que hacía que el número de legisladores variara a la par de los cambios demográficos en el país.

Es por ello que, para evitar que el número de diputados creciera de manera desproporcionada, en 1928 (*DOF* del 20 de agosto) se reformó este precepto para que fuera por cada cien mil habitantes o fracción que pasara de cincuenta mil y no por cada sesenta mil habitantes que se eligiera un diputado propietario. Además, se buscó asegurar en cada estado al menos una representación de dos diputados y esto se integró al texto constitucional, aunque en el caso de los territorios ese piso mínimo de representación se mantuvo en un diputado. En 1942 (*DOF* del 30 de diciembre) se modificó de nueva cuenta la base poblacional para la elección de los diputados. En ese caso, por iniciativa presidencial se consideró que sería necesario elevar a ciento cincuenta mil habitantes o fracción que pasara de setenta y cinco mil, la base poblacional por la que se eligiera un diputado. La propuesta de reforma constitucional que se presentó ante la Cámara de Diputados, señalaba como elementos para llevar a cabo este cambio la búsqueda del aumento de eficacia en las labores que podría esperarse de una asamblea menos numerosa ante el crecimiento de la población en nuestro país.

En la iniciativa fechada el 17 de diciembre de 1941, se señaló que las razones que se tuvieron presentes en 1928 para ampliar el grupo elector de cada diputado federal volvían a tener validez, pues en el país se estaba dando un considerable crecimiento de la población, la prosperidad económica no correspondía a las expectativas y había resurgido el convencimiento de que una asamblea deliberante demasiado numerosa raras veces podía examinar los asuntos que trataba. Pero, además, se enunciaban otras causas para aumentar la base de representación que se consideraron incluso de mayor peso. La primera de ellas, según se lee en la iniciativa presentada por el presidente de la República, era que en las grandes masas populares se advertía una tendencia progresiva hacia la organización, que englobaba dentro de grupos bien determinados un número cada vez más crecido de personas y de intereses afines.

Esto se demostraba con el desarrollo de las organizaciones obreras, campesinas y populares, que representaban un fenómeno que se reflejaba en las cámaras colegisladoras, donde se habían constituido bloques filiales de sectores que actuaban en el campo electoral y que representaban al mismo tiempo fuerzas sociales organizadas. Ante este escenario, el Ejecutivo consideraba que una fiel representación de estas fuerzas podía lograrse con un menor número de diputados, si los electores integraban organizaciones y no se dispersaban sin encontrar cauces para expresar su opinión en defensa de sus intereses.

Además, en la iniciativa se señalaba también —quizá con un trasfondo que no era tan democrático— que en aquella época el país advertía un espíritu de unidad nacional, el cual, al eliminar diferencias secundarias e inmotivadas, iba reduciendo el número de las oposiciones manifiestas entre los elementos que formaban la nación, a un límite que sería reputado como natural y normal en cualquier país libre que tuviera rasgos semejantes a los característicos del nuestro.

Estos elementos, a consideración del Ejecutivo, permitían por igual que la representación racional pudiera tener una base más amplia de electores y un consiguiente número menor de

componentes, sin que se alterara la fidelidad para traducir la voluntad de los comitentes y la libre determinación para tomar sus decisiones, máxime cuando en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados interiormente autónomos, las funciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no requerían un número de miembros para ser desempeñadas que pudiera equipararse al total de los legisladores en Estados donde privaba el régimen parlamentario.

A estos planteamientos, el titular del Ejecutivo sumaba otros dos de gran importancia. El primero de ellos era que, parecía razonable que la reducción propuesta acendraría la conciencia de la responsabilidad que cada diputado adquiría ante sus electores, que siendo más numerosos y dueños de más vastos intereses, influirían mejor sobre la conducta pública de aquel ciudadano a quien hubieran designado su representante. Finalmente, el otro planteamiento ofrecido por el presidente de la República era que, con la disminución del número de integrantes de la Cámara de Diputados, se experimentaría un ahorro saludable en los gastos públicos, que estaría en consonancia con el austero espíritu de economía que debía prevalecer en aquella época. Estos argumentos encontraron eco al interior de las cámaras y las legislaturas de los estados y, en consecuencia, la iniciativa planteada por el Ejecutivo fue aprobada sin contratiempos.

En este mismo sentido, casi una década después (*DOF* del 11 de junio de 1951), se aprobó una reforma con la que la base de representación aumentó a un diputado propietario por cada ciento setenta mil habitantes o por una fracción que pasara de ochenta mil. En este caso, los argumentos de la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales que dictaminó la propuesta de reforma constitucional fueron muy similares a los blandidos en 1941. De acuerdo con el documento preparado por esa Comisión, el espíritu de la reforma radicaba en el aumento proporcional de representantes en la Cámara de Diputados, pues se había registrado un crecimiento poblacional de más de treinta por ciento con relación al censo de 1940.

Ante dicho aumento de la población que trajo consigo un crecimiento en el número de diputados, se pensó que tanto las dificultades que podrían suscitarse en las deliberaciones en el órgano legislativo como las erogaciones al interior de la Cámara, hacían necesario un aumento en la base proporcional de habitantes para la elección de diputados que haría que el número de éstos ascendiera aproximadamente a 157. En este caso, tampoco existieron problemas para que el 30 de diciembre de 1950 se aprobara la declaratoria de reforma constitucional.

En 1960 (*DOF* del 20 de diciembre), tomando en consideración los argumentos que habían dado paso a las tres reformas comentadas, se elevó de nueva cuenta la base de representación a un diputado propietario por cada doscientos mil habitantes o por fracción que pasara de cien mil, a fin de lograr que la conformación de la Cámara se contuviera en aproximadamente 177 diputados federales. En el mismo sentido, la quinta reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 14 de febrero de 1972) aumentó a doscientos cincuenta mil habitantes o fracción que pasara de ciento veinticinco mil, la base poblacional para la elección de un diputado propietario.

Por otra parte, la sexta reforma que tuvo el artículo 52 constitucional, se publicó en el *DOF* del 8 de octubre de 1974 al desaparecer de nuestra norma fundamental la figura de los territorios. De esta forma, se eliminaron las referencias a estas entidades que, en su momento, integraron la Federación en las disposiciones que regulaban el número de diputados que formarían parte de la cámara baja.

La séptima reforma que tuvo el artículo 52 constitucional (*DOF* del 6 de diciembre de 1977) incluiría en este precepto la representación de las minorías en el órgano legislativo que se introdujo formalmente durante el régimen presidencial de Adolfo López Mateos, pues ya en 1963 (*DOF* del 22 de junio) se había modificado el artículo 54¹⁶ para establecer un sistema electoral

¹⁶ El texto original de este precepto era: “La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.

mixto del que derivaría una regulación a partir de la cual la Cámara de Diputados tendría que integrarse tanto con miembros electos por el principio de mayoría relativa como con diputados de partido provenientes de las fuerzas políticas de oposición, que si obtenían más de 2.5 por ciento de la votación nacional, tenían la posibilidad de obtener curules de uno y otro tipo, hasta completar un máximo de veinte diputados, entre los de mayoría y los de partido.¹⁷

El artículo 54 se modificó de nueva cuenta en 1972 (*DOF* de 14 de febrero) a fin de reducir el porcentaje de votación nacional que era necesaria para obtener diputados de partido (de 2.5 por ciento a 105 por ciento) y aumentar el límite de la suma de diputados de ambos tipos de veinte a veinticinco.¹⁸

Estos cambios antecedieron, como ya se adelantaba, a la reforma política de 1977, con la que se modificó de manera importante la integración de la Cámara de Diputados. Con esta

¹⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2010, p. 218. El artículo 54, con la reforma de 1963, quedó redactado en los siguientes términos: “Artículo 54. La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes: I. Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos; II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje; III. Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país; IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones”.

¹⁸ *Idem*.

reforma se incluyó la representación de las minorías políticas en el artículo 52 mediante la figura de los diputados de representación proporcional. De esta manera, la Cámara de Diputados se integraría, por mandato constitucional, con 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serían electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Las modificaciones implicaron también transformaciones en el artículo 53, que se reformó por primera vez para establecer la manera en que se determinaría la demarcación de los 300 distritos electorales uninominales. Ésta se llevaría a cabo, de conformidad con lo establecido en la reforma, dividiendo la población total del país entre los distritos señalados, y la distribución de dichos distritos entre las entidades federativas se haría teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pudiera ser menor de dos diputados de mayoría.

Por lo que respecta a los 100 diputados de representación proporcional, éstos serían electos por medio de un sistema de listas regionales, cerradas y bloqueadas, en hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales, cuya demarcación territorial se llevaría a cabo de acuerdo con lo establecido por la ley. Con esta reforma, la tercera para el artículo 54, también se establecieron las bases para la elección de los diputados de representación proporcional. En este sentido, se señaló que, para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicitara, debería acreditar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

Asimismo, esta nueva regulación determinaba que tendrían derecho a que les fueran atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todos aquellos partidos que reunieran dos requisitos. El primero de ellos era que no hubieran obtenido 60 o más constancias de mayoría, mientras

que el segundo era que dichos partidos alcanzaran por lo menos 1.5 por ciento del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales. De esta forma, a partir de la entrada en vigor de la reforma política de 1977, al partido que cumpliera con estos requisitos, se le asignarían por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que correspondiera al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente.

En este caso, se dejó a la ley secundaria la determinación de las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarían para dicha asignación; sin embargo, por determinación constitucional, en la asignación se seguiría el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes. Por último, el artículo 54 establecía también que en el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serían objeto de reparto cincuenta por ciento de las curules que debían asignarse por el principio de representación proporcional.

Nueve años más tarde (*DOF* del 15 de diciembre de 1986) se dio otro importante cambio constitucional que repercutió en la integración de la Cámara de Diputados. El artículo 52 se modificó de nueva cuenta para aumentar el número de diputados de representación proporcional de 100 a los 200 con los que actualmente cuenta la Cámara.¹⁹ Pero, además, esta reforma también implicó cambios en las bases para la asignación de los diputados que se elegirían por este principio.

En primer lugar, los requisitos para que a un partido político tuviera derecho a esa asignación cambiaron al señalarse que no entrarían en este supuesto los partidos que hubieran obtenido cincuenta y un por ciento o más de la votación nacional efectiva,

¹⁹ Dicha modificación, trajo aparejada la reforma del artículo 53 constitucional, en el que la referencia a los 100 diputados de representación proporcional se cambió por el aumento a los 200 integrantes electos por este principio que integrarían la cámara baja.

y que su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos. Tampoco tendrían derecho a que les fueran asignados diputados de representación proporcional los partidos políticos que hubieren obtenido menos de cincuenta y un por ciento de la votación nacional efectiva, si su número de constancias de mayoría relativa era igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara, pues de esta forma se trataba de asegurar una mayor representación de las minorías políticas.

Otro cambio importante derivado de esta reforma es que con ella se estableció en el artículo 54 las normas para la asignación de curules por representación proporcional. En primer lugar, se señaló que si algún partido obtuviera cincuenta y un por ciento o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos. En segundo lugar, se dispuso que ningún partido tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, que representaban setenta por ciento de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

Finalmente, se incluyó una cláusula de gobernabilidad en el supuesto de que ningún partido obtuviera cincuenta y un por ciento de la votación nacional efectiva y que ninguno alcanzara, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara. En este caso, se le asignarían al partido con más constancias de mayoría, los diputados de representación proporcional que fueran necesarios para que alcanzara la mayoría absoluta de ese órgano legislativo. Si se presentaba este supuesto y existía un empate en el número de constancias, el propio artículo 54 planteaba la forma de determinar a qué partido se le

tendrían que asignar las diputaciones de representación proporcional para que lograra la mayoría en la Cámara.²⁰

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el artículo 54 se modificó una vez más para establecer nuevas bases y reglas para la asignación de las 200 diputaciones de representación proporcional (*DOF* del 6 de abril de 1990). Mediante esta reforma se aumentó la participación que debía acreditar un partido político para obtener el registro de sus listas nominales a por lo menos doscientos distritos uninominales y se cambiaron las limitantes y bases para la asignación de diputados de representación proporcional. Con esta nueva regulación se estableció que ningún partido político podría contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Además, a fin de que la conformación en la Cámara reflejara de mejor forma los resultados electorales, se determinó que si ningún partido obtenía por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplieran con lo establecido en el propio artículo 54 les sería otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiriera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, correspondiera en su caso, al porcentaje de votos obtenido.

La reforma de 1990 mantuvo la cláusula de gobernabilidad, aunque modificó sus términos. De esta forma, se determinó que al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le sería otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Asimismo, se le asignarían dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y

²⁰ En este supuesto, la mayoría absoluta de la Cámara sería decidida a favor de aquel de los partidos empatados que hubiera alcanzado la mayor votación en el ámbito nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determinara la ley.

Por si esto fuera poco, el partido que obtuviera entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, cuyo número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados electos, según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos.

En 1993 (*DOF* del 3 de septiembre), se modificó de nueva cuenta el artículo 54 constitucional. Ese año, las bases que regularon la asignación de los diputados de representación proporcional cambió una vez más para establecer en grado constitucional que, de forma adicional a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, todos los partidos políticos que cumplieran con las dos primeras bases de este precepto,²¹ tendrían derecho a que se les asignaran diputaciones por el principio de representación proporcional. Además, se eliminaría la cláusula de gobernabilidad y, para evitar la sobrerepresentación, se establecería como límite a las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, que en ningún caso un partido político podría contar con más de 315 diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

Adicionalmente a estas disposiciones, la regulación aprobada en 1990 contempló que el partido político que hubiera obtenido más del sesenta por ciento de la votación nacional emitida, tendría derecho a que se le asignaran diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios fuera igual a su porcentaje de votación nacional emitida, sin rebasar el límite señalado de 315 diputados.

²¹ Esto es, acreditar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales y que había alcanzado por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Tomando en cuenta todas estas reglas de asignación que regían las diputaciones de representación proporcional, se estableció que el número de escaños que restaran después de hacer las asignaciones correspondientes, se adjudicarían a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos, de acuerdo con las reglas y fórmulas necesarias que se desarrollarían en la legislación secundaria para esos efectos.

La séptima reforma que tuvo el artículo 54 (*DOF* del 22 de agosto de 1996), aumentó el porcentaje mínimo para la asignación de diputados de representación proporcional del 1.5 al dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales, se hizo una precisión gramatical en la fracción III de este precepto y se disminuyó el número máximo de diputados con los que podría contar cualquier partido político por ambos principios a 300. Acorde con estas modificaciones, la reforma añadió también nuevas consideraciones sobre los límites para la asignación de diputados por la vía de la representación proporcional. En este sentido, la fracción V de este numeral estableció que en ningún caso un partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios que representaran un porcentaje total de la Cámara que excediera en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, aunque se precisaba que esta disposición no se aplicaría al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtuviera un porcentaje de curules del total de la Cámara de Diputados, mayor a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

Las diputaciones que restaran después de la asignación en términos de la nueva regulación, se seguirían adjudicando a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales efectivas. En las consideraciones hechas por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, al dictaminar la iniciativa

de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo en 1996, se consideró que estos cambios buscaban la gobernabilidad en la Cámara de Diputados, al tiempo que se procuraba un mayor equilibrio en la asignación de diputados de representación proporcional.²²

Por último, la octava reforma que tuvo el artículo 54 (*DOF* del 10 de febrero de 2014) aumentó otra vez el porcentaje mínimo que los partidos políticos tendrían que alcanzar para que se les asignaran diputados de representación proporcional. El umbral mínimo que se estableció en el texto constitucional fue de tres por ciento, pero en esta ocasión, de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, lo cual implicaría que al total de los votos depositados tendrían que deducirse los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados para determinar el porcentaje mínimo de la votación que sería necesario a fin de que se pudieran asignar escaños de representación proporcional a los partidos políticos.

3. La integración del Senado

El artículo 56 de la Constitución regula la integración del Senado. Este precepto, en su texto original, señalaba que la Cámara alta se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en la elección directa. Además, disponía que la legislatura de cada estado nombraría electo senador a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. En el proyecto de Carranza, sin embargo, la redacción de este precepto difería en este último aspecto. El primer jefe del Ejército Constitucionalista proponía una redacción que correspondía en el fondo al artículo 58, inciso a, de la Constitución de 1857, reformada en 1874, en la cual se determinaba que si bien la legislatura de cada estado declararía electo al ciudadano que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total

²² El dictamen está fechado el 31 de julio de 1996.

de los votos que se emitieran, en caso de que ningún candidato hubiere obtenido esa mayoría, sería el propio órgano legislativo local el que elegiría entre los dos candidatos que hubieren tenido más votos. Esta propuesta, sin embargo, dio paso a un interesante debate al interior del Constituyente en el que varios diputados se opusieron a la posibilidad de que fueran las legislaturas locales las que, en ciertos casos, tuvieran la última palabra acerca de quién ocuparía un lugar en el Senado de la República.

El diputado Avilés Cándido, por ejemplo, indicó que esta redacción tenía un resabio de elección indirecta, con la que incluso una persona que hubiera obtenido muy pocos votos podría ser electo senador. En el mismo sentido, el diputado Céspedes pidió que la Comisión que había dictaminado el precepto reconsiderara la redacción de su última parte para evitar que las legislaturas locales pudieran terminar decidiendo quién ocuparía un lugar en el Senado. Estos argumentos encontraron eco en el Pleno del Constituyente y, finalmente, se eliminó la última parte del artículo 56, para de esta forma dejar a las legislaturas de los estados únicamente la tarea de nombrar electo a quien obtuviera en la elección la mayoría simple de los votos.

La forma en que se integraba el Senado también estaba determinada por lo señalado en el artículo 58, en el que se establecía que cada senador duraría en su encargo cuatro años y que la Cámara se renovaría por mitad cada dos. Estas disposiciones, sin embargo, se modificaron en 1933, cuando el artículo 56 se reformó por primera ocasión (*DOF* del 29 de abril). El cambio se dio a la par de la reforma que extendió el periodo presidencial de cuatro a seis años, para establecer en este precepto que la totalidad de la Cámara de Senadores se renovaría también en el mismo lapso. Esta renovación total sería dejada de lado con la siguiente reforma que tuvo el artículo 56 (*DOF* del 15 de diciembre de 1986), pues con ella se estableció que el senado se renovaría por mitad cada tres años.²³

²³ La reforma también estableció que, en el caso del entonces Distrito Federal, sería la Comisión Permanente la encargada de declarar electos a las per-

El cambio constitucional aprobado en 1986 buscó regresar a lo que se consideraba el procedimiento clásico del federalismo, plasmado originalmente en la Constitución de 1917, el cual consistía en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara. Con ello, se pensaba que se garantizaría la continuidad de los trabajos legislativos del Senado y se ampliaría su presencia en la vida política del país, pues con las renovaciones por mitad de los senadores cada trienio, se reavivarían lazos entre el órgano legislativo y el electorado, al tiempo que se actualizaría y nutriría el debate interno del Senado con planteamientos recogidos durante las campañas electorales.²⁴

En 1993, esta renovación parcial terminó, pues con la tercera reforma al artículo 56, se volvió a disponer que cada seis años, en elección directa, la Cámara de Senadores se renovaría en su totalidad (*DOF* del 3 de septiembre). Este cambio se hizo con el objetivo de lograr que prosperara y pudiera tener viabilidad un nuevo sistema de integración del Senado, que también se instauraría a con este cambio constitucional. Ese nuevo sistema, aumentó el número de senadores que integran la Cámara alta, pues se estableció en el texto constitucional que en lugar de dos senadores por cada estado y el Distrito Federal, serían electos cuatro por cada una de esas entidades federativas.

De ellos, tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría, por lo que en cada entidad los partidos políticos deberían registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. De esta forma, la senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de

sonas que en esa entidad federativa hubieran obtenido la mayoría de los votos emitidos.

²⁴ Así se estableció en el dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que actuó como cámara de origen de la iniciativa presentada por Miguel de la Madrid. En este dictamen, fechado el 26 de noviembre de 1986, se expuso también que la renovación trienal parcial del Senado, permitiría a la ciudadanía ampliar sus alternativas de selección, a los partidos les permitiría un acceso más frecuente a las contiendas senatoriales y, de esta forma, el sistema político en su conjunto resultaría favorecido.

candidatos que encabezara la lista del partido político que, por sí mismo, hubiera ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se tratara.

La reforma buscaba que hubiera más equilibrios entre la representación que existía en la Cámara de Diputados, que contaba con 500 integrantes, y el Senado, compuesto sólo por 64 legisladores. Además, dado que la hegemonía de las mayorías en el Senado había sido casi absoluta pues en aquella época una fuerza política contaba con noventa y cinco por ciento de la totalidad de ese cuerpo colegiado, se pensó que el aumento en el número de integrantes de la Cámara alta tendría que integrar una fórmula para incorporar senadores de las minorías, respetando el principio que establecía la paridad en la representación de las entidades federativas. Es por ello que se decidió crear la figura de los senadores de primera minoría e integrarla al texto constitucional.

Casi tres años más tarde se hizo otra modificación al artículo 56 constitucional (*DOF* del 22 de agosto de 1996) con la cual se integró al Senado el sistema de representación proporcional. Los 32 senadores que formaría parte del Legislativo por este principio, se elegirían mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y, por mandato constitucional, sería en la ley secundaria donde se establecerían las reglas y fórmulas para estos efectos. El cambio que se menciona, encontró la oposición del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, al discutirse la iniciativa de reforma constitucional que lo propuso.

Para los diputados de Acción Nacional, si bien nada impedía que se cambiara el modelo tradicional de representación paritaria de las partes de la Federación en el Senado, esto no resultaba conveniente para el bicamarismo que hasta ese momento había funcionado en el país, pues se corría el riesgo de transformar a la Cámara de Senadores en una duplicación de la

Cámara de Diputados.²⁵ Sin embargo, la iniciativa que proponía estas modificaciones finalmente sería aprobada al considerarse que con ellas se favorecería la pluralidad y la democracia en el Senado sin que ello pudiera afectar su conformación federalista.

Por otra parte, la última reforma que tuvo el artículo 56, fue solamente de forma, pues se dio con los cambios constitucionales que cambiaron la naturaleza del Distrito Federal (*DOF* del 29 de enero de 2016). De esta manera sólo se cambió la referencia a esa entidad federativa, incluyendo la mención de los senadores que corresponderían a la ahora Ciudad de México.

4. La reelección de los integrantes del Congreso de la Unión

Las discusiones sobre la idea de prohibir totalmente la reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados que se planteó en la década de los treinta, permeó a las disposiciones que regulaban al Poder Legislativo. Así, la reforma publicada en 1933 (*DOF* del 29 de abril), cambió los contenidos del artículo 59 constitucional,²⁶ para establecer en él que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrían ser reelectos para el periodo inmediato.²⁷ A pesar del fervor por la no reelección que se vivía en el país en aquella época, ésta no se planteó de manera indefinida para los integrantes del Poder Legislativo, pues se pensaba que si se incluía una disposición en esos términos dentro del texto constitucional, se podría generar un gran inconveniente.

²⁵ Así se lee en el dictamen de fecha 31 de julio de 1996, elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

²⁶ El texto original del artículo 59 señalaba los requisitos para ser Senador, que con esta reforma pasaron al artículo 58.

²⁷ Con la reforma se añadió también un segundo párrafo al artículo 59 en el que se precisaba que los senadores y diputados suplentes podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los propietarios no podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Esto, ya que siendo muy numerosas las cámaras, difícilmente se encontrarían en cada periodo verdaderas generaciones aptas y nuevas que pudieran reemplazar a las que terminaran su encargo. Además, se pensaba que se debía dejar abierta la puerta para que volvieran al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor arraigo en la opinión pública y aquellas personas que en su gestión legislativa se hubieren distinguido con las luces de su experiencia.

Los argumentos apuntados fueron suficientes para que este artículo permaneciera en esos términos hasta 2014 (*DOF* del 10 de febrero), año en que se modificaría una vez más el artículo 59, pero esta vez, para dar paso a la reelección inmediata de legisladores. Con esa reforma se establecería que los senadores podrían ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro. La idea de hacer estos cambios era fortalecer al Poder Legislativo, al disminuir el poder que el presidente de la República o las dirigencias de los partidos políticos tenían sobre los legisladores, pues al no existir la posibilidad de que pudieran ser reelectos para un periodo consecutivo, los diputados y senadores, más que atender las necesidades de los ciudadanos que habían votado por ellos, trataban de complacer a sus dirigencias para asegurar un nuevo cargo una vez que concluyeran su periodo en el Congreso de la Unión. Por eso, mediante diversas iniciativas, se planteó la conveniencia de establecer la reelección inmediata de los legisladores federales, haciendo alusión a los diversos beneficios que ésta podría tener.

Entre esos beneficios, se planteó, en primer lugar, la transformación radical de la rendición de cuentas de los legisladores; la generación de incentivos institucionales para mejorar la relación de éstos con los electores, así como cambiar la percepción ciudadana que existía sobre los legisladores, la cual reflejaba que tanto diputados como senadores fueran servidores públicos muy mal calificados por la opinión pública. En segundo lugar, se planteó también como un beneficio importante de la reelección consecutiva de los legisladores el lograr su profesionalización.

Con cambios en este sentido se planeó que los legisladores conocieran con mayor profundidad los temas de las comisiones, dar pie a verdaderas carreras legislativas, y romper con la dinámica que los llevaba a disminuir su productividad al arranque de sus funciones por falta de experiencia y en la conclusión del mandato por estar más preocupados por su futuro laboral. Por último, el tercer beneficio que derivaría de la reelección inmediata sería fortalecer al Poder Legislativo frente a los otros poderes y elevar la responsabilidad de diputados y senadores, pues de esta forma, si un legislador quisiera reelegirse, tendría que cultivar a su electorado, explicarle su conducta y llevar a su distrito o entidad liderazgo, argumentos, cifras y eventualmente algún beneficio material concreto.²⁸

Dichos beneficios, sin embargo, se vieron mermados durante el proceso de reforma constitucional, pues el poder reformador de la Constitución decidió incluir una condicionante para aquellos legisladores que buscaran su reelección. Ésta fue que la postulación para una eventual reelección sólo podría ser hecha por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que hubiere postulado a los legisladores, salvo que éstos renunciaran o perdieran su militancia antes de la mitad de su mandato. De esta forma, los diputados y senadores, seguirían condicionando su actuación para lograr la postulación de un partido político, más que preocupándose por regir su conducta en aras de lograr el mayor beneficio de los ciudadanos que les otorgaron su confianza.

5. Los requisitos para ser diputado o senador

En nuestra Constitución, los requisitos que deben cubrirse para ser diputado federal se encuentran establecidos en el

²⁸ Estos beneficios fueron señalados en la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 y el segundo párrafo de la fracción I base primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la senadora Mariana Gómez del Campo Gurza.

LOS PODERES DE LA UNIÓN A CIEN AÑOS

31

artículo 55. Este precepto señalaba cuáles eran dichos requisitos en seis fracciones:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del estado o territorio en que se hiciera la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que ésta se realizara;²⁹
- IV. No estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se realizara la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separara de sus funciones noventa días antes de la elección. En este supuesto también se establecía que los gobernadores de los estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, tampoco podrían ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separaban de sus cargos noventa días antes de la elección, y
- VI. No ser ministro de algún culto religioso.

Estos requisitos cambiaron con el paso del tiempo. Así, la primera reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 29 de abril de 1933) modificó la quinta de estas fracciones para establecer que la separación de los cargos señalados en ella por parte de quienes aspiraran a formar parte de la Cámara de Diputados debería ser definitiva. Asimismo, se precisó que quienes no podrían ser electos como diputados a menos que se separaran de su cargo, serían los secretarios de gobierno de los estados y se prohibió que los gobernadores fueran electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separaran definitivamente de sus puestos. Al establecerse la no reelección inmediata de los legisladores federales, otro requisito

²⁹ El propio artículo señalaba que, en este caso, la vecindad no se perdería por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

que se incluyó como una nueva fracción en este precepto sería no estar comprendido en alguna de las incapacidades señaladas en el artículo 59 constitucional.

Así permanecería la redacción de este precepto por casi cuatro décadas hasta que, en 1972 (*DOF* del 14 de febrero) se redujo la edad para ser sujeto de voto pasivo, de manera que pudieran elegirse diputados de 21 años. Según se indica en la iniciativa presentada por el Ejecutivo ante la Cámara de Diputados en noviembre de 1971:

Este enunciado reconoce una estrecha vinculación con la reforma del artículo 34 de la Constitución, que incorporó la juventud a la formación de la voluntad de la nación. El régimen de la Revolución advirtió desde entonces que la evolución de nuestro marco jurídico hacía de los jóvenes de dieciocho años sujetos de numerosos derechos y obligaciones y por lo tanto debía concedérseles también el derecho a participar en la conformación de las grandes decisiones nacionales.

En la iniciativa también se planteaba que la numerosa y entusiasta votación de los jóvenes en las elecciones generales que habían tenido lugar en 1970, había demostrado la validez de la decisión que se había tomado y, en consecuencia, se pretendía abrir las puertas a las nuevas generaciones para su mayor participación en el ejercicio del poder político. Esto, pues desde el Constituyente existieron muchas voces que se habían pronunciado por la elegibilidad de los diputados a partir de los 21 años, pues se decían que eran los jóvenes quienes habían hecho la Revolución.

Dos años más tarde (*DOF* del 8 de octubre de 1974), con la desaparición de los territorios en nuestro país, se eliminó la referencia a éstos de la fracción III del artículo 55. Por otra parte, al aparecer en nuestro orden constitucional los diputados de representación proporcional (*DOF* del 6 de diciembre de 1977), el artículo 55 se modificó para añadir un párrafo a su fracción III. En ese párrafo se dispuso que para poder figurar en las listas de

las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requería ser originario de alguna de las entidades federativas que comprendía la circunscripción en la que se realizaría la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebrara.

En 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), los importantes cambios constitucionales que tuvo el Poder Judicial, se vieron reflejados también en el artículo 55, pues en él se estableció que, si un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quería ser electo diputado, tendría que separarse definitivamente de sus funciones dos años antes de la elección. Algun tiempo después (*DOF* del 19 de junio de 2007), la fracción V de este artículo se modificó una vez más para incluir nuevos actores que deberían separarse de su cargo con cierta anticipación para poder ocupar el cargo de diputado federal. Estos nuevos actores eran:

1. Los titulares de los organismos constitucionales autónomos y los titulares de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separaran definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección.
2. Tanto los magistrados, como los secretarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como el consejero presidente y los consejeros electorales en los consejos general, locales o distritales del entonces Instituto Federal Electoral, además del secretario ejecutivo, los directores ejecutivos y el personal directivo del propio instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.
3. El jefe de Gobierno del Distrito Federal, que al igual que los gobernadores de los estados, no podría ser electo en esa entidad durante el periodo de su encargo, aun cuando se separara definitivamente de su puesto, y
4. El secretario de Gobierno del Distrito Federal, los magistrados, jueces y titulares de algún órgano político-administrativo de esa entidad federativa, así como los presidentes municipales, a menos que se separaran definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.

La importante reforma política de 2014 (*DOF* del 14 de febrero), también incidió en los requisitos para ser diputado en el Congreso de la Unión, pues al transformarse el Instituto Federal Electoral en un organismo nacional, las referencias que a esta institución se hacían en la fracción V del artículo 55, cambiaron para adecuarse a la nueva denominación de la autoridad en materia electoral. Por último, otra adecuación en sentido similar, fue la que se dio con la aprobación de la reforma política de la Ciudad de México (*DOF* del 29 de enero de 2016), pues las referencias al Distrito Federal contenidas en este precepto fueron cambiadas por menciones a la Ciudad o se modificaron para hacer referencia ya no a los estados y el Distrito Federal, sino simplemente a las entidades federativas.

Por lo que se refiere a los requisitos para formar parte del Senado de la República, el texto original de la Constitución de 1917 señalaba, en su artículo 59, que éstos serían los mismos que para ser Diputado, excepto el de la edad, la cual se fijaría en treinta y cinco años cumplidos el día de la elección. Esta regulación se trasladó al artículo 58 constitucional en 1933 (*DOF* del 29 de abril de 1933), para establecer en el artículo 59 la prohibición de reelección inmediata de diputados y senadores. Desde entonces, este precepto sólo tuvo dos modificaciones más para cambiar la edad necesaria para ser senador. La primera de ellas (*DOF* del 14 de febrero de 1972) redujo la edad de treinta y cinco a treinta años. En este caso, el titular del Ejecutivo consideró, para proponer ese cambio, que las cualidades que requería el cargo de senador de la República se alcanzaban a esa edad.

Esta reducción de la edad encontró antecedentes en nuestra historia constitucional en la Constitución de 1824 y en la Constitución de 1857, cuando durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada se reinstauró el Senado. En aquellas épocas, se pensó que la reducción en la edad para ser senador permitiría introducir en el estudio y debate de las normas de la República, el pensamiento y las inquietudes de la juventud, además de generar no sólo una mejor representación política sino una más adecuada

representación social, pues en la década de los setenta más de la mitad de la población era menor de 21 años y setenta por ciento no alcanzaba los treinta. Finalmente, la edad mínima para ser senador se reduciría nuevamente en 1999 (*DOF* del 29 de julio), para, desde esa fecha, establecerse en 25 años cumplidos al día de la elección.

6. La calificación de las elecciones de los integrantes del Congreso

El artículo 60 constitucional es el precepto que regula la calificación de las elecciones de los integrantes del Congreso de la Unión. Cuando este numeral fue aprobado por el Constituyente de 1916-17, esa calificación estaba a cargo de cada una de las cámaras respecto a sus miembros y éstas, además, tendrían la facultad de resolver las dudas que hubiese sobre ellas. Las resoluciones de las cámaras, por determinación del Constituyente, eran definitivas e inatacables.

Con la reforma política de 1977 (*DOF* del 6 de diciembre), las disposiciones que regulaban la calificación de las elecciones de los integrantes del Congreso se precisó, entre otras cosas, por el surgimiento de los diputados de representación proporcional. Así, el reformado artículo 60 estableció que la Cámara de Diputados calificaría la elección de sus miembros por medio de un colegio electoral que se integraría por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registrase la entonces Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta. En la Cámara de Senadores, por su parte, el colegio electoral se integraría con los presuntos senadores que obtuvieren la declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Uno de los cambios que deben destacarse es el que se dio respecto a la definitividad e inatacabilidad de las determinaciones de la Cámara de Diputados sobre la calificación de las elecciones, pues con esta reforma se estableció que procedería el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del colegio electoral de ese órgano legislativo. De esta forma, si la Suprema Corte de Justicia consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo haría del conocimiento de la Cámara de Diputados para que emitiera una nueva resolución, la cual tendría el carácter de definitiva e inatacable. Los requisitos de procedencia y el trámite que se daría a este recurso, por disposición constitucional, serían fijados por la legislación secundaria.

La segunda reforma a este precepto (*DOF* del 22 de abril de 1981) tuvo la finalidad de cambiar la manera en que se integraba el colegio electoral que calificaría la elección de los miembros de la Cámara de Diputados. Con ella, este Colegio se integraría con cien presuntos diputados, de los cuales, sesenta corresponderían a los electos en los distritos uninominales, designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral, y los cuarenta restantes corresponderían a diputados electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la propia Comisión por su porcentaje de votación.

Este precepto fue modificado por tercera ocasión en 1986 (*DOF* del 15 de diciembre) para cambiar de nueva cuenta la conformación del colegio electoral de la Cámara de Diputados, establecer la del Colegio de la Cámara de Senadores³⁰ y, dada la

³⁰ El colegio electoral de la Cámara de Diputados se integraría, de esta forma, con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral. Por su parte, el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría, tanto con los presuntos senadores que

poca trascendencia que adquirió la Suprema Corte en materia electoral, para desaparecer el recurso de reclamación a su cargo. La reforma de 1986 también estableció de nueva cuenta que cada Cámara resolvería las dudas que hubiese sobre las elecciones de sus miembros y determinó que sería al gobierno federal al que le correspondería la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Se daba paso entonces a una nueva época en materia electoral en el país. El propio artículo 60 señaló que la ley tendría que determinar los organismos a los que serían encargadas las funciones señaladas en materia electoral, además de la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

Otro aspecto importante de la reforma de 1986 fue que, si bien desapareció el recurso de reclamación del que conocía la Suprema Corte, se abrió la puerta a una nueva época en el contencioso electoral de nuestro país. Y es que en el artículo 60 también se dispuso que la ley establecería los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanaran. Además, este artículo dio pie a la instalación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1987, pues en este numeral también se estableció la institución de tribunal en la materia, que tendría las competencias que determinara la ley y cuyas resoluciones serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serían la última instancia en la calificación de las elecciones.³¹

En 1990 (*DOF* del 6 de abril) se hicieron cambios en la calificación de las elecciones que repercutieron en el contencioso electoral. Así, la referencia al tribunal contenida en el artículo 60

hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del entonces Distrito Federal, como con los senadores de la Legislatura previa que continuaran en el ejercicio de su cargo.

³¹ El propio artículo señalaba en este punto que dichas resoluciones tendrían, de nueva cuenta, el carácter de definitivas e inatacables.

se integró a la nueva redacción del artículo 41, con la que se dispuso la creación de un sistema de medios de impugnación y el establecimiento de un tribunal autónomo que sería órgano jurisdiccional en materia electoral.³² Pero, además, la forma en que se calificarían las elecciones también sufriría modificaciones. El artículo 60 determinó que cada Cámara sería la encargada de calificar, por medio de un colegio electoral, la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando procediera, la validez de la elección de sus miembros.

El colegio electoral de la Cámara de Diputados se conformó, de acuerdo con esta reforma, por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les correspondiera respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se tratara. Por su parte, el colegio de la Cámara de Senadores se integró de la misma manera en la que se estableció en la reforma de 1986. Sin embargo, un cambio importante en este ámbito se dio con los dos últimos párrafos del artículo 60. En ellos se dispuso que las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no hubiera sido impugnada ante el tribunal, serían dictaminadas y sometidas a los colegios electorales, para que fueran aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obligaran a su revisión por el colegio electoral correspondiente.

Asimismo, las resoluciones del tribunal serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se dedujera que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho.

La participación del órgano legislativo en la calificación de las elecciones se dejó de lado con la reforma que tuvo el artículo 60 en

³² Este órgano jurisdiccional sería el Tribunal Federal Electoral.

1993 (*DOF* del 3 de septiembre) y pasó al entonces Instituto Federal Electoral. De esta manera, sería el instituto el que declararía la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas. Además, esa institución sería la encargada tanto de otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos y de asignar los senadores de primera minoría, como de hacer la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

El mismo precepto señalaba que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrían ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, cuyas resoluciones podrían ser revisadas por la sala de segunda instancia del mismo órgano jurisdiccional, mediante el recurso que los partidos políticos podrían interponer cuando hicieran valer agravios debidamente fundados, por los que se pudiera modificar el resultado de la elección. Pero en este caso, los fallos de dicha sala serían definitivos e inatacables.

Por último, la competencia para conocer de las impugnaciones que se plantearan respecto a las resoluciones del Instituto Federal Electoral en este ámbito, se le otorgó a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la reforma que contempló su conformación (*DOF* del 22 de agosto de 1996). Esta misma reforma incluyó también en el artículo 60 la posibilidad de impugnar las resoluciones de las salas regionales ante la Sala Superior del propio Tribunal, con el medio de impugnación que los partidos políticos podrían interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pudiera modificar el resultado de la elección. En este caso, como sucedía con las resoluciones de la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, las resoluciones de la Sala Superior serían también definitivas e inatacables.

7. Disposiciones aplicables a ambas cámaras

Existen diversas disposiciones que son aplicables a ambas cámaras, cuya evolución es necesario tener en cuenta para comprender de mejor manera el desarrollo que ha tenido el Congreso de la Unión a cien años de reformas. Un primer artículo que contiene disposiciones relativas tanto al Senado como a la Cámara de Diputados es el 61. Este precepto, que regula la inviolabilidad de diputados y senadores, sólo ha tenido una adición desde que fue aprobado. En su texto original, dicho numeral sólo señalaba que los diputados y senadores serían inviolables por las opiniones que manifestaran en el desempeño de sus cargos, así como que jamás podrían ser reconvenidos por ellas. La única adición que ha tenido este artículo (*DOF* del 6 de diciembre de 1977), le agregó un segundo párrafo en el que se indicó que al presidente de cada Cámara le correspondería velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reunieran a sesionar.

Esta reforma se dio con el propósito de que además de las inviolabilidades e inmunidades personales de los legisladores, quedara establecida en el texto constitucional, la salvaguarda de las cámaras. De esta manera, se consignaría en la norma fundamental el respeto y la protección que deberían tener tanto los legisladores como los recintos donde los cuerpos o las asambleas respectivas se reunieran a deliberar o a sesionar.³³ El artículo 62 es otro precepto que contiene disposiciones aplicables a ambas cámaras. Este artículo en su versión original señalaba:

Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces

³³ Así se estableció en la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo federal fechada el 5 de octubre de 1977.

cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Los contenidos de este precepto no habían tenido ningún cambio hasta que con la reforma política de la Ciudad de México (*DOF* del 29 de enero de 2016) se cambió la referencia que se hacía a los “Estados” por la mención de las “entidades federativas”, a fin de que la capital del país quedara comprendida en esta expresión.

El artículo 63, que establece reglas relativas al quórum en las cámaras del Congreso de la Unión y de las ausencias de los legisladores federales ha tenido tres reformas. En su texto original, este precepto señalaba que las cámaras no podían abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes de una y otra deberían reunirse el día señalado por la ley, y compelir a los ausentes a que concurrieran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen, se entendería por ese solo hecho que no aceptaban su encargo, llamándose a los suplentes, los que deberían presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declararía vacante el puesto y se convocaría a nuevas elecciones.

Este artículo señalaba también que se entendería que los diputados o senadores que faltaran diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se daría conocimiento a ésta, renunciarían a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Finalmente, en este precepto se disponía que, si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las cámaras o para que éstas ejercieran sus funciones una vez instaladas, se convocaría inmediatamente a los suplentes para que se presentaran a la

mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurrían los treinta días señalados.

En 1963 (*DOF* del 22 de junio) se da la primera adición a este precepto con la que se señaló que incurrirán en responsabilidad, y se harían acreedores a las sanciones señaladas en la ley, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presentaran, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro de los treinta días señalados en el propio precepto. Asimismo, con esta reforma se señaló que también incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionaría, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acordaran que sus miembros que resultaran electos no se presentaran a desempeñar sus funciones. Los cambios propuestos revistieron una importancia innegable pues por primera vez en nuestra historia jurídica se incluyó a los partidos políticos en el texto constitucional.

Durante las discusiones de la iniciativa de reforma constitucional, Jesús Reyes Heroles, quien era diputado en aquella época, señaló que si bien los representantes populares debían disciplina al partido al que pertenecían, junto a ello los diputados o senadores debían una disciplina de mayor alcurnia a las instituciones nacionales, y quien era representante popular contraía un compromiso irrevocable con quien lo elegía. Para él, esta adición al artículo 63, por tanto, tendía a evitar la deserción civil y, en consecuencia, cerraba las puertas a “las retiradas de Donceles”.³⁴

La segunda reforma a este artículo se publicó treinta años después (*DOF* del 3 de septiembre de 1993) y con ella, ante el aumento en el número de integrantes de la Cámara alta, se cambió el quórum necesario para iniciar sesiones en el Senado, a fin de equipararlo al que se requería en la Cámara de Diputados, es decir, más de la mitad del número total de sus miembros.

La siguiente reforma (*DOF* del 29 de octubre de 2003) tuvo que ver con lo que ocurría si se declaraban vacantes los puestos de diputados y senadores. Antes de este cambio constitucional

³⁴ Así se expresó Reyes Heroles en la discusión del 26 de diciembre de 1962.

únicamente se señalaba que, en tal caso, se convocaría a nuevas elecciones; sin embargo, a partir de las modificaciones que había tenido la conformación de la Cámara, en 2003 se establecieron nuevas reglas al respecto. De esta manera, en la nueva redacción del artículo 63 se señaló qué pasaría tanto con las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presentaran al inicio de la legislatura, como con las que ocurrirían durante su ejercicio. En el caso de las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocaría a elecciones extraordinarias. Por su parte, las vacantes de miembros de la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional, serían cubiertas por las fórmulas de candidatos del mismo partido que siguieran en el orden de la lista regional respectiva, después de haberse asignado los diputados que le hubieran correspondido.

En el Senado, las vacantes de los miembros de esa Cámara, electos por el principio de representación proporcional, serían cubiertas por aquellas fórmulas de candidatos del mismo partido que siguieran en el orden de la lista nacional, después de haberse asignado los senadores que le hubieren correspondido. Por último, las vacantes de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, serían cubiertas por las fórmulas de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa que se tratara se hubiera registrado en segundo lugar de la lista correspondiente. De esta forma, se consolidó el sistema por medio del cual se cubrirían las vacantes que se presentaran en el Congreso de la Unión.

Los artículos 65, 66 y 67 de la Constitución, que regulan los períodos de sesiones del Congreso, han tenido también algunos cambios durante la vigencia del texto constitucional. El primero de estos preceptos, establecía originalmente que el Congreso se reuniría el 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias y, además, señalaba los asuntos de los que se ocuparía. Éstos eran, en primer lugar, revisar la cuenta pública del año anterior, la cual sería presentada a la Cámara de Diputados,

dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. En este caso, la revisión no se limitaría a investigar si las cantidades gastadas estaban o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extendería al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar. Además, en este precepto se señalaba también que no podría haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideraran necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto y que serían empleadas por los secretarios de Estado, por acuerdo escrito del presidente de la República.

En segundo lugar, el Congreso se ocuparía, de acuerdo con lo dispuesto en este numeral, de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y de decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. Finalmente, entre los asuntos que estaba previsto fueran tratados por el Congreso, se contemplaba estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presentaran, y resolver los demás asuntos que le correspondieran, conforme a lo establecido en el texto constitucional.

El artículo 66, por su parte, señalaba que el periodo de sesiones ordinarias duraría el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo 65, pero no podría prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Este numeral disponía también que, si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, esta cuestión sería resuelta por el presidente de la República.

La primera reforma que tuvo el artículo 65 (*DOF* del 6 de diciembre de 1977) se dio a la par de los cambios constitucionales que establecieron como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados tanto la revisión de la cuenta pública como la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación. Por ello los contenidos de este precepto se estrecharon de manera importante y en él simplemente se señaló la fecha en que el Congreso se reuniría para sesionar de manera ordinaria cada año, además de establecer que durante dichas sesiones se ocuparía del estudio,

discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presentaran y de la resolución de los demás asuntos que le correspondieran conforme a la Constitución.

Poco más de una década después (*DOF* del 7 de abril de 1986), el artículo 65 se modificó de nueva cuenta para adecuar sus contenidos a la evolución política que había tenido el país. De esta manera, se estableció que el Congreso se reuniría a partir del 1o. de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias; sin embargo, se agregó que, en cada uno de estos periodos, el Congreso se ocuparía de manera preferente de los asuntos que señalara su ley orgánica. Con este cambio, también se modificó el artículo 66 constitucional en el sentido de que cada periodo de sesiones ordinarias duraría el tiempo necesario para tratar los asuntos establecidos en la propia norma fundamental, pero el primero no podría prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo hasta el 15 de julio.

En 1993 (*DOF* del 3 de septiembre), el tiempo que durarían los periodos de sesiones ordinarias cambió una vez más, para empezar dos meses antes, en el caso del primero (1o. de septiembre), y un mes antes en el caso del segundo (15 de marzo). Con la misma reforma, el artículo 66 también estableció que el primer periodo no podría prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República iniciara su encargo, en cuyo caso las sesiones podrían extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Por su parte, el tiempo que podría extenderse el segundo periodo se acortó al no poder prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

La fecha de inicio del segundo periodo ordinario de sesiones cambió poco más de diez años más tarde (*DOF* del 2 de agosto de 2004) al 1o. de febrero de cada año. Ésta, sin embargo, no sería la última reforma al artículo 65, pues en 2014 (*DOF* del 10 de febrero), este precepto cambió para señalar que cuando el presidente de la República iniciara su encargo, el primer periodo de

sesiones ordinarias en el Congreso se celebraría a partir del 1o. de agosto. La reforma tuvo como finalidad adecuar los contenidos de este precepto a la reducción del plazo que se establecía en la Constitución para la toma de posesión del presidente electo, que se aprobó también con esa fecha.

Por lo que se refiere a las sesiones extraordinarias del Congreso, debe decirse que la Constitución de 1857, teniendo en cuenta que la división de poderes exigía que ninguno de éstos interviniere sino por excepción en el funcionamiento de los demás, otorgaba a la Comisión Permanente la facultad de convocar a este tipo de sesiones. Sin embargo, en la Constitución de 1917, con el ánimo de concentrar en el Ejecutivo federal un mayor número de facultades, se restringió la competencia de convocar a sesiones extraordinarias de dicha comisión.

En efecto, el texto original del artículo 67 indicaba que el Congreso tendría sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la República lo convocara y que éste no podría ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarían en la convocatoria respectiva. Dicho artículo contemplaba también la posibilidad de que el presidente convocara a sesiones extraordinarias a una sola Cámara cuando el asunto que tendría que tratarse fuera exclusivo de ella.

A pesar de la fuerza del Ejecutivo, el ánimo de volver a otorgar a la Comisión Permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, se hizo patente en 1923 (*DOF* del 24 de noviembre), cuando el artículo 67 se reformó para establecer que el Congreso o una sola de las cámaras, cuando se tratara de un asunto exclusivo de ella, se reuniría en sesiones extraordinarias cada vez que convocara para ese objeto la Comisión Permanente. Este cambio, que sería el resultado de una iniciativa presentada por el Ejecutivo en 1920, se sostuvo en la idea de que, a tres años de la aprobación del texto constitucional, no había ninguna razón que fundara la restricción a las facultades de la Comisión Permanente derivadas del texto constitucional.

La Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados que dictaminó esa iniciativa fue concluyente al tratar este tema, pues señaló que la dictadura del Poder Ejecutivo era el régimen imperante en la Constitución debido a que atribuciones que eran inherentes por razón de naturaleza al Poder Legislativo, le habían sido injustamente arrebatadas por el Constituyente de Querétaro y otorgadas al Ejecutivo, cuya suma de facultades era tan grande que hacía ilusorio el principio de división e independencia de los poderes públicos. Por ello, la Comisión dictaminó de manera positiva la iniciativa, al considerar que la reforma que se planteaba al artículo 67 contribuía eficazmente a la desconcentración de atribuciones del Ejecutivo y a perseguir la saludable idea del equilibrio de los poderes.

El artículo 69 constitucional es otro precepto que reviste gran importancia en el texto constitucional, pues regula uno de los ámbitos relevantes de la relación Ejecutivo-Legislativo: la presentación del informe presidencial cada año. En su texto original, el artículo 69 señalaba que, a la apertura de sesiones del Congreso, fueran ordinarias o extraordinarias, asistiría el presidente de la República y presentaría un informe por escrito. En el primer caso, lo haría para dar una explicación general del estado que guardaba la administración pública del país. y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se tratara, las razones o causas que habían hecho necesaria su convocatoria, y el asunto o asuntos que ameritaran una resolución perentoria. Esta redacción, sin embargo, cambiaría en 1923 (*DOF* del 24 de noviembre) cuando el poder reformador de la Constitución determinó que el presidente de la República sólo asistiría a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y, en este caso, presentaría el informe escrito en que manifestaría el estado general que guardaba la administración pública del país. Dado que con esta reforma se le devolvieron a la Comisión Permanente las facultades para convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de la apertura de éstas, ya no sería el titular del Ejecutivo, sino el presidente de la Comisión Permanente quien informaría los motivos que habían originado la convocatoria.

La segunda reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 7 de abril de 1986), se dio simplemente para adecuar sus contenidos a los cambios que había experimentado el artículo 65, pues al establecerse en el texto constitucional que el Congreso tendría dos períodos de sesiones, se consideró conveniente que la asistencia del presidente de la República al Congreso para presentar su informe tuviera lugar el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo.

En 2008 (*DOF* del 15 de agosto), se adicionó a este precepto un segundo párrafo en el que se dispuso que cada una de las cámaras haría el análisis del informe presentado por el presidente de la República y podría solicitar a éste ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerían y rendirían informes bajo protesta de decir verdad.³⁵ Esta adición al texto constitucional tenía la intención de dar a los legisladores en lo individual el poder que nunca habían tenido en la práctica: pedir información o explicaciones directamente a los órganos de la administración pública federal.³⁶ La última reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 10 de febrero de 2014) fue para eliminar del elenco de servidores públicos a los que el

³⁵ La regulación del ejercicio de esta facultad se haría, de acuerdo con lo señalado en esta reforma, por medio de la Ley del Congreso y sus reglamentos.

³⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Serna de la Garza, José María, “Comentario al artículo 69 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. IV, pp. 15 y 16. Estos autores señalan además que la facultad de las cámaras del Congreso de la Unión para citar a diversos servidores públicos federales para que comparecieran y rindieran informes bajo protesta de decir verdad en relación con el informe presidencial, no resultaba una novedad, puesto que bajo la disposición contenida en el artículo 93 constitucional en su segundo párrafo, aquella facultad ya existía, e incluso la “comparecencia” ante el Congreso de los altos funcionarios del gobierno federal ya era una práctica cotidiana, año tras año, con motivo de la glosa del informe presidencial.

Congreso podía citar, al procurador, pues con la misma reforma se instituyó la Fiscalía General de la República como un organismo público autónomo.

Uno más de los artículos a los que se debe hacer referencia cuando se tratan las disposiciones que regulan al Poder Legislativo es el artículo 70. Cuando este precepto fue aprobado por el Congreso Constituyente, sólo tenía un párrafo en el que se señalaba que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o decreto y que dichas leyes o decretos se comunicarían al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, promulgándose de la siguiente forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

Este párrafo no ha sido modificado durante los cien años de vigencia del texto constitucional; sin embargo, el artículo 70 fue integrado en 1977 (*DOF* del 6 de diciembre) con tres párrafos más cuya finalidad era dotar al legislador de un instrumento ágil y claro que regulara el procedimiento de sus actividades en la Cámara y que estableciera con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo que en ella se desarrollarían. Y es que, al establecerse cambios importantes relacionados con la integración y actuación de las cámaras con la reforma política de 1977, se pensó que deberían también darse cambios en las normas que regulaban la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso.

Esta regulación, por costumbre parlamentaria, se consagraba en un reglamento que, por sus características y jerarquía, en realidad constituía un ordenamiento con características de Ley Orgánica, pero debido a las reformas que había tenido, dicho instrumento normativo carecía de unidad sistemática. Por estas razones, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo, se señaló que era necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que regulara su estructura y funcionamiento internos. Además, se consideró también que, con el fin de conservar la total autonomía y res-

ponsabilidad del Congreso de la Unión en la expedición de su Ley Orgánica, era conveniente marcar una excepción al trámite normal que establecía la Constitución para la aprobación de las leyes, de manera tal que ese ordenamiento no pudiera ser vetado por el Ejecutivo federal ni necesitara de la promulgación de éste para tener vigencia. Esta propuesta fue aprobada por las cámaras que integraban el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los estados, abriendo con ello una nueva etapa de la regulación parlamentaria en el país.³⁷

8. *El proceso legislativo*

Dentro del título III de la Constitución, la sección II del capítulo II se refiere a la iniciativa y a la formación de leyes. Esta sección, integrada por dos artículos, ha sufrido sólo cinco cambios desde la promulgación del texto constitucional, los cuales han incidido tanto en el elenco de actores facultados para iniciar leyes o decretos, como en algunos aspectos del proceso legislativo. Sobre el primer punto, debe decirse que el texto constitucional contemplaba que el derecho de iniciar leyes o decretos lo tenían simplemente:

1. El presidente de la República;
2. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
3. Las legislaturas de los estados.

El artículo 71, además, indicaba que las iniciativas presentadas por el presidente, por las legislaturas estatales o por las diputaciones de estas últimas, pasarían desde luego a comisión, mientras que aquellas que fueran presentadas por los diputados

³⁷ Los tres párrafos que se agregaron al artículo 70 fueron los siguientes: “El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos; La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados; Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del federal para tener vigencia”.

o los senadores, se sujetarían a los trámites que designare el Reglamento de Debates. Este artículo se reformó en 2011 (*DOF* del 17 de agosto) para adecuar su texto a las reformas que el texto constitucional había tenido en el pasado. Hasta hace pocos años, el artículo 71 seguía hablando del Reglamento de Debates que, sin embargo, había dejado de existir como tal muchos años atrás, por lo que se decidió cambiar la referencia que se hacía a ese ordenamiento por menciones tanto a la Ley del Congreso como a sus reglamentos.

La segunda reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 9 de agosto de 2012) incluyó dos cambios de gran trascendencia para el proceso legislativo: el derecho de iniciar leyes que se otorgó a los ciudadanos y la iniciativa preferente que tendría el presidente de la República. Por lo que hace a la iniciativa ciudadana, su inclusión en el texto constitucional fue considerada, pues se pensó que en México la transición a la democracia no había sido suficiente para asegurar una representatividad en la cual la ciudadanía incidiera eficazmente en la toma de decisiones de interés público y en la que se incluyeran los temas de interés ciudadano en la agenda legislativa. Por esos motivos, se pensó que resultaba indispensable complementar la democracia representativa existente en el país con mecanismos de democracia directa que fueran capaces de resarcir esas deficiencias.³⁸

Ante estas consideraciones, se pensó que una de las figuras de participación ciudadana que contaba con un mayor consenso como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos era la iniciativa ciudadana, ya que por medio de ella se permitía al ciudadano delinear los espacios, las políticas, los derechos, así como otros factores sociales, económicos y políticos entre los que se desenvolvía. De esta forma, la iniciativa ciudadana podía considerarse como una forma más evolucionada de hacer política, debido a que implicaba un compromiso no

³⁸ Así se estableció en el dictamen de la Cámara de Diputados, que actuó como revisora en el proceso de reforma constitucional, publicado en la *Gaceta* núm. 3376-II del martes 25 de octubre de 2011.

sólo de la parte gubernamental por llevar a cabo sus tareas, sino que con ella una parte de la ciudadanía se involucraba en forma directa en la generación de ideas y propuestas para transformar el sistema legal.

Se pensó, por tanto, que si se incluía esta figura en el texto constitucional los ciudadanos podrían introducir nuevos temas en la agenda legislativa que, de otra manera, difícilmente formaría parte de ésta, ya fuera porque eran contrarios a los intereses de los legisladores o simplemente porque no eran relevantes para ellos. Pero, además, las comisiones que dictaminaron la propuesta de reforma constitucional, señalaron como uno más de los beneficios que conllevaba la aprobación de esta reforma, el que al estar respaldadas por un número importante de ciudadanos, este tipo de iniciativas contarían con una legitimidad que difícilmente podría ser ignorada por los legisladores que se encargarían de dictaminarla, y por tanto, los ciudadanos tendrían un cauce eficaz para transformar sus propuestas en las leyes de las que ellos mismos serían destinatarios.³⁹ Estos argumentos dieron paso a la adición de una fracción IV al artículo 71, con la que se consignó que el derecho de iniciar leyes y decretos también correspondería a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores en los términos que señalaran las leyes.

Por lo que respecta a las iniciativas del titular del Ejecutivo Federal a las que se les podría dar el carácter de preferente, los argumentos para su inclusión en el texto constitucional fueron bastante interesantes. Al dictaminar esta propuesta, los diputados señalaron que la existencia en el país de un sistema democrático, plural, incluyente y abierto, hacía necesario adoptar mecanismos de colaboración entre los poderes de la Unión y entre las fuerzas políticas. Esto, pues en un contexto caracterizado por la pluralidad, la capacidad del Ejecutivo Federal para generar acuerdos con el Congreso se dificultaba por la falta de mayorías. Es por estos motivos que se pensó en revisar la facultad e iniciativa del

³⁹ *Idem.*

presidente de la República, con el fin de fortalecer la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.⁴⁰

El contexto descrito hizo que se otorgara al presidente de la República, como responsable de la acción de gobierno, la facultad de presentar iniciativas para trámite preferente, con el fin de que éstas fueran resueltas por el Congreso en un breve lapso. La intención era que en el caso de los asuntos cuya relevancia, trascendencia y urgencia se justificaran a juicio del titular del Ejecutivo, se diera un trámite más ágil como sucedía, con sus matices, en países como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. El carácter preferente, sin embargo, no tendría que limitar las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las propuestas que presentara el Ejecutivo, sino simplemente incidir en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas.⁴¹ Por ello, para permitir la responsabilidad entre el Congreso y el presidente a fin de flexibilizar la discusión de los temas prioritarios para la nación, el artículo 71 fue adicionado con dos párrafos finales.

En el primero de ellos, se estableció que el día de apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el presidente de la República podría presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estuvieren pendientes de dictamen. Cada iniciativa, según el propio texto de este artículo, debería ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, sería el primer asunto que debería ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. Pero si la iniciativa fuera aprobada o modificada por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasaría de inmediato a la Cámara revisora, la cual debería discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las mismas condiciones. Por su parte, dado que las iniciativas de adiciones o reformas a la

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

Constitución estaban sujetas a un procedimiento diverso al que seguían las leyes ordinarias, se dispuso que este tipo de iniciativas no podrían tener el carácter de preferentes.

La última reforma que ha tenido el artículo 71 (*DOF* del 29 de enero de 2016) buscaría incluir en su fracción III, la facultad que tendría para presentar iniciativas de leyes o decretos la legislatura de la Ciudad de México.

El segundo de los artículos que forman parte de la Sección II del capítulo correspondiente al Poder Legislativo en el texto constitucional es el 72, que contiene la regulación del proceso legislativo. En este artículo, el Constituyente establecería la forma en que se discutirían, aprobarían, desecharían o modificarían los proyectos de ley o decreto cuya resolución no fuera exclusiva de alguna de las cámaras; la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a dichos proyectos; la forma de superar el veto presidencial, los trámites que deberían seguirse en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos; los tiempos y la Cámara en que deberían discutirse los proyectos de ley o decreto y las resoluciones del Congreso respecto de las cuales el Ejecutivo de la Unión no podía hacer observaciones.

Es precisamente sobre este último punto en el que incidió la primera reforma a este precepto (*DOF* del 24 de noviembre de 1923). En el artículo aprobado por el Constituyente se señalaban tres supuestos en los que el Ejecutivo no podría hacer observaciones a una resolución del Congreso de la Unión. El primero de ellos implicaba a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejercieran funciones de cuerpo electoral o de jurado. En segundo lugar, el presidente no podría hacer observaciones a las resoluciones de la Cámara de Diputados, cuando ésta declarara que debía acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Finalmente, tampoco podría realizar algún tipo de observación al decreto de convocatoria que expidiera la Comisión Permanente ante la falta del presidente, a fin de reunir al Congreso en sesiones extraordinarias para que expediera la convocatoria a elecciones presidenciales o

para que se erigiera en Colegio Electoral con el fin de hacer la elección de presidente sustituto. Este tercer caso se modificaría al devolvérsele a la Comisión Permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias no sólo ante la falta del presidente, sino cuando lo considerara necesario. De esta manera, el Ejecutivo se encontraría impedido para hacer observaciones a cualquier decreto por el que la Comisión Permanente convocara a un periodo extraordinario.

La segunda y última reforma de este artículo (*DOF* del 17 de agosto de 2011) tuvo como objetivo eliminar una mala práctica del Ejecutivo conocida como veto de bolsillo o de cajón. Hasta hace algunos años, existían ocasiones en que el presidente de la República, por ejemplo, no ordenaba la publicación de un proyecto de ley o decreto que había sido aprobado en ambas cámaras, aun cuando ya había transcurrido el tiempo previsto en el texto constitucional para que hiciera observaciones, con la única finalidad de que éste no entrara en vigor y, por tanto, vetaba en los hechos esas resoluciones del Congreso, pues “guardando ese proyecto en su bolsillo o cajón” detenía el *iter legislativo*. Esto era el resultado de la ausencia de una disposición expresa que obligara al Ejecutivo a promulgar y publicar las leyes y decretos.

Tomando en cuenta esta realidad, se pensó que era necesario modificar el artículo 72 “para avanzar en el perfeccionamiento del proceso legislativo, ante la necesidad de prevenir el acto suspensorio del Ejecutivo federal al no promulgar un proyecto”.⁴² Así, para evitar este modo de actuar por parte del presidente en turno, se estableció en el texto constitucional que vencido el plazo de treinta días para que el Ejecutivo devolviera con observaciones un proyecto a la Cámara de su origen, éste tendría diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Trans-

⁴² Así se señalaba en el dictamen hecho por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de veto presidencial, publicado el 9 de diciembre de 2010.

currido este segundo plazo, la ley o decreto sería considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen tendría que ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* dentro de los diez días naturales siguientes, sin que se requiriera refrendo.

En estos casos, los plazos señalados no se interrumpirían si el Congreso cerrara o suspendiera sus sesiones, en cuyo caso la devolución debería hacerse a la Comisión Permanente. Con estos cambios, en consecuencia, se pretendió poner un alto a una práctica que no permitía que el proceso legislativo concluyera de acuerdo con las formas establecidas en el texto constitucional.

9. Las facultades del Congreso de la Unión

El artículo 73 constitucional, que establece las facultades del Congreso de la Unión, es el artículo que más se ha reformado en el texto constitucional. Las fracciones que integran este artículo han sido modificadas por medio de setenta y siete reformas desde 1921, sólo siete de ellas mantienen su texto original. La primera de las fracciones que han permanecido inalteradas desde su aprobación por el Constituyente es la V, que otorga al Congreso de la Unión facultades para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación. La segunda fracción que no ha sufrido cambios es la VII, que da competencia al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. La tercera fracción que no se ha modificado es la XI, la cual dispone que el Congreso puede crear y suprimir los empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

La cuarta fracción del artículo 73 que se ha mantenido durante la vigencia del texto constitucional es la XII, que otorga al Congreso la facultad de declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. La quinta fracción que no se ha alterado en el texto constitucional es la XIX, que confiere facultades al Congreso de la Unión para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

tos. La sexta fracción que no ha cambiado durante los cien años de vigencia del texto constitucional es la XX, que da al órgano legislativo la competencia para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano. Por último, la séptima y última fracción de este precepto que no se ha reformado es la XXII, que otorga al Congreso la facultad para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación. Fuera de estas fracciones, todas las demás que conforman el texto del artículo 73, han cambiado durante la vigencia del texto constitucional de 1917, algunas incluso de manera radical y en varias ocasiones.

Las primeras dos fracciones de este artículo cambiaron en 1974, al desaparecer la figura de los territorios en nuestro país. La fracción I otorgaba en su texto original la facultad al Congreso para admitir nuevos estados o territorios en la unión federal, por lo que con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974, se eliminó de ella la referencia a esta última forma de organización territorial. Por su parte, la fracción II, que confería al Congreso de la Unión la facultad para erigir los territorios en estados cuando tuvieran una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política, fue derogada también con esta reforma.

La fracción III del artículo 73 ha sido modificada sólo en una ocasión (*DOF* del 29 de enero de 2016). Desde su aprobación por el Constituyente, esta fracción ha contemplado el procedimiento para formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes. Para tal efecto, el texto original de este numeral señalaba que era necesario:

1. Que la fracción o fracciones que pidieran erigirse en estados, contaran con una población de por lo menos ciento veinte mil habitantes;
2. Que se comprobara ante el Congreso que tenía los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
3. Que fueran oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se tratara, sobre la conveniencia o inconveniencia de la

erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe en el término de seis meses, contados desde el día en que se les remitiera la comunicación respectiva;

4. Que igualmente se oyera el Ejecutivo de la Federación, el cual enviaría su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le fuera pedido;

5. Que fuera votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras;

6. Que la resolución del Congreso fuera ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hubieren dado su consentimiento las Legislaturas de los estados de cuyo territorio se tratara, y

7. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trataba, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación señalada debería ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás estados.

El cambio que se dio en 2016 fue la inclusión de la participación que tendría la legislatura de la Ciudad de México en este proceso, pues ahora todas las referencias a las legislaturas de los estados han cambiado para aludir a las legislaturas de las entidades federativas.

La fracción IV de este artículo, que concedía al Congreso la facultad para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se suscitaran sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, salvo cuando esas diferencias tuvieran un carácter contencioso, se derogó en 2005 (*DOF* del 8 de diciembre), cuando se le otorgó al Senado de la República la facultad exclusiva para autorizar los convenios amistosos que sobre sus límites celebraran las entidades federativas y para resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de aquellas que así lo solicitaran.

La fracción VI, que actualmente se encuentra derogada en el texto constitucional, tuvo diversas reformas desde 1928 y hasta 1996, cuando se aprobó una de las grandes reformas políticas

que ha tenido la capital del país. En su versión original, este precepto otorgaba facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, sometiéndose a cinco bases. La primera de estas bases indicaba que el Distrito Federal y los territorios se dividirían en municipalidades, que tendrían la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. La segunda base señalaba que cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. Por su parte, la tercera base indicaba que el gobierno del Distrito Federal y los de los territorios, estarían a cargo de gobernadores que dependerían directamente del presidente de la República.

Además, en ella se señalaba que el gobernador del Distrito Federal acordaría con el presidente de la República y los de los territorios, por el conducto que determinara la ley, así como que tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serían nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. La cuarta base se ocupaba del Poder Judicial del Distrito Federal y de los territorios. En ella se disponía que los magistrados y los jueces de primera instancia, serían nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigiría en colegio electoral en cada caso. Además, esta base señalaba que, en las faltas temporales o absolutas de los magistrados, éstos se sustituirían por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente.

Esta base refería también que la ley orgánica determinaría la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designaría la autoridad ante la que se les exigirían las responsabilidades en que incurriera, salvo lo dispuesto por la misma Constitución respecto de responsabilidades de funcionarios. Para dar estabilidad a jueces y magistrados, el texto de esta base señalaría que, a partir de 1923, los magistrados y jueces del Distrito Federal y los territorios sólo podrían ser removidos de sus cargos, si observaban mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respecti-

vo, a menos que fueran promovidos a empleo de grado superior. A partir de esa misma fecha, de acuerdo con lo establecido en esta base, la remuneración que dichos funcionarios percibieran por sus servicios, no podría ser disminuida durante su encargo. Por último, la quinta base establecida en la fracción VI, indicaba que el Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estaría a cargo de un procurador general, que residiría en la Ciudad de México, y del número de agentes que determinara la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

La primera reforma que tuvo esta fracción (*DOF* del 20 de agosto de 1928), bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles, modificó la cuarta de las bases a las que debía ceñirse el Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los entonces existentes territorios. Así, dicha base señaló, a partir de la fecha de entrada en vigor de la reforma,⁴³ que los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios serían hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgaría o negaría esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días.

Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, esta base señalaba que se tendrían por aprobados los nombramientos. Cabe señalar, sin embargo, que este numeral indicaba también que, sin la aprobación de la Cámara, no podrían tomar posesión los magistrados nombrados por el presidente de la República y que en el caso de que la Cámara de Diputados no aprobara dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República haría un tercer nombramiento, que surtiría sus efectos como provisional, y que sería sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

⁴³ De acuerdo con el artículo 1o. transitorio de esta reforma, los cambios constitucionales entrarían en vigor el 20 de diciembre de ese mismo año.

En ese periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara debería aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprobara o no resolviera nada, el magistrado nombrado provisionalmente continuaría en sus funciones, con el carácter de definitivo. Pero si la Cámara desechara el nombramiento, cesaría en sus funciones el magistrado provisional, y el presidente de la República sometería un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara.

Con la reforma a esta base, también se estableció el marco que debía respetarse al legislar sobre las faltas de los magistrados. En este sentido, se disponía que, en los casos de faltas temporales por más de tres meses, los magistrados serían sustituidos mediante nombramientos que el presidente de la República sometería a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la Comisión Permanente observándose, en caso de que correspondiera, las disposiciones que se señalaban la misma base. Por su parte, en los casos de faltas temporales que no excedieran de tres meses, la Ley Orgánica determinaría la manera de hacer la sustitución. Ahora bien, si faltara un magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el presidente sometería un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados y, si ésta no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente daría su aprobación provisional, mientras se reuniera aquélla y diera la aprobación definitiva.

Mediante las reformas a esta base, también se establecería en el artículo 73 que los jueces de primera instancia, menores y correccionales del Distrito Federal y de los territorios, serían nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Estos jueces deberían reunir los requisitos que señalara la ley y serían sustituidos en sus faltas temporales también en los términos que la misma ley determinara.

Otro de los cambios para favorecer la independencia de los titulares de los órganos jurisdiccionales en el Distrito Federal y los territorios fue agregar a esta base que la remuneración que los magistrados y jueces percibieran por sus servicios,

no podría ser disminuida durante su encargo. Además, en ella se adecuaría la regulación de la responsabilidad de jueces y magistrados, para señalar que éstos sólo podrían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.⁴⁴ Con esta reforma, que modificó de manera importante distintos artículos que regulaban al Poder Judicial, se derogaron también las fracciones XXV y XXVI del artículo 73. La primera de ellas daba facultad al Congreso para constituirse en colegio electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios; por su parte, la fracción XXVI confería facultades al Congreso para aceptar las renuncias de los magistrados de la Suprema Corte, de los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios, así como para nombrar los sustitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.

Debe decirse que el 20 de agosto de 1928, además de la reforma que implicó cambios trascendentales en la regulación del Poder Judicial, se publicó otra reforma que modificó los contenidos de las tres primeras bases del artículo 73. La base 1a., es-

⁴⁴ Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, la base 4a. de la fracción VI del artículo 73 se modificaría de nueva cuenta (*DOF* del 15 de diciembre de 1934). Con esta reforma se establecería que los jueces y magistrados del Distrito Federal y territorios durarían en sus encargos seis años. Este añadido, sin embargo, se quitó de la fracción VI en 1944 (*DOF* del 21 de septiembre), año en que se agregó también al último párrafo de esta base 4a. la referencia ya no a los “magistrados”, sino a los “ministros” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En 1951 (*DOF* del 19 de febrero) esto volvió a cambiar, pues se incluyó de nueva cuenta la duración de seis años de los magistrados y jueces, pero en esta ocasión se añadió que podrían ser reelegidos. Además, con esta reforma se quitó del último párrafo de la base 4a. la referencia a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tres décadas más tarde (*DOF* del 28 de diciembre de 1982) se modificó de nueva cuenta esta base para hacerla acorde con la reforma en materia de responsabilidades de los servidores públicos que se hizo en la Constitución. De esta manera, ya no se hizo referencia a la posibilidad de que jueces y magistrados pudieran ser sustituidos de acuerdo con la parte final del artículo 111, sino en los términos del título cuarto.

tableció con dicha reforma que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva. La base 2a., por su parte, dispuso que el gobierno de los territorios estaría a cargo de gobernadores, que dependerían directamente del presidente de la República, quien los nombraría y removería libremente. Finalmente, la 3a. base señalaría que los gobernadores de los territorios acordarían con el presidente de la República, por el conducto que determinara la ley.

En 1940, se modificó de nueva cuenta la fracción VI del artículo 73 (*DOF* del 14 de diciembre). En esa ocasión, fue la segunda de las bases contempladas en dicha fracción la que tuvo cambios con los cuales se incluyó en ella elementos que se contemplaban en otras bases y se volvió a incluir en ésta que cada municipalidad de los territorios estaría a cargo de un ayuntamiento.⁴⁵

La reforma constitucional que desapareció del texto constitucional a los territorios (*DOF* del 8 de octubre de 1974) también incidió en la fracción VI del artículo 73, pues con ella se quitó de este numeral las referencias a esas formas de organización. La reforma política de 1977 (*DOF* del 6 de diciembre), también se dio en esta fracción del artículo 73, pues cambió su base segunda. Con esta modificación se contempló la posibilidad de que ciertos ordenamientos legales y reglamentos para el Distrito Federal, de acuerdo con lo que se estableciera en la legislación secundaria, serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señalara.

Una de las reformas que cambió radicalmente las disposiciones concernientes al Distrito Federal fue la que tuvo lugar en 1987 (*DOF* del 10 de agosto). Con ella, la fracción VI del artículo

⁴⁵ El texto de la base 2a., de esta forma, fue el siguiente: “2a. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente [...] Los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes [...] Cada municipalidad de los territorios estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa”.

73 se modificó para sentar nuevas bases a las que se tendría que atener el Congreso cuando legislara sobre el Distrito Federal. En la primera de estas bases se determinó que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva. La segunda base señaló que la ley orgánica correspondiente establecería los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el grado de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

Una de las bases que se modificó radicalmente fue la tercera, pues en ella se estableció la regulación de la Asamblea del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana. Ésta se integraría por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecería, de acuerdo con la nueva redacción de esta base, como se determinara en la legislación secundaria.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serían entonces electos cada tres años y por cada propietario se elegiría un suplente. Las vacantes de los representantes, además, serían cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de la propia Constitución. En esta base también se dispuso que la asignación de los representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetaría a las normas constitucionales y a la ley correspondiente. Asimismo, para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estaría a lo dispuesto por el artículo 60 de la Constitución. Sobre los requisitos que deberían reunir los representantes de la Asamblea

del Distrito Federal, se señaló que éstos serían los mismos que establecía el artículo 55 para los diputados federales y que les sería aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de la Constitución.

Por otra parte, se otorgaría competencia a la Asamblea de Representantes para calificar la elección de sus miembros, por medio de un Colegio Electoral que se integraría por todos los presuntos representantes, en los términos que señalara la ley y sus resoluciones serían definitivas e inatacables. Además, establecería las demás facultades con las que contaría ese órgano legislativo. Éstas se regularían en diez incisos dentro de esta base y serían:

1. Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tuvieran por objeto atender las necesidades que se manifestaran entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural.

2. Proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los pudiera considerar en

el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que enviara a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

3. Recibir los informes trimestrales que debería presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el pleno de la Asamblea remitiría a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

4. Citar a los servidores públicos que se determinaran en la ley correspondiente, para que informaran a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal.

5. Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la propia base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva.

6. Formular las peticiones que acordara el pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que plantearan sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana.

7. Analizar los informes semestrales que deberían presentar los representantes que la integraran, para que el pleno de la Asamblea tomara las medidas que correspondieran dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.

8. Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que hiciera el Presidente de la República, en los términos que se estableciera en la que sería la 5^a base de la fracción VI;

9. Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior.

10. Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Sobre las condiciones que regularían los procedimientos seguidos en la Asamblea de Representantes, esta base señalaba que las iniciativas que ese órgano legislativo presentara ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, pasarían desde luego

a comisión para su estudio y dictamen. Además, los bandos, ordenanzas y reglamentos que expediera en ejercicio de la facultad señalada en el inciso *A*, se remitirían al órgano que estableciera la ley para su publicación inmediata.

Respecto a los periodos de sesiones de la Asamblea, esta base señaló que dicho órgano legislativo se reuniría a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual podría prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podría prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recibos, la Asamblea celebraría sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales fuera convocada a petición de la mayoría de sus integrantes o del presidente de la República. Esta 3a. base disponía también que, a la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistiría la autoridad designada por el presidente de la República, quien presentaría un informe por escrito, en el que manifestaría el estado que guardaba la administración del Distrito Federal.

Respecto al estatuto de los representantes a la Asamblea, se determinó la inviolabilidad de éstos por las opiniones que manifestaran en el desempeño de sus cargos; pero además se señaló la obligación del presidente de ese órgano legislativo de velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reunieran a sesionar. Respecto a las responsabilidades de los integrantes de la Asamblea, esta base señaló que se aplicaría lo dispuesto por el título cuarto de la Constitución y su ley reglamentaria.

La base 4a. también cambió por completo, pues ya no reguló al Poder Judicial, sino la facultad de iniciativa de la Asamblea, que para efectos de las materias señaladas en el inciso *A* de la base 3a., correspondería a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señalara la ley correspondiente. Para la mayor participación

ciudadana, esta base señaló que en el gobierno del Distrito Federal, se establecería el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que fueran competencia de la Asamblea, la cual tendría la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le fuera formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señalara el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea. Asimismo, la ley establecería los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitieran la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

Por lo que hace a la función judicial, ésta se reguló en la base 5a. que estableció que tal función se ejercería por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integraría por el número de magistrados que señalara la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determinara. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones debería, de acuerdo con esta base, estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecería las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvieran a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Sobre los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia, en esta base se señalaba que deberían reunir los requisitos establecidos en el artículo 95 constitucional. Los nombramientos de dichos magistrados y los de los jueces, serían hechos preferentemente entre aquellas personas que hubieren prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merecieran por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

La propia base señalaba, además, que los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior serían hechos por el

presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinaría el procedimiento para su designación, las responsabilidades en que incurriera quienes tomaran posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; esa misma ley determinaría también la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados.

Los nombramientos de los magistrados serían sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo debería, según lo establecido en esta base, rendir protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanaran, ante el pleno de la Asamblea del Distrito Federal. Los magistrados durarían seis años en el ejercicio de su encargo, podrían ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución.

Por su parte, los jueces de primera instancia serían nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y tanto éstos como los magistrados, percibirían una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podría ser disminuida durante su encargo, y estarían sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 constitucional. Esta reforma, finalmente, agregaría una base 6a. a la fracción VI del artículo 73, a la que se trasladarían las disposiciones relativas al Ministerio Público en el Distrito Federal. En dicha base, se señalaría que éste se encontraría a cargo de un procurador general de justicia, que dependería directamente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

En 1990 (*DOF* del 6 de abril), la fracción VI del artículo 73 se modificaría de nueva cuenta para establecer en ella las bases que regularían la elección de los veintiséis representantes de representación proporcional que integrarían la Asamblea del Distrito Federal por medio del sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal. Estas bases disponían que un partido político,

para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, debería acreditar que participaba con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

De esta forma, todo partido político que alcanzara por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendría derecho a que se le atribuyeran representantes según el principio de representación proporcional. Además, al partido político que cumpliera con las bases señaladas, le serían asignados representantes por el principio de representación proporcional y la ley establecería la fórmula para dicha asignación, tomando en cuenta las reglas establecidas para la Cámara de Diputados.

En la asignación de representantes por este principio se seguiría el orden que tuvieran los candidatos en la lista correspondiente, pero en todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarían dos reglas. La primera consistía en que ningún partido político podría contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios, y, la segunda, en que al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le sería otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Esta base señaló, a partir de la reforma, que para la organización y contencioso electoral de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estaría a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional. Además, en ella se dispondría que el colegio electoral que calificara la elección de los representantes a la Asamblea, se integraría con los presuntos representantes que hubieran obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establecía el artículo 60 constitucional.

La regulación de las bases que sobre el Distrito Federal se establecían en la fracción VI del artículo 73 se dejarían de lado en

el texto constitucional en 1993 (*DOF* del 25 de octubre), cuando se concedió al Congreso la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo a esa entidad federativa, salvo en las materias expresamente conferidas por la Constitución a la Asamblea de Representantes. Con esta reforma se modificó sustancialmente el artículo 122 y, entre los cambios que tuvo este precepto, se incluyó en él también que sería el Congreso de la Unión el órgano al que le correspondería expedir el Estatuto, por lo que, para evitar dicha repetición, en 1996 (*DOF* del 22 de agosto) se derogó esta fracción que durante décadas albergó el marco constitucional que regiría al Distrito Federal.

Por otra parte, la fracción VIII del artículo 73, que otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de deuda pública, ha sido reformada en tres ocasiones. El texto original de esta fracción sólo comprendía un párrafo en el que se establecía que el Legislativo estaba facultado para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo podría celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Esta disposición, sin embargo, se fue ampliando con el paso del tiempo. En 1946 (*DOF* del 30 de diciembre), esa fracción se adicionó para señalar que ningún empréstito podría celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produjeran un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realizaran con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contrataran durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29.

Más de 30 años después (*DOF* del 25 de octubre de 1993), esta fracción se adicionó de nueva cuenta para otorgar al Congreso la facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberían incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requeriera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. En este caso, el Ejecutivo Federal tendría que informar anual-

mente de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le haría llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. De la misma forma, el entonces jefe del Distrito Federal tendría que informar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

En 2015 se modificó nuevamente, de forma importante, la fracción VIII del artículo 73 (*DOF* del 26 de mayo de 2015). Con esta reforma, se confirieron facultades al Congreso para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo otorgara garantías sobre el crédito de la nación y se determinaría que los empréstitos podrían ser celebrados por el Ejecutivo, pero ahora en términos de la ley de la materia, sí tenían como propósito la regulación monetaria o las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberían realizarse bajo las mejores condiciones de mercado. Otra modificación que se dio con esta reforma fue el cambio de las referencias que se hacían al jefe del Distrito Federal para señalar al jefe de Gobierno, y de la Asamblea de Representantes por la mención a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esta fracción también se adicionó a fin de otorgar facultad al Congreso para establecer en las leyes las bases generales para que los estados, el entonces Distrito Federal y los municipios, pudieran incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrían afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contrajeran; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplieran sus disposiciones. Dichas leyes deberían discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 constitucional.

Otra de las adiciones a esta fracción implicó la determinación de que el Congreso de la Unión, por medio de la comisión

legislativa bicameral competente, analizaría la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, planteada en los convenios que pretendieran celebrar con el gobierno federal para obtener garantías y, en su caso, emitiría las observaciones que estimara pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, incluso durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Esto, de acuerdo con los nuevos contenidos de la fracción VIII, aplicaría en el caso de los estados que tuvieran deuda elevada en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, sería informado de la estrategia de ajuste para los municipios que se encontraran en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebraran los Estados que no tuvieran deuda elevada.

La fracción IX del artículo 73, por su parte, se ha modificado en dos ocasiones. Mientras que en su texto original esta fracción establecía que el Congreso podría expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones, a partir de 1942 (*DOF* del 24 de octubre) su contenido se acortó para conservar sólo su segunda parte, es decir, la facultad para impedir que existieran restricciones en el comercio entre estados. Por último, en 2016 (*DOF* del 29 de enero), estas referencias a los estados se cambiaron por menciones a las entidades federativas.

Los contenidos de la fracción X, a su vez, han tenido un buen número de cambios. Originalmente, esta fracción confirió facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 constitucional. Con la reforma a esta fracción en 1929 (*DOF* del 6 de septiembre) se le otorgaron también al Congreso facultades para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. Asimismo, se señaló que la aplicación de las leyes del trabajo correspondía a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se tratara de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de

transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos que se ejecutaran en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijaran las disposiciones reglamentarias.

A estas excepciones se agregaron los asuntos relativos a la industria textil a través de la segunda reforma que tuvo esta fracción (*DOF* del 27 de abril de 1933). Algunos meses más tarde (*DOF* del 18 de enero de 1934) se agregaron también como excepciones las obligaciones que en materia educativa correspondieran a los patrones. Esta reforma también dispuso que en el rendimiento de los impuestos que el Congreso federal estableciera sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concediera esta fracción, participarían los estados y municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acordaran. Justo un año después (*DOF* del 18 de enero de 1935), se le otorgaron en esta fracción facultades al Congreso para legislar sobre la industria cinematográfica y en 1940 (*DOF* del 14 de diciembre), se estableció como una más de las excepciones para aplicar las leyes del trabajo por parte de las autoridades estatales los asuntos relativos a la industria eléctrica.

La siguiente reforma (*DOF* del 24 de octubre de 1942) cambió la regulación sobre esta industria en la misma fracción, pues se derogaron las disposiciones sobre el rendimiento de los impuestos sobre energía eléctrica y, al mismo tiempo, se le otorgaron al Congreso facultades para legislar, en general, respecto a la energía eléctrica. Pocos días después de que se publicara esta reforma, tuvo lugar otro cambio (*DOF* del 18 de noviembre de 1942). Con esta modificación se derogó buena parte de esta fracción, sólo se conservó la facultad del Congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Bando de Emisión Único y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

En 1947 (*DOF* del 29 de diciembre), se otorgó en esta fracción la facultad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos al Congreso de la Unión. Casi treinta años más tarde

(*DOF* del 6 de febrero de 1975), se añadió a la energía nuclear como otro de los ámbitos en los que el Congreso de la Unión tendría facultades para legislar. Asimismo, la posibilidad que tenía el Congreso para legislar sobre instituciones de crédito se extendió para abarcar los servicios de banca y crédito algunos años después (*DOF* del 17 de noviembre de 1982). Esta competencia se modificó nuevamente en 1993 (*DOF* del 20 de agosto), cuando la facultad para legislar a la que se hizo referencia en la fracción X, fue la relativa a intermediación y servicios financieros. Finalmente, en 2007 (*DOF* del 20 de julio) se otorgaron al Congreso, mediante esta fracción, facultades para legislar sobre sustancias químicas, explosivos y pirotecnia.

Por lo que respecta a la fracción XIII del artículo 73, debe decirse que ésta sólo ha sido reformada en una ocasión (*DOF* del 21 de octubre de 1966). Al aprobarse por el Constituyente, esta disposición otorgó al Congreso de la Unión facultades para reglamentar el modo en que debían expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales debían declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra; sin embargo, con la reforma de 1966 se derogó la referencia que se hacía a la expedición de las referidas patentes.

La fracción XIV, que en su texto original establecía la facultad del Congreso para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, así como para reglamentar su organización y servicio, se modificó en 1944 (*DOF* del 10 de febrero) para hacer referencia a las instituciones armadas de la Unión, especificando que éstas serían el ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea nacionales.

La fracción XV, por su parte, sólo ha sido reformada en una ocasión (*DOF* del 29 de enero de 2016) para cambiar la referencia que en ella se hacía a los estados, por la mención a las entidades federativas, con el fin de incluir a la Ciudad de México en la regulación derivada de esta fracción. Así, actualmente este numeral otorga facultades al Congreso de la Unión para dar re-

glamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de industria conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

La fracción XVI y las bases que ésta contempla han cambiado en tres ocasiones desde 1917. El texto original de esta fracción concedió facultad al Congreso para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. Para precisar esta última competencia, la primera base de este artículo estableció que el Consejo de Salubridad General dependería directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y que sus disposiciones generales serían obligatorias en el país.

La base 2a., por su parte, indicó que, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendría obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República. La base 3a. estableció, además, que la autoridad sanitaria sería ejecutiva y que sus disposiciones serían obedecidas por las autoridades administrativas del país. Por último, la 4a. base contempló que las medidas que el Consejo hubiera puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenaban al individuo y degeneraban la raza, serían revisadas después por el Congreso de la Unión en los casos que le competieran.

La primera reforma que tuvo esta fracción se dio en 1934 (*DOF* del 18 de enero). Con ella, se otorgó al Congreso facultad para dictar leyes, además de las materias contempladas en el primer párrafo de la fracción XVI, sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros. La segunda reforma modificó la base 4a., para establecer en ella ya no una mención a la degeneración de la raza, sino de la especie humana, así como para señalar que

las medidas adoptadas por el Consejo para prevenir y combatir la contaminación ambiental serían también revisadas por el Congreso de la Unión. Por su parte, la tercera reforma que tuvo este precepto, (*DOF* del 2 de agosto de 2007) sustituyó la mención al Departamento de Salubridad por la mención a la Secretaría de Salud.

La fracción XVII, sólo ha tenido una reforma (*DOF* del 11 de junio de 20113) a fin de sumar a las facultades que se le otorgaban al Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas, correos, así como uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, las relativas a tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet.

Por otra parte, el texto original de la fracción XVIII, señalaba que el Congreso podría establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debería tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas. Su contenido varió en 1982 (*DOF* del 17 de noviembre), para precisar que lo que podría hacer el Congreso no sería determinar el valor de la moneda extranjera, sino dictar reglas para llevar a cabo esa determinación.

La fracción XXI del texto constitucional ha cambiado sustancialmente durante la vigencia de la Constitución de 1917. Originalmente, esta fracción estaba integrada sólo por un párrafo en el que se conferían facultades al Congreso de la Unión para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos debieran imponerse. En 1993 (*DOF* del 3 de julio), a esta fracción se le adicionó un segundo párrafo que dispuso que las autoridades federales podrían conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tuvieran conexidad con delitos federales.

Poco más de una década después (*DOF* del 28 de noviembre de 2005) se añadió otro párrafo a esta fracción en el que se señaló que, en las materias concurrentes previstas en la Constitución, las leyes federales establecerían los supuestos en que las autoridades

del fuero común podrían conocer y resolver sobre delitos federales. Con la reforma penal de 2008 (*DOF* del 18 de junio de 2008) se otorgaron al Congreso facultades para legislar en materia de delincuencia organizada y en 2009 (*DOF* del 4 de mayo) para expedir la ley general en materia de secuestro en la que deberían establecerse, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Dos años más tarde (*DOF* del 14 de julio de 2009) se sumó a las facultades del Congreso la de expedir leyes generales en materia de trata de personas y en 2012 (*DOF* del 25 de junio) se estableció que las autoridades federales podrían conocer de delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afectaran, limitaran o menoscabaran el derecho a la información o a las libertades de expresión o imprenta. En 2013 (*DOF* del 8 de octubre) la fracción XXI del artículo 73 constitucional se modificó totalmente para otorgar una nueva redacción a algunos de sus contenidos y agregar otros. Con esta reforma, se confirieron al Congreso facultades para expedir:

- Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establecieran como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. Estas leyes generales, contemplarían también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;
- La legislación que estableciera los delitos y faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deberían imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada.
- La legislación única en materia procedural penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regiría en la República en el orden federal y en el fuero común.

El artículo seguiría señalando en qué casos las autoridades federales podrían conocer de delitos del fuero común, pero, además, dispondría que, en las materias concurrentes previstas en la Constitución, las leyes federales establecerían los supuestos en que las autoridades del fuero común podrían conocer y resolver sobre delitos federales.

Con la reforma político-electoral de 2014 (*DOF* del 10 de febrero) se otorgó en esta fracción la facultad al Congreso para expedir leyes generales en materia de delitos electorales. Un año más tarde (*DOF* del 10 de julio de 2015) se añadieron en esta fracción, las facultades al Congreso para expedir leyes generales sobre desaparición forzada, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como en materia electoral.

El inciso *c* de esta fracción, por su parte, sería reformado en 2015 (*DOF* del 2 de julio) para añadir la facultad que el Congreso tendría de expedir la legislación única de justicia penal para adolescentes y, por último, pocos meses después (*DOF* del 29 de enero de 2016), se quitó la referencia que se hacía al Distrito Federal del segundo párrafo del inciso *a* de esta fracción.

En lo que se refiere a la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, es necesario mencionar que originalmente ésta otorgaba al Congreso facultades para formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes; pero fue derogada en 1977 (*DOF* del 6 de diciembre), cuando en el artículo 70 constitucional se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley que regularía su estructura y funcionamiento.

No obstante, se adicionarían de nueva cuenta contenidos a esta fracción en 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), cuando se otorgaron al Congreso facultades para expedir leyes que establecieran las bases de coordinación entre la Federación, el entonces Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento,

el ingreso, la selección, la promoción y el reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. Sin embargo, en 2008 (*DOF* del 18 de junio), los contenidos de esta fracción cambiaron nuevamente con la importante reforma en materia penal publicada ese año, para precisar que el Congreso podría establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución.⁴⁶

La fracción XXIV de este artículo ha sido reformada en dos ocasiones. En principio, ésta señalaba que el Congreso tenía facultad para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor; sin embargo, la referencia a ese órgano se cambió por la mención a la entidad de fiscalización superior de la Federación en 1999 (*DOF* del 30 de julio), año en el que también se otorgarían facultades al Legislativo federal para expedir las leyes que normaran la gestión, el control y la evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales. La segunda reforma que tuvo esta fracción (*DOF* del 27 de mayo de 2015) se dio con la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción contemplado en el artículo 113 constitucional y tuvo como finalidad dar al Congreso facultades para expedir la ley general que estableciera las bases de coordinación de dicho sistema.

Por su parte, la fracción XXV ha tenido cambios diversos desde su aprobación por el Constituyente. Originalmente, esta fracción otorgaba al Congreso la facultad para constituirse en colegio electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios. En 1928 (*DOF* del 20 de agosto) se derogó esta fracción, por lo que años más tarde se incluyeron en ella los contenidos de la fracción XXVII. Esta última fue la primera en reformarse en el artículo 73 (*DOF* del 8 de julio de 1921) para establecer que el Congreso de la Unión tendría facul-

⁴⁶ Esta fracción, como varias del artículo 73 constitucional, se modificó al aprobarse la reforma política de la Ciudad de México (*DOF* del 29 de enero de 2016), para quitar de ella la referencia que contenía sobre el Distrito Federal.

tad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiriera a dichas instituciones.

Después de este cambio, la fracción XXVI fue modificada de nueva cuenta en 1966 (*DOF* del 13 de enero) para adicionarle la facultad que tendría el Congreso para establecer, organizar y sostener escuelas prácticas de minería; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación fuera de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir de manera conveniente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, con el fin unificar y coordinar la educación en toda la República. Con esta reforma también se indicó que los títulos expedidos por los establecimientos de que se trataba surtirían sus efectos en toda la República. Más de tres décadas después (*DOF* del 21 de septiembre de 2000), esta fracción se reformó nuevamente para otorgar facultades al Congreso a fin de legislar sobre vestigios o restos fósiles.

Con la reforma educativa de 2013 (*DOF* del 26 de febrero), se añadió a esta fracción la facultad que tendría el Congreso de la Unión para establecer el servicio profesional docente en términos del artículo 3o. constitucional y, al mismo tiempo, se incluyó la determinación de que las leyes encaminadas a distribuir entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscarían unificar y coordinar la educación en toda la República y asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y de diversidad. También se conferirían al Congreso en esta fracción, facultades para legislar en materia

de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.⁴⁷

La fracción XXVI del artículo 73 constitucional, que en su texto original contemplaba la facultad del Congreso para aceptar las renuncias de los integrantes de la Suprema Corte, de los jueces y magistrados del Distrito Federal y territorios, así como de nombrar los sustitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas ha tenido cuatro cambios fundamentales. El primero de ellos fue su derogación en 1928 (*DOF* del 20 de agosto). El contenido de esta fracción, sin embargo, se integró con lo correspondiente a la fracción XXVIII⁴⁸ y sería modificado en 1933 (*DOF* del 29 de abril). De esa manera, dicha fracción otorgó la facultad al Congreso para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en colegio electoral en los términos señalados por la anterior fracción XXVIII. Al darse en 2012 (*DOF* del 9 de agosto) los cambios constitucionales con los cuales, ante la falta absoluta del presidente, el secretario de Gobernación asumiría provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo, se quitó la mención de la presidencia provisional como un acto en el que el Congreso tendría que intervenir como colegio electoral que se contemplaba en la fracción XXVI.

Después de que se derogaran las fracciones XXV y XXVI de artículo 73 constitucional, los contenidos de la fracción XXIX se convirtieron en los correspondientes a la fracción XXVII; los de la fracción XXX, en los de la fracción XXVIII y los de la XXXI (que finalmente se derogaría) en los de la fracción XXIX. De esta forma, la fracción XXVII estableció después de 1928 (*DOF* del 20 de agosto de 1928) la facultad que el Congreso tendría para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

⁴⁷ Con la reforma política de la Ciudad de México (*DOF* del 29 de enero de 2016) se modificó de nueva cuenta esta fracción para sustituir las referencias a los estados por menciones a las entidades federativas.

⁴⁸ El texto original de la fracción XXVIII otorgaba facultades al Congreso para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debería sustituir al Presidente de la República, ya fuera con carácter de sustituto o de provisional en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución.

La fracción XXVIII, por su parte, estableció, después de la derogación de las fracciones señaladas, la facultad del Congreso para examinar la cuenta que anualmente debería presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas. Esta fracción fue derogada de nueva cuenta en 1977 (*DOF* del 6 de diciembre), pero se volvió a adicionar en 2008 (*DOF* del 7 de mayo), en esta reforma se contempló la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirían la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con el fin de garantizar su armonización en el ámbito nacional. La última reforma que tuvo esta fracción fue para sustituir las menciones a los estados, el Distrito Federal y a los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, por referencias a las entidades federativas y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (*DOF* del 29 de enero de 2016).

La fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución se integró con los contenidos de la fracción XXX del texto original de la Constitución de 1917, que contemplaba que el Congreso de la Unión podría expedir todas las leyes que fueran necesarias a objeto de hacer efectivas todas las facultades contempladas en el artículo 73, así como todas las demás que fueran concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión. No obstante, en 1942 (*DOF* del 24 de octubre) sus contenidos pasaron a una fracción XXX que se adicionó a este numeral, mientras que en ella se señaló la facultad del Congreso para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5o. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación, y
- f) Explotación forestal.⁴⁹

Asimismo, esta fracción señaló que las entidades federativas participarían en el rendimiento de dichas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinara. Las legislaturas locales fijarían, además, el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

A partir de 1967 empezó a darse una serie de adiciones a este precepto que concederían un buen número de facultades al Congreso de la Unión. La primera de ellas (*DOF* del 24 de octubre de 1967) añadió una fracción XXIX-B, con la que se conferirían facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales.

Casi diez años más tarde (*DOF* del 6 de febrero de 1976) se adicionó la fracción XXIX-C, a fin de otorgar facultades al Legislativo para expedir las leyes que establecieran la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Esta fracción, se reformó en 2016 (*DOF* del 29 de enero) para sustituir la referencia a los estados, por la alusión a las entidades federativas.

La fracción XXIX-D fue adicionada en 1983 (*DOF* del 3 de febrero), a fin de dar facultades al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

⁴⁹ A estos incisos se añadió otro en 1949 (*DOF* del 10 de febrero) en el que se hizo mención a la producción y consumo de cerveza.

Esta fracción fue reformada nuevamente veintitrés años más tarde (*DOF* del 7 de abril de 2006), para otorgar facultades al órgano legislativo federal para expedir leyes en materia de información, estadística y geográfica de interés nacional.

En 1983 (*DOF* del 3 de febrero) se añadió la fracción XXIX-E para conferir facultad al Congreso para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. Además, mediante la fracción XXIX-F se dieron facultades también al Congreso para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiriera el desarrollo nacional.

Cuatro años más tarde (*DOF* del 10 de agosto de 1987) se sumó una fracción más al artículo 73: la XXIX-G. Con ella, se dieron facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.⁵⁰

En esa misma fecha se publicó otra reforma para otorgar al Congreso, por medio de la fracción XXIX-H, facultades para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización,

⁵⁰ En esta fracción, con la reforma del 29 de enero de 2016, se dejó de hablar de los estados, para hacer referencia a las entidades federativas y, además de los municipios, se estableció la posibilidad de que las leyes establecieran también la concurrencia de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México con el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipales.

su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Esta fracción se modificó seis años más tarde (*DOF* del 25 de octubre de 1993) con el fin de quitar la competencia al Congreso para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo para el Distrito Federal, que pasaría a la Asamblea de Representantes.

Casi tres años después (*DOF* del 28 de junio de 1999), se modificó de nueva cuenta la fracción XXIX-H para hacer cambios sólo de forma. En 2006 (*DOF* del 4 de diciembre), se adicionó esta fracción para señalar que los tribunales de lo contencioso-administrativo tendrían también facultades para imponer sanciones a los servidores públicos por la responsabilidad administrativa que determinara la ley.

Por último, esta fracción se reformó por completo en 2015 (*DOF* del 27 de mayo) cuando la Constitución fue modificada de manera importante con el objetivo de mejorar la regulación del combate a la corrupción en el país. Con esta reforma, se otorgó al Congreso la facultad para expedir la ley que instituyera el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que estableciera su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. En virtud de esta reforma, se señaló también que el Tribunal tendría a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública federal y los particulares. Asimismo, éste sería el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determinara como graves y a los particulares que participaran en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como para fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que derivaran de los daños y perjuicios que afectaran a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

En cuanto a su organización y funcionamiento, la reforma determinó que el Tribunal funcionaría en Pleno o en salas regionales. La Sala Superior de este órgano jurisdiccional, se compon-

dría de magistrados que serían designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Estos magistrados durarían en su encargo quince años improrrogables. Por su parte, los magistrados de Sala Regional serían designados por el presidente de la República y ratificados por la mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente y durarían en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos. Esta nueva fracción también establecería que los magistrados sólo podrían ser removidos de sus cargos por las causas graves que señalara la ley.

En 1999 (*DOF* del 28 de junio) se adicionó una fracción XXIX-I, que después de las adecuaciones que sufrieron varios preceptos de la Constitución a partir de la reforma política del Distrito Federal (*DOF* del 29 de enero de 2016), estableció la facultad del Congreso de la Unión para determinar las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarían sus acciones en materia de protección civil.

Con los cambios al texto constitucional que se publicaron en 1999 (*DOF* del 28 de junio), se otorgaron también facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; pero al mismo tiempo, para establecer la participación de los sectores social y privado en este ámbito. La fracción con la cual se otorgaron estas facultades (XXIX-J) se modificó de nueva cuenta en 2011 (*DOF* del 12 de octubre) y en 2016 (*DOF* del 29 de enero). Con estas reformas, el contenido de este numeral indicó que el Congreso tendría facultad para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de la Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los municipios

y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado.

En 2003 (*DOF* del 29 de septiembre), se adicionó la fracción XXIX-K para otorgar facultades al Congreso para dictar leyes en materia de turismo. Ésta, después de las reformas publicadas el 29 de enero de 2016, señaló que dichas leyes establecerían las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado.

Poco menos de un año después (*DOF* del 5 de abril de 2004), se adicionó una fracción más al artículo 73, para dar al Congreso las facultades para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. Ese mismo año, (*DOF* del 27 de septiembre de 2004) se concedió también facultades al Congreso para expedir leyes que establecieran la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado (fracción XXIX-L).

En 2007 tuvo lugar otra adición al artículo 73 (*DOF* del 15 de agosto de 2007), con la que se sumó una fracción XXIX-N a este precepto. Con dicha adición se le dieron facultades al Congreso para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerían las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, municipios y, en su caso demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁵¹

⁵¹ Esta redacción corresponde a la adecuación que se hizo en 2016 (*DOF* del 29 de enero), pues en el texto original de esta fracción se hacía referencia a los

Otra adición a este numeral se llevó a cabo en 2009 (*DOF* del 30 de abril), cuando se añadió la fracción XXIX-Ñ, la cual conferiría al Congreso de la Unión facultades para expedir leyes que establecieran las bases sobre las cuales la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal coordinarían sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV del propio artículo 73. En esta fracción se dispuso que el Congreso expediría las leyes que establecerían los mecanismos de participación de los sectores social y privado en este ámbito, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.⁵² La fracción XXIX-O se agregó, por su parte, también 2009 (*DOF* del 30 de abril) para otorgar facultades al Congreso de legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

Dos años más tarde (*DOF* del 12 de octubre de 2011) al añadir la fracción XXIX-P al artículo 73, se otorgaron facultades al Congreso para expedir leyes que establecerían la concurrencia de la Federación, los estados (entidades federativas con la reforma de 29 de enero de 2016) y los municipios,⁵³ en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México fuera parte.

En 2012 (*DOF* del 9 de agosto), al modificarse el artículo 35 para incluir en nuestro sistema la iniciativa ciudadana y la consulta popular, se le otorgó también facultad al Congreso para legislar en estas materias al sumarse al artículo 73 la fracción

estados y no se mencionaba a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

⁵² Tal como sucedió con distintas fracciones de este artículo con la reforma de 29 de enero de 2016, las referencias a los estados se sustituyeron por menciones a las entidades federativas, y se incluyeron a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México como órganos políticos que podrían coordinar sus acciones con la Federación, las entidades federativas y los municipios.

⁵³ En enero de 2016 se agregaron también las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

XXIX-Q. Un año después (*DOF* del 27 de diciembre de 2013), al adicionarse la fracción XXIX-R, se le confirió la facultad al Congreso de la Unión para expedir la ley general que armonizara y homologara la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

Pocos meses más tarde (*DOF* del 7 de febrero de 2014) al artículo 73 se le integró una nueva fracción (la XXIX-S) para establecer las facultades que el Congreso tendría para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollaran principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los órdenes de gobierno.

En 2014 (*DOF* del 7 de febrero) se agregó una fracción XXIX-T para otorgar al Congreso, una vez contempladas las adecuaciones resultado de la reforma constitucional de enero de 2016, la facultad para expedir la ley general que establecería la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como para determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

También en 2014 (*DOF* del 10 de febrero) se añadió la fracción XXIX-U al artículo 73, con la que el Congreso adquiriría la facultad para expedir las leyes generales que distribuyeran competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la Constitución.

Un año después (*DOF* del 27 de mayo de 2015), se otorgó otra facultad al Congreso con la adición de la fracción XXIX-V. Con ella se le dio competencia al órgano legislativo para expedir la ley general que distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno para establecer responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables

por los actos u omisiones en que éstos incurrieran y las que correspondieran a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto previera, así como los procedimientos para su aplicación.

Ese mismo año, casi un mes después, se añadió la fracción XXIX-W a este numeral, para dar al Congreso la facultad para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tuvieran por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25.⁵⁴

Finalmente, en 2016 (*DOF* del 25 de julio) se otorgó la facultad al Congreso, por medio de la adición de la fracción XXIX-X, para expedir la ley general que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

Como ya se adelantó, los contenidos de la fracción XXIX, finalmente pasaron a la XXX, que se adicionó en 1942 (*DOF* del 24 de diciembre). De ella se desprenden facultades implícitas para el Congreso que, sumadas a todas las adiciones que se han hecho al artículo 73, demuestran que la idea del Constituyente de establecer un sistema de distribución de competencias residual en favor de los estados, con el fin de evitar que las autoridades federales engullen a las locales por tener un gran número de competencias, no ha llegado a buen puerto. Las legislaturas estatales que, al participar en el proceso de reforma constitucional, deberían ser el freno para que no se le atribuyeran tantas facultades al legislador federal en su detrimento, no han sido el contrapeso que deberían, pues no frenan la tendencia creciente

⁵⁴ Llama la atención que aun cuando la reforma se aprobó antes del 29 de enero de 2016, no se hayan adecuado sus contenidos y en esta fracción se siga haciendo referencia al Distrito Federal.

que existe para atribuir cada vez más materias en las cuales tendrá que legislar el Congreso de la Unión.

10. Facultades de las cámaras que integran el Congreso de la Unión

El artículo 65 constitucional establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Este precepto, en su texto original, contemplaba simplemente seis fracciones, en las que se señalaban como facultades de la Cámara baja:

I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las atribuciones que la ley señalará respecto a la elección del presidente de la República;

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

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deberían decretarse para cubrir aquél;

V. Conocer de las acusaciones que se hicieran a los funcionarios públicos a los que se refiere la Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en gran jurado para declarar si había o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozaran de fuero constitucional, cuando fueran acusados por delitos del orden común, y

VI. Las demás que le confiriera expresamente la Constitución.

Por medio de la primera reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 20 de agosto de 1928), se añadieron dos fracciones más a este artículo. La primera fracción adicionada⁵⁵ otorgaba facultades exclusivas a la Cámara de Diputados para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, que

⁵⁵ Esta fracción sería la VI y los contenidos que ésta ocupaba originalmente se recorrerían a la fracción VIII.

le sometiera el presidente de la República. Por su parte, la segunda fracción adicionada,⁵⁶ otorgaría facultades a la Cámara para declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el presidente de la República en los términos de la parte final del artículo 111.

Más tarde, por medio de la reforma en materia de combate a la corrupción (*DOF* del 27 de mayo de 2015), se agregó a este precepto una nueva fracción en la que se otorgaron facultades a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución, que ejercieran recursos del presupuesto de egresos de la Federación. De esta forma, los contenidos que originalmente contemplaba la fracción VI se convirtieron, finalmente, en los de la fracción IX.

La segunda reforma que tuvo este numeral (*DOF* del 6 de julio de 1971) modificó su fracción I para señalar que la facultad de erigirse en colegio electoral sobre la elección de presidente de la República se ejercería también respecto de las elecciones de ayuntamientos en los territorios, pudiendo suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales, en los términos de las leyes respectivas. Esta fracción se modificó nuevamente en 1974 (*DOF* del 8 de octubre), para quitar del artículo el añadido que se había hecho en 1971 como resultado de la desaparición de los territorios en el país.

En 1993 (*DOF* del 3 de septiembre) esta fracción se reformó nuevamente para que en ella se señalara como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados erigirse en colegio electoral para calificar la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determinara la ley. Su resolución, de acuerdo con esta reforma, sería definitiva e inatacable. Finalmente, esta fracción cambió completamente en 1996, cuando la facultad de realizar el cómputo final de la elección de presidente, así como

⁵⁶ Esta fracción sería la VII.

de formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, pasaron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De esta forma, los contenidos de la fracción I del artículo 74, contemplaron simplemente la facultad de la Cámara baja para expedir el Bando Solemne que daría a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que realizara el Tribunal Electoral.

La fracción II de este precepto se reformó en dos ocasiones. Con la primera reforma (*DOF* del 30 de julio de 1999) esta fracción dispuso que la Cámara de Diputados tendría facultades para coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que dispusiera la ley. Mediante la segunda reforma a esta fracción (*DOF* del 27 de mayo de 2015), se hizo mención expresa a la Auditoría Superior de la Federación, como la entidad que podría ser coordinada y evaluada por la Cámara baja.

Por su parte, la fracción III fue derogada en 1999 (*DOF* del 30 de julio), pero sólo unos años más tarde (*DOF* del 10 de febrero de 2014), con la importante reforma política que se dio mediante distintos cambios constitucionales, en este numeral se integró la facultad de la Cámara de Diputados para ratificar el nombramiento que el presidente de la República haría del secretario del ramo en materia de hacienda, salvo que se optara por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estaría a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 constitucional, así como de los demás empleados superiores de hacienda.

La fracción IV del artículo 74 constitucional ha sido reformada en seis ocasiones desde 1917. La primera modificación a esta fracción tuvo lugar con la reforma política de 1977 (*DOF* del 6 de diciembre). Con ella se modificaron sus contenidos para establecer como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deberían

decretarse para cubrirlos. También se le otorgaron en esta fracción facultades a la Cámara para revisar la cuenta pública del año anterior.

Con los cambios constitucionales de 1977 se dispuso que el Ejecutivo federal haría llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. Asimismo, se estableció que no podría haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideraran necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearían los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República. La fracción señalaba, además, que la revisión de la cuenta pública tendría por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se había ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

De acuerdo con esta reforma, si del examen que llevara a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la ley. La cuenta pública del año anterior, se señalaba en esta nueva redacción de la fracción IV, debería ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio. Los nuevos contenidos de esta fracción también señalaban que sólo se podría ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública cuando mediara solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo hubieran motivado.

Los plazos para que el Ejecutivo hiciera llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos

y los proyectos de presupuesto se redujo con la reforma que tuvo la fracción IV en 1982 (*DOF* del 17 de noviembre). Así, éstos tendrían que hacerse llegar a la Cámara a más tardar el día 15 del mes de noviembre, pero también se estableció un caso especial en el que podrían enviarse estas iniciativas y proyectos hasta el día 15 de diciembre: cuando el Ejecutivo iniciara su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional.

En 1993 (*DOF* del 25 de octubre) se modificó una vez más esta fracción. Uno de los cambios que trajo aparejado esta reforma se dio a la par de la importante reconfiguración que tuvo la regulación del Distrito Federal, por lo que, dado que con ella se otorgó facultad a la Asamblea de Representantes para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, esta competencia se le quitó a la Cámara de Diputados. Pero además de este cambio, se sustituyeron las menciones a “leyes de ingresos” y “proyectos de presupuestos”, por las menciones a la “Ley de Ingresos” y el “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”.

En 2004 (*DOF* del 30 de julio), se estableció que la aprobación anual del presupuesto de egresos de la Federación se haría previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deberían decretarse para cubrirlo. Además, con la reforma de 2004, los plazos que el Ejecutivo tendría para hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos cambiaron al 8 de septiembre, salvo cuando iniciara su encargo, en cuyo caso la fecha límite seguiría siendo el 15 de diciembre. Un cambio más que implicó esta reforma fue el establecimiento de una fecha límite para que la Cámara aprobara el presupuesto de egresos, que sería el 15 de noviembre.

Casi cuatro años más tarde (*DOF* del 7 de mayo de 2008), la regulación sobre la revisión de la cuenta pública que se encontraba en la fracción IV del artículo 74 pasó a la VI y en 2014 (*DOF* del 10 de febrero), con el cambio en el artículo 83 de la fecha en

que el Ejecutivo entraría a ejercer su encargo, se cambió también el límite en que, bajo este supuesto, el presidente podría hacer llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos al 15 de noviembre.

La fracción V del artículo 74 ha sido modificada sólo en una ocasión (*DOF* del 28 de diciembre de 1982). Con esta reforma, las facultades que se atribuirían a la Cámara de Diputados fueron declarar si había o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieran incurrido en delito en los términos del artículo 111 constitucional, así como conocer de las imputaciones que se hicieran a los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauraran.

La fracción VI, después de su cambio total en 1928 por la inclusión de nuevas fracciones en el artículo 74, ha tenido cinco modificaciones más. La primera de ellas se dio en 1974 (*DOF* del 8 de octubre), cuando al desaparecer los territorios, se quitarían las referencias que a ellos se hacían de esta fracción. Más de una década después (*DOF* del 10 de agosto de 1987), la fracción VI fue derogada; sin embargo, en 2008 (*DOF* del 7 de mayo), los contenidos contemplados anteriormente en la fracción IV relacionados con la cuenta pública se incluyeron en ésta con algunos cambios. Así, en esta fracción se retomó como facultad de la Cámara de Diputados revisar dicha cuenta pública, con el objeto que se señalaba anteriormente en la fracción IV.

Pero, además, se dispuso que esa revisión sería hecha por la Cámara de Diputados por medio de la entidad de fiscalización superior de la Federación. En esta nueva fracción se contempló también la regulación sobre el examen de la cuenta pública; sin embargo, se señaló que en el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, la entidad de fiscalización superior sólo podría emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en términos de la ley.

De acuerdo con la nueva regulación contenida en la fracción VI del artículo 74, la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente debería ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Además, sólo se podría ampliar el plazo de presentación cuando mediara solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motivaren. En cualquier caso, la prórroga no debería exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contaría con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública.

En esta fracción reformada se señaló también que la Cámara de Diputados concluiría la revisión de la cuenta pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por dicha entidad, seguiría su curso en términos de lo dispuesto por la propia Constitución.⁵⁷ Además, en esta fracción se señaló que la Cámara de Diputados evaluaría el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podría requerir que le informara sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Por último, en 2015 (*DOF* del 27 de mayo) se modificó de nueva cuenta la fracción VI del artículo 74. Con esta reforma se cambiaron todas las referencias a la entidad de fiscalización superior de la Federación, por menciones a la Auditoría Superior de la Federación. Pero, además, se cambió también la fecha límite en que se podría concluir la revisión de la cuenta pública

⁵⁷ Este plazo se amplió hasta el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública con la reforma constitucional de 2012.

del 30 de septiembre al 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.

Por lo que respecta a la fracción VII, después de ser derogada en 1982 (*DOF* del 28 de diciembre), se integró con nuevos contenidos en 2014 (*DOF* del 10 de febrero), cuando se otorgaron en esta fracción facultades a la Cámara para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo dispuesto por la ley. No obstante, para evitar que el Legislativo pudiera retrasar la aprobación del Plan, se estableció también en esta fracción que en caso de que la Cámara de Diputados no se pronunciara en dicho plazo, éste se entendería aprobado.

El artículo 75 también establece ciertas reglas que inciden en las competencias que tiene atribuidas la Cámara de Diputados. En su texto original este numeral estaba integrado sólo por un párrafo en el que se señalaba que esta última, al aprobar el presupuesto de egresos, no podría dejar de señalar la retribución que correspondería a un empleo que estuviera establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omitiera fijar dicha remuneración, se entendería por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que había establecido el empleo. Sin embargo, en 2009 (*DOF* del 24 de agosto) se añadieron dos párrafos más a este precepto para señalar que en todo caso, ese señalamiento debería respetar las bases que se establecieron en esa misma fecha en el artículo 127.⁵⁸

Asimismo, se dispuso que los poderes federales, además de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejercieran recursos del presupuesto de egresos de la Federación, deberían incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se proponeían que percibieran sus servidores públicos. Estas propues-

⁵⁸ Entre ellas se encontrarían, por ejemplo, que ningún servidor público podría recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República o igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente se fuera consecuencia del desempeño de varios empleos públicos.

tas, de acuerdo con este nuevo párrafo, deberían observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos se encontraba contemplado en la Constitución y en las demás disposiciones legales aplicables.

En lo que concierne al Senado de la República, es el artículo 76 el que establece las facultades exclusivas para ese órgano legislativo. Dicho precepto, que en su texto original estaba integrado sólo por ocho fracciones, actualmente cuenta con catorce, que han ido cambiando desde 1917. En su redacción original, la primera fracción de este precepto señalaba como una facultad del Senado aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrara el presidente de la República con las potencias extranjeras. Esta fracción se reformó por primera vez en 1977 (*DOF* del 6 de diciembre). Con esa modificación constitucional, la primera fracción del artículo señaló como facultades del Senado analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindieran al Congreso, además de seguir contando con la facultad de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo de la Unión.

Prácticamente dos décadas después, esta primera fracción del artículo 76 cambió de nueva cuenta (*DOF* del 12 de febrero de 2007). Con esa reforma, los contenidos de la fracción se dividieron en dos párrafos, el segundo de los cuales señaló que el Senado tendría facultad para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscribiera, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

La segunda fracción del artículo 76, por su parte, ha sido modificada en cinco ocasiones. En su texto original, esta fracción señalaba la facultad del Senado para ratificar los nombramientos que el presidente de la República hiciera de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de ha-

cienda, coroneles y demás jefes supremos del ejército y armada nacional, en los términos que la ley dispusiera. A este elenco se añadiría también a los jefes superiores de la fuerza aérea nacional con la primera reforma que tuvo la fracción (*DOF* del 10 de febrero de 1944). Cinco décadas después (*DOF* del 31 de diciembre de 1994), la lista de los nombramientos que serían ratificados por el Senado se enriqueció de nueva cuenta con la inclusión del relativo al procurador general de la República. Lo mismo sucedería en 2012 (*DOF* del 9 de agosto) cuando en el elenco se incluyó a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

Con esta reforma, sin embargo, se quitó la referencia a los ministros y agentes diplomáticos, para incluir la mención de embajadores como los miembros del servicio exterior cuyo nombramiento requeriría ser ratificado por el Senado. Con la reforma política de 2014 (*DOF* del 10 de febrero) la lista se extendería de nueva cuenta para señalar que el Senado ratificaría también el nombramiento del secretario de relaciones, de los empleados superiores de ese ramo, así como de todos los secretarios de Estado, en caso de que el presidente optara por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de defensa nacional y marina. La última reforma que ha tenido este artículo se dio en 2015, con la reforma constitucional con la cual se modificaron varios preceptos constitucionales a fin de favorecer el combate a la corrupción (*DOF* del 27 de mayo). En esa reforma, se otorgó facultad al Senado para ratificar el nombramiento que hiciera el presidente de la República del secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal.

La fracción III de este precepto, que no ha sido reformada, otorgó facultades al Senado, desde su aprobación por el Constituyente, para autorizar al presidente de la República a fin de que pudiera permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

Por su parte, la fracción IV de este artículo tuvo dos reformas. En su texto original, este precepto otorgaba facultad al Senado para dar su consentimiento al presidente de la República a fin de que éste pudiera disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria. La referencia a los territorios, como sucedió con muchos artículos constitucionales, desapareció en 1974 (*DOF* del 8 de octubre), cuando éstos desaparecieron en nuestro país. La segunda reforma también tendría como finalidad adecuar el contenido de esta fracción a la reforma de enero de 2016 (*DOF* del 29 de enero), pues con ella se sustituyó la referencia a los estados por la mención a las entidades federativas. En ese mismo sentido sufrió cambios la fracción V, que con la misma reforma reguló la facultad del Senado para declarar, cuando hubieren desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que sería el caso de nombrarle un titular del Poder Ejecutivo provisional, quien convocaría a elecciones conforme a las leyes constitucionales de dicha entidad.

El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se haría 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 podría ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verificaran en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regiría siempre que las constituciones de las entidades federativas no previeran el caso.⁵⁹

La fracción VI de este artículo, en su texto original, contempló la facultad del Senado para erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designara la Constitución. Este texto, sin embargo, sería reubicado en 1928 (*DOF* del 20 de agosto) con la primera refor-

⁵⁹ En el texto original de esta fracción se hacía referencia a los estados, en lugar de las entidades federativas y a gobernadores, en vez de los titulares del Ejecutivo.

ma que tuvo este precepto mediante la cual se le adicionaron dos fracciones más.⁶⁰ La primera de estas fracciones (que se convirtió en la VIII del artículo 73) dio facultades al Senado para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renuncias de los mismos funcionarios, que le sometiera el presidente de la República. La segunda fracción adicionada, que se convirtió en la IX, conferiría facultades a la Cámara alta para declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.⁶¹

Las reubicaciones que tuvieron lugar en 1928, hicieron que el texto de la original fracción VIII pasara a la fracción VI, por lo que en ella se establecería la facultad del Senado para resolver las cuestiones políticas que surgieran entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurriera con ese fin al Senado,⁶² o cuando con motivo de dichas cuestiones se hubiera interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso, se señalaría que el Senado dictaría su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del estado. La Ley tendría que reglamentar el ejercicio de esta facultad y el de la declaración de desaparición de los poderes constitucionales de las entidades federativas.

La fracción VII contempló, con el reacomodo que se dio en 1928, la facultad del Senado para erigirse en gran jurado con el objetivo de conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designara la Constitución. En 1982 (*DOF* del 28 de diciembre), esta fracción se modificó para señalar que el Sena-

⁶⁰ El texto de esta fracción ocupó con esta reubicación el de la VII.

⁶¹ Los contenidos de la fracción VII, con este reacomodo, pasaron a la X y con las adiciones sucesivas al artículo 76, finalmente se convirtieron en los de la fracción XIV.

⁶² Las referencias a los estados, se cambiaron por alusiones a las entidades federativas en 2016 (*DOF* del 29 de enero).

do podría erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometieran los servidores públicos y que redundaran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en términos del artículo 110 constitucional.

Por su parte, la fracción VIII, que después de las adiciones de 1928 señaló que el Senado aprobaría los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte, cambió para otorgar a la Cámara alta la facultad para designar a estos integrantes del máximo tribunal del país, de entre la terna que sometiera a su consideración el presidente de la República, así como para otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le sometiera dicho funcionario.

La facultad del Senado contemplada desde 1928 en la fracción IX para declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el presidente de la República fue derogada en 1982 (*DOF* del 28 de diciembre). No obstante, poco más de diez años después (*DOF* del 25 de octubre) se integró a esta fracción la facultad para el Senado de nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución. Esta fracción, sin embargo, sería derogada nuevamente por la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

En 2005 (*DOF* del 8 de diciembre), se adicionaron dos fracciones al artículo 76. La primera de ellas, que se convirtió en la décima, otorgó facultades al Senado para autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebraran las entidades federativas. La segunda fracción adicionada, que se convirtió en la XI, le otorgó a la Cámara alta facultad para resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo solicitaran, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

Esta facultad fue derogada cuando en 2012 (*DOF* del 15 de octubre), la facultad de resolver controversias por límites territoriales se otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, en 2014, se integraron nuevos contenidos a esta fracción para dar al Senado la facultad de aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que dispusiera la ley. En caso de que la Cámara alta no se pronunciara en dicho plazo, esta fracción dispondría que la estrategia se entendería aprobada.

Al artículo 76 se adicionaron dos fracciones más en 2014. La primera de ellas (*DOF* del 7 de febrero) para conferir al Senado la facultad de nombrar a los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en los términos establecidos por la Constitución y por las disposiciones previstas en la ley (fracción XII). La fracción XIII, que fue la segunda que se adicionó en ese año (*DOF* del 10 de febrero de 2014) tuvo como finalidad otorgar al Senado la facultad de integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo hiciera el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, apartado A, de la Constitución.

Un último precepto constitucional que otorga facultades a las cámaras del Congreso de la Unión es el artículo 77, el cual establece lo que cada una de las cámaras puede hacer sin intervención de la otra. Desde su texto original, las tres primeras fracciones de este precepto no han cambiado. Así, la fracción primera ha consignado desde su aprobación que cada Cámara podría dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. La segunda fracción les daría facultades también para comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de las comisiones de su seno, mientras que la tercera les conferiría la competencia para nombrar a los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

La única fracción que ha cambiado desde su aprobación en el artículo 77 es la cuarta, que en su texto original señalaba la facultad que tendría cada una de las cámaras para expedir con-

vocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. Esta fracción se modificó por primera vez en 1986 (*DOF* del 15 de diciembre), después de la integración de la Cámara de Diputados por 200 integrantes electos por el principio de representación proporcional, se señaló que las vacantes de diputados electos por este principio, deberían ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que siguieran en el orden de la lista regional respectiva, después de haberse asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Esto, sin embargo, cambió en 2003 (*DOF* del 29 de octubre), cuando el contenido de la fracción IV del artículo 77 estableció que el Senado tendría la facultad para expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurriera la vacante, para elecciones extraordinarias, que deberían celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 constitucional, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurriera dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.⁶³

11. *La Comisión Permanente*

La Comisión Permanente es, como señala Cecilia Mora Donatto:

el órgano del Poder Legislativo encargado de continuar las funciones de éste al lado de los otros dos poderes, durante los recesos del Congreso de la Unión, cuyas funciones son diferentes a las que se le atribuyen a éste y de lo cual se infiere que no se trata de un órgano substituto.⁶⁴

⁶³ Las demás reglas para cubrir las vacantes se incluyeron con esta reforma en el texto del artículo 63.

⁶⁴ Mora Donatto, Cecilia, “Comentario al artículo 78 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Án-

Este órgano se encontraba regulado, en el texto original de la Constitución de 1917, en dos artículos: el 78 y el 79. El primero de estos preceptos disponía que, durante el receso del Congreso, habría una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serían diputados, y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones. Por su parte, el artículo 79 señalaba como facultades de la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confería el texto constitucional, las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que hablaba el artículo 76, fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Distrito Federal y territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México;

III. Dictaminar sobre todos los asuntos que quedaran sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones siguieran tramitándose, y

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

Estos dos artículos tuvieron varias reformas que repercutieron en el funcionamiento de la Comisión Permanente hasta 1999, año en que los contenidos del artículo 79 se reubicaron en el artículo 78, para que en el primero se normara la entidad superior de fiscalización. Las primeras reformas relacionadas con la Comisión Permanente estuvieron relacionadas con sus facul-

gel Porrúa-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. IV, p. 491.

tades, por lo que cambiaron los contenidos del entonces artículo 79 de la Constitución. En 1923 (*DOF* del 24 de noviembre), por ejemplo, se modificó la fracción IV del artículo 79 para devolverle a la Comisión Permanente la facultad de Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acordara y no sólo en los casos que se planteaban en el texto original de este precepto.

Casi cinco años más tarde (*DOF* del 20 de agosto de 1928), se otorgaron más facultades a este órgano legislativo con la adición de una fracción V al texto del artículo 79. En esa nueva fracción se establecieron como facultades de la Comisión Permanente otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como a las solicitudes de licencia de los ministros de la Corte, que le sometiera el presidente de la República. En 1933 (*DOF* del 29 de abril) se añadiría una fracción más al artículo 79, la VI, a fin de otorgar facultades a la Comisión Permanente para conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar el interino que supliera esa falta.

En 1966 (*DOF* del 21 de octubre) se modificó la fracción III del artículo 79, para establecer como competencia de la Comisión Permanente, resolver los asuntos de su competencia, además de recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que fueran dirigidas, a fin de que se despacharan en el inmediato periodo de sesiones.

Algunos años más tarde (*DOF* del 6 de julio de 1971) la tendencia de otorgar más facultades a la Comisión Permanente continuó al sumarse dos fracciones más al artículo 79. La primera de ellas, la VIII de este precepto, le confirió a ese órgano legislativo la facultad de suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos de los territorios y designar sustitutos o juntas municipales, en su caso, en los términos que señalaren las leyes respectivas. Por su parte, la fracción IX que se adicionó, otorgó

facultades a la Comisión para erigirse en Colegio Electoral, durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebraran en los territorios. Estas dos fracciones, sin embargo, fueron derogadas en 1974 (*DOF* del 8 de octubre) debido a la desaparición de los territorios en nuestro país. Con esa misma reforma se eliminaron también las referencias a estos últimos que se encontraban en las fracciones II y V del artículo 79 constitucional.

El artículo 78 de la Constitución, el cual establecía la composición de la Comisión Permanente, fue reformado en 1980 (*DOF* del 29 de diciembre), para establecer que, para cada titular de los integrantes de la Comisión, las cámaras nombrarían, de entre sus miembros en ejercicio, un substituto.

En 1985 (*DOF* del 8 de febrero), se integraron contenidos de nueva cuenta a la derogada fracción VIII. En ella se otorgó a la Comisión Permanente la facultad de conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le fueran presentadas por los legisladores federales. Dos años más tarde (*DOF* del 10 de agosto de 1987), la fracción V del artículo 79 se modificó de nueva cuenta para quitar a ese órgano legislativo, la facultad de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En esa misma fecha (*DOF* del 10 de agosto de 1987) se reformó también el artículo 78, para modificar la composición de la Comisión Permanente. De esta forma, a fin de que la integración de este órgano legislativo fuera más acorde con la conformación del Congreso de la Unión, se determinó que la Comisión estaría compuesta de 37 miembros de los que 19 serían diputados y 18 senadores.

A la par de la importante reforma que tuvo el artículo 122 constitucional, se modificó de nueva cuenta el artículo 79 (*DOF* del 25 de octubre de 1993), para quitarle a la Comisión Permanente la facultad de recibir la protesta de los magistrados del Distrito Federal y en 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), con la reforma constitucional que cambió el rostro del Poder Judicial de la Federación, se quitó también a ese órgano legislativo la facultad

de recibir la protesta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Algunos años más tarde (*DOF* del 30 de julio de 1999) los contenidos del artículo 79 pasaron al 78, aunque con algunas modificaciones que incluyeron, por ejemplo, la posibilidad de que la Comisión Permanente ratificara los nombramientos de diversos servidores públicos que antes no se contemplaba en el texto constitucional.⁶⁵ En 2011, el artículo 78 fue modificado de nueva cuenta (*DOF* del 17 de agosto), para que la fracción III señalara como facultad de la Comisión Permanente recibir también, durante el receso del Congreso de la Unión, las observaciones a los proyectos de ley o decreto enviadas por el Ejecutivo.

⁶⁵ El texto del artículo 78 a partir de 1999 fue el siguiente: “Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV; II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República; III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República, que le sometiera el titular del federal; VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga, y VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores”.

Cerca de un año más tarde (*DOF* del 9 de agosto de 2012) se modificaron tres fracciones del artículo 78 constitucional. La primera de ellas fue la IV, en la que se añadió que cuando la convocatoria a sesiones extraordinarias que podría hacer la Comisión Permanente fuera al Congreso General para que éste se erigiera en Colegio Electoral y designara presidente interino o substituto, la aprobación de la convocatoria se haría por mayoría. La segunda fracción que se modificó fue la VI, que amplió el caso en que la Comisión Permanente podría conceder licencia al presidente de la República de treinta días a sesenta días, especificándose que éstos serían naturales.

Con esta reforma, también se quitó de esta fracción la facultad de la Comisión Permanente para nombrar a presidente interino ante esas ausencias. Finalmente, la referencia a ministros y agentes diplomáticos como parte de los nombramientos que podría ratificar la Comisión Permanente según la fracción VII del artículo 78, se sustituyó por menciones a los embajadores; pero, además, se integraron como nombramientos susceptibles de ratificarse por este órgano legislativo los relativos a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Meses más tarde (*DOF* del 11 de junio de 2013), sin embargo, la posibilidad contemplada en esta fracción para que la Comisión Permanente ratificara el nombramiento de los integrantes de los órganos colegiados en materia de telecomunicaciones y competencia económica desapareció de este precepto, en virtud de las reformas al artículo 28 constitucional, por medio de las cuales se le concede autonomía tanto a la Comisión Federal de Competencia Económica como al Instituto Federal de Telecomunicaciones. Algo similar sucedió en 2014 (*DOF* del 10 de febrero), cuando al establecerse la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, se derogó la fracción V del artículo 78.

12. *La fiscalización superior de la Federación*

En el texto original de la Constitución de 1917, se estableció en el artículo 73 la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y, en el artículo 74, se otorgaba a la Cámara de Diputados la facultad para vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de dicha contaduría. De esta manera, la fiscalización de las cuentas anuales del erario federal y de aquellas oficinas con manejo de fondos o valores de la federación estuvo a cargo de esa institución hasta 1999 (*DOF* del 30 de julio), cuando se publicó la reforma constitucional promovida desde 1995 por Ernesto Zedillo, para elevar a rango constitucional al ente encargado de llevar a cabo la auditoría externa de las autoridades federales.⁶⁶

Con esta reforma, se añadió una sección V al capítulo II del título tercero de la Constitución dedicada a la fiscalización superior de la Federación. Esa sección, integrada solamente por el artículo 79, estableció que la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, contaría con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispusiera la ley. Además, esta entidad de fiscalización tendría a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirían en los términos que dispusiera la ley. Esta entidad también fiscalizaría los recursos federales

⁶⁶ Hernández, María del Pilar, “Comentario al artículo 79 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. IV, p. 514.

que ejercieran las entidades federativas, los municipios y los particulares; pero, además, sin perjuicio de los informes mencionados, en las situaciones excepcionales que determinara la ley, podría requerir a los sujetos de fiscalización que procedieran a la revisión de los conceptos que estimaran pertinentes y le rindieran un informe. Si estos requerimientos no fueran atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podría dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que correspondiera;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirían los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprendería los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendría carácter público. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de acuerdo con este precepto, debería guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rindiera los informes señalados en él, y la ley establecería las sanciones aplicables a quienes infringieran esta disposición;

III. Investigar los actos u omisiones que implicaran alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afectaran a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendría la intervención que señalara la ley.

El artículo 79 también señaló, a partir de 1999, que la Cámara de Diputados designaría al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y que la ley determinaría el procedimiento para su designación. Dicho titular duraría en su encargo, según se señalaba en este precepto, ocho años y podría ser nombrado nuevamente por una sola vez. Además, podría ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señalara, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación, según este artículo, se requeriría cumplir, además de casi todos los requisitos establecidos por la Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁶⁷ los que señalara la ley de la materia. Este numeral estableció, asimismo que, durante el ejercicio de su encargo, el titular de la entidad no podría formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

El artículo 79 señalaba también que los poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarían los auxilios que requiriera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, determinaría que el Poder Ejecutivo federal, aplicaría el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refería el propio artículo.

El artículo 79 fue modificado en 2008 (*DOF* del 7 de mayo), para cambiar sustancialmente la forma en que se llevarían a cabo las labores de fiscalización. Con esta reforma, en primer término, se señaló que la función de fiscalización sería ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. En segundo lugar, se precisó que la facultad de la entidad de fiscalización superior sería reali-

⁶⁷ El requisito que no debía llenar el titular de esta entidad era poseer el título profesional de licenciado en derecho.

zar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, mediante los informes que se rendirían en los términos dispuestos por ley. La reforma, además, cambió el segundo párrafo de la fracción I de este precepto para establecer que la Auditoría Superior de la Federación también fiscalizaría directamente los recursos federales que administraran o ejercieran los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

De igual manera se dispuso que, la misma entidad, fiscalizaría los recursos federales que se destinaran y se ejercieran por cualquier institución, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. Con ello, según se señala en el dictamen elaborado en la Cámara revisora, se buscaría que los particulares que ejercieran recursos públicos, al igual que los servidores públicos, rindieran cuentas sobre la aplicación de dichos recursos y, en caso de que por medio de la fiscalización se detectaran irregularidades, se fincaran las responsabilidades que correspondieran.⁶⁸ Estas entidades deberían llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les fueran transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que estableciera la ley.

Los últimos párrafos de la fracción del artículo 79 también cambiaron de manera importante. En ellos se señaló que, sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podría solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que por este motivo se entendiera, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta

⁶⁸ Dictamen del 18 de septiembre de 2007, elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Primera de la Cámara de Senadores.

pública del ejercicio al que perteneciera la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarcara para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se tratara de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emitiera, sólo podrían referirse, de acuerdo a esta nueva redacción, al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determinara la ley, derivado de las denuncias, podría requerir a las entidades fiscalizadas que procedieran a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindieran un informe. Si estos requerimientos no fueran atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se impondrían las sanciones previstas en la misma. Además, la entidad de fiscalización superior de la Federación rendiría un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincaría las responsabilidades correspondientes o promovería otras responsabilidades ante las autoridades competentes.

Por lo que respecta al informe resultado de la cuenta pública, la fracción II del artículo 79 constitucional estableció que la entrega de éste se haría a más tardar el 20 de febrero del año siguiente de su presentación, y éste se sometería a la consideración del pleno de esa Cámara y tendría el carácter de público. Dentro de dicho informe, el reformado texto de esa fracción señaló que deberían incluirse las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a las que se refería el propio artículo y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluyera las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hubieran presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darían a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les correspondiera de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presentaran las justificaciones y aclaraciones que correspondieran, las cuales deberían ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública.

De acuerdo con los contenidos adicionados a la fracción II del artículo 79, el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviaría a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los diez días hábiles posteriores a que fuera entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondieran para que, en un plazo de hasta treinta días hábiles, presentaran la información y llevaran a cabo las consideraciones que estimaran pertinentes. En caso de que no lo hicieren, se harían acreedores a las sanciones establecidas en la ley, aunque esto, cabe decirlo, no aplicaría a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarían a los procedimientos y términos que estableciera la ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación debería pronunciarse en un plazo de ciento veinte días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas y, en caso de no hacerlo, se tendrían por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. En el caso de las recomendaciones al desempeño, los contenidos reformados de la fracción II del artículo 79 señalarían que las entidades fiscalizadas deberían precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras hechas o, en su caso, justificar su improcedencia. Asimismo, se disponía que la entidad de fiscalización superior de la Federación debería entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardaban las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. La entidad de fiscalización superior de la Federación, además, debería guardar reserva de sus actuacio-

nes y observaciones hasta que rindiera el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refería la propia fracción II y la ley establecería las sanciones aplicables a quienes infringieran esa disposición.

La fracción IV también fue modificada por medio de esta reforma para establecer que las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrían ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los entonces tribunales de lo contencioso administrativo conforme a lo previsto en la ley. Esta fracción también se modificaría para señalar que en caso de que los poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas no facilitaran los auxilios que requiriera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones, se harían acreedores a las sanciones que estableciera la ley.

Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que recibieran o ejercieran recursos públicos federales, deberían proporcionar la información y documentación que solicitara la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de que dichas entidades no proporcionaran esa información, los responsables de tal hecho serían sancionados en los términos establecidos por la ley.

La siguiente reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 26 de mayo de 2015) incidió en la forma en que la Auditoría Superior de la Federación llevaría a cabo sus funciones. De acuerdo con los cambios producto de la reforma, esta entidad fiscalizaría también la deuda y las garantías que, en su caso, otorgara el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios. Asimismo, la reforma señaló que, en el caso de los estados

y municipios cuyos empréstitos contaran con la garantía de la Federación, la Auditoría Superior fiscalizaría el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hubieran realizado los gobiernos locales.

Sólo un día después de que se publicara esta reforma, se dio otra que impactó de manera importante en materia de fiscalización (*DOF* del 27 de mayo de 2015). A partir de esta reforma, se habló expresamente en el texto del artículo 79, de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados como el órgano con autonomía técnica y de gestión que tendría a su cargo las labores de fiscalización que el propio texto constitucional le encomendara. También se dio la revisión de la denominación del Informe General Ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública, en sustitución del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública.⁶⁹

Otro de los cambios derivados de esta reforma es que los principios de análisis posterior y de análisis anual de la cuenta pública de la hacienda federal, que habían sido introducidos por la reforma en mayo de 2008, fueron eliminados del artículo 79, a fin de otorgar mayor amplitud a las acciones de la Auditoría Superior de la Federación para la revisión de ejercicios anteriores al de la cuenta pública de que se tratara, así como para la revisión durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas.

Por otra parte, con la reforma se estableció que la Auditoría Superior de la Federación podría iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso hiciera, deberían referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública. Asimismo, por lo que corres-

⁶⁹ Así se señala en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en la *Gaceta* núm. 127 del martes 21 de abril de 2015.

ponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la reforma dispuso que la Auditoría Superior de la Federación podría solicitar información del ejercicio en curso, respecto de los procesos concluidos.

La excepción contenida en la fracción I respecto a la fiscalización de participaciones federales, se eliminó del texto de este precepto. A partir de esta reforma se señaló, por tanto, que en los términos que estableciera la ley, la auditoría fiscalizaría, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. Además, se dispuso que en el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos contaran con la garantía de la Federación, fiscalizaría el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hubieran realizado los gobiernos locales. Uno más de los cambios que tuvo esta fracción, fue la precisión de la facultad de fiscalizar fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, como una de las competencias de la Auditoría Superior de la Federación.

Como consecuencia de la derogación de los principios de posterioridad y anualidad que regirían el análisis de la cuenta pública, se modificó también el último párrafo de la fracción I del artículo 79, para que en éste se dispusiera que, en las situaciones que determinara la ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su titular, podría revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Este párrafo señaló también que las entidades fiscalizadas proporcionarían la información que se solicitara para la revisión en los plazos y términos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serían aplicables las sanciones previstas en la misma. Pero, además, en este párrafo se dispuso que la Auditoría Superior de la Federación seguiría rindiendo un informe específico a la Cámara de Diputados, pero se determinó que, en su caso, promovería las acciones que correspondieran ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

La fracción II del artículo 79 también fue modificada en varios puntos a partir de la reforma. En primer lugar, su párrafo inicial señaló como uno de los aspectos que tendría a su cargo la Auditoría Superior de la Federación, el entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, los informes individuales de auditoría que concluyera durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, debería entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se sometería a la consideración del Pleno de dicha Cámara. Ese informe, así como los de carácter individual, según lo señalado en la reforma, serían de carácter público y tendrían el contenido que determinara la ley. Los informes individuales, además, incluirían como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

En los párrafos que integran esta fracción, se sustituyeron, según los casos, al informe del resultado por el Informe General Ejecutivo y los informes individuales de auditoría. En el párrafo tercero, se señaló que el titular de la Auditoría Superior de la Federación enviaría a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les correspondiera, a más tardar a los diez días hábiles posteriores a que hubiere sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrían las recomendaciones y acciones que correspondieran para que, en un plazo de hasta treinta días hábiles, presentaran la información y llevaran a cabo las consideraciones que estimaran pertinentes. En caso de no hacerlo, se harían acreedores a las sanciones establecidas en la ley; sin embargo, esto no aplicaría a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarían a los procedimientos y términos que estableciera la ley.

Otro cambio que se da a partir de la reforma es que, en el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas tendrían que precisar ante la Auditoría Superior de la Federación, no sólo las mejoras hechas, sino también las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entrega a la Cámara de Diputados por parte de la Auditoría Superior de la Federación, correspondiente al informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, debería corresponder, según la reforma, a cada uno de los informes individuales de auditoría que hubiera presentado. En dicho informe, que con la reforma tuvo el carácter de público, la Auditoría incluyó los montos efectivamente resarcidos a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Un cambio más que debe destacarse a partir de la reforma es que el primer párrafo de la fracción IV cambió sustancialmente. En dicho párrafo se estableció que sería facultad de la Auditoría Superior de la Federación el que, derivado de sus investigaciones, promoviera las responsabilidades que fueran procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondieran a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I del mismo artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.⁷⁰

⁷⁰ Con esta reforma también se derogó el segundo párrafo de la fracción IV, que señalaba que las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, podrían ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que hacía referencia el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución conforme a lo previsto en la ley.

Finalmente, la reforma que tuvo el artículo 79 en 2016 (*DOF* del 29 de enero), estableció que la Auditoría Superior de la Federación tendría a su cargo fiscalizar directamente los recursos federales que administraran o ejercieran las entidades federativas y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Esto, para adecuar los contenidos de este precepto a la reforma política con la cual desaparecería el Distrito Federal.⁷¹

III. LOS CAMBIOS EN EL PODER EJECUTIVO

1. *El Ejecutivo unipersonal y electo de manera directa*

Los artículos 80 y 81 constitucionales, que no han sido modificados desde su aprobación por el Constituyente, contienen dos elementos característicos del sistema presidencial en México: el carácter unipersonal del Ejecutivo y la elección directa del presidente de la República. El artículo 80 señala que se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Por su parte, el artículo 81 dispone que la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Los argumentos que se dieron al interior de la 2a. Comisión del Constituyente de Querétaro que dictaminó estos artículos retomaban, de alguna forma, los planteamientos que ya se habían hecho al discutir la regulación del Poder Ejecutivo en otros textos constitucionales en nuestro país. Para justificar el carácter unipersonal de este Poder se decía, por ejemplo, que la necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Ejecutivo y la ejecución de los actos de gobierno había impuesto en la inmensa mayoría de los pueblos la unidad individual en el personal que desempeñaba dicho Poder. Los integrantes de la 2a. Comisión señalaron, además, que en México la colectividad

⁷¹ Llama la atención, sin embargo, que en la fracción IV de este artículo se siga haciendo referencia al Distrito Federal.

en el Ejecutivo había presentado los vicios que eran comunes en otros países y había llegado, finalmente, al predominio efectivo de una sola persona, por lo que quedaba demostrado que un sistema con ejecutivo colegiado no era de realización efectiva.⁷² Por este motivo, se consideró que estaba en la conciencia nacional el sistema de que el depositario del Poder Ejecutivo fuera una sola persona: el presidente.⁷³

Por lo que hace a la elección del presidente, el Constituyente se inclinó por el sistema de elección directa, pues al ser electo por el pueblo y no por el legislativo o cualquier otro órgano colegiado, se favorecía la independencia del titular del Ejecutivo. La historia había demostrado que, en nuestro país, la elección indirecta disminuía la figura del presidente. La Constitución de 1857, por ejemplo, contemplaba un procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, y las leyes electorales de 1857 y 1901 precisaron que existiría un elector por cada quinientos habitantes que, a su vez, votaría por el presidente.⁷⁴ Sin embargo, ya el propio Comonfort pensaba reformar la Constitución para proponer la elección directa del titular del Ejecutivo,

⁷² Los diputados constituyentes que dictaminaron el artículo 90 señalaron al respecto que incluso las oligarquías habían llegado a cierta unidad, mediante el nombramiento de un funcionario único que desempeñara las atribuciones más directas del Poder Ejecutivo. Mencionaron, por ejemplo, que Roma no había pasado de la dualidad consular y, para los casos más difíciles, había establecido la unidad más completa. Para los constituyentes, el triunvirato en Roma no había producido otra cosa que la nulificación de algunos triunviratos y, a las veces, de los dos, para llegar a la unidad de mando. Pero, además, al interior de la 2a. Comisión se señaló también que la convención francesa y el directorio habían sido régimenes transitorios, cuyos defectos no les habían permitido una larga vida. Por su parte, el consulado francés había sido simplemente una transición, por medio de la unidad efectiva en el primer cónsul, y la pluralidad aparente de los cónsules para llegar a la unidad efectiva y aparente, a la vez, en el personal del Ejecutivo, que asumiría Bonaparte. *Diario de los debates*, t. II, cit., nota 2, p. 475.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002, p. 49. Sobre este punto véase también Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956, p. 94.

aunque no fue sino hasta la Constitución de 1917 que este cambio tuvo lugar a partir de los planteamientos de Carranza que se materializaron en su proyecto. En el mensaje que el primer jefe del Ejército Constitucionalista pronunció ante el Constituyente en 1916, éste señaló:

Los constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo media la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.⁷⁵

Estos argumentos dieron paso a que la propuesta de elección directa del titular del Ejecutivo fuera aprobada por el Constituyente, a fin de dar fuerza al gobierno y evitar que el presidente quedara a merced del Poder Legislativo, el que de esta forma no podría invadir fácilmente sus atribuciones.⁷⁶

2. *Los requisitos para ser electo presidente de la República*

El artículo 82 contempla los requisitos que debe reunir la persona que, en México, quiera ser presidente de la República. Este precepto, en su texto original, indicaba mediante siete fracciones diversas cualidades que era necesario que cumpliera ese funcionario que, en opinión del Constituyente, debían constituir una unión de antecedentes de familia y conocimiento del medio nacional con el pueblo mexicano tan completa como fuera posible, de tal manera que el presidente, que era la fuerza activa del

⁷⁵ El mensaje íntegro puede consultarse en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2005, pp. 745-764.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 760.

gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, fuera efectivamente tal representante, de suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano estuviera que el presidente sería la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma.⁷⁷

Por estos motivos, el primero de los requisitos planteados por el Constituyente para ser presidente, contemplado en la fracción I del artículo 82, fue que la persona que pretendiera ocupar el cargo fuera ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento. Esta fracción se modificó en 1994 (*DOF* del 1 de julio) para señalar como requisito para ser presidente de la República el ser hijo ya no de padres mexicanos por nacimiento, sino de padre o madre mexicanos (lo que implicaría que éstos podrían tener la nacionalidad por nacimiento o por naturalización) y haber residido en el país al menos durante veinte años.

Las comisiones que dictaminaron en la cámara revisora la iniciativa que propuso este cambio constitucional consideraron que la esencia o razón del requerimiento de la nacionalidad por nacimiento como elemento indispensable para ser titular del Poder Ejecutivo federal en el texto de la Constitución de 1917, era la indudable identificación que debía haber con el conjunto de principios y valores que los mexicanos sustentaban como comunidad políticamente organizada.⁷⁸ Estas comisiones señalaban, además, que era conocido que ni en el mensaje que pronunció Venustiano Carranza con motivo de la presentación de su proyecto de Constitución ni en el dictamen de la Segunda Comisión de Constitución o en las deliberaciones mismas del texto propuesto de esta fracción, existían argumentaciones o explicaciones específicas sobre la propuesta del requisito de la nacionalidad por nacimiento de los padres para ser presidente de la República.

⁷⁷ *Diario de los debates*, t. II, cit., nota 2, p. 475.

⁷⁸ Así se señalaba en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, del 6 de septiembre de 1993.

No obstante, se señaló que la aprobación sin discusión de este precepto, había obedecido a una recapitulación de las impresiones que en el ser nacional habían dejado la intervención francesa en San Juan de Ulúa de 1838; la cuestión de Texas y su independencia en 1836; la invasión estadounidense de 1847, y la intervención francesa de 1861-1862 y el episodio conservador con Maximiliano de Habsburgo, además de la intervención de tropas de los Estados Unidos en el Puerto de Veracruz en 1914 y la expresión de la no intervención y la libre determinación de los pueblos como principios de la nación mexicana para actuar en el ámbito internacional. Las comisiones también mencionaron como un antecedente histórico importante el régimen de Porfirio Díaz, en cuyos gabinetes se identificaba a una prominente figura de orígenes extranjeros (José Yves Limantour).⁷⁹

Al proponerse la reforma al artículo 82 se consideró, sin embargo, que el vínculo jurídico-político de la nacionalidad de los padres como requisito para ser presidente de la República debía eliminarse, pues la situación en México había cambiado. Esta propuesta no prosperó, y fue superada mediante las proposiciones que conllevaron a la devolución a Comisión de trabajo de la parte correspondiente del dictamen formulado. Se presentó entonces una nueva proposición sobre el particular, en la que se sugirieron dos vertientes para descansar en diversas alternativas de elementos objetivos: la vinculación e identidad con los valores y la historia nacional del mexicano que ejerciera el cargo de presidente de la República.⁸⁰

La primera de ellas, se resolvía en la nacionalidad de alguno de sus progenitores, fuera ésta por nacimiento o por naturalización; mientras que, la segunda, se concretaba en la residencia en el país durante cierto número de años (treinta en esta propuesta). Es decir, que el elemento del vínculo jurídico-político de la nacionalidad de alguno de los padres podía ser sustituido por el plazo

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ *Idem.*

de residencia. Se proponía así la introducción de la residencia de largo plazo como elemento objetivo novedoso para acreditar la vinculación al país.⁸¹ Al final, sin embargo, se tomaron en cuenta ambos elementos, para hacer más flexible el requisito planteado en la fracción I del artículo 82, pero sumando un elemento objetivo de vinculación nacional como una de las condiciones para ser presidente.

La segunda fracción de este artículo, que establece la edad de 35 años cumplidos al día de la elección como requisito para ser presidente de la República por considerar que a esa edad se ha alcanzado madurez de criterio, no ha cambiado desde su aprobación por el Constituyente. Por el contrario, la fracción III del artículo 82 sí ha sido modificada por el poder reformador de la Constitución en 1993 (*DOF* del 20 de agosto). En su redacción original, esta fracción señalaba simplemente como requisito para ser presidente, haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; no obstante, a fin de hacer esta norma más clara y así evitar interpretaciones equívocas, a dicha disposición se añadió una parte final en la que se estableció que la ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpiría la residencia.

En la exposición de motivos de esta reforma constitucional se señaló que algunos tratadistas, recurriendo a una interpretación incorrecta, manifestaban que la Constitución no establecía excepciones cuando aludía a la residencia mínima necesaria para aspirar al cargo de presidente de la República, por lo que la salida del país de quien pretendiera ocupar esa función haría que se incumpliera el requisito establecido en la fracción III del artículo 82. Por ello, y dado que la Constitución, en opinión de los diputados que presentaron la iniciativa, no partía de una hipótesis que indicara el concepto de permanencia física ininterrumpida como esencia insalvable de la residencia, en tanto requisito constitucional para acceder a la presidencia de la República, se consideró necesario dejar claro que las ausencias cortas no harían

⁸¹ *Idem.*

que se incumpliera con esta condición contemplada en el texto constitucional.⁸²

La cuarta fracción de este precepto, que estableció como requisito para ser presidente el no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, es otra de las disposiciones de este precepto que no ha sido modificada desde 1917. Este requisito, que también encuentra fundamento en el artículo 130 constitucional, ordena que, para ser titular del Ejecutivo federal, los ministros de culto o quienes pertenecen al estado eclesiástico no tienen voto pasivo. La razón de ello también tiene antecedentes históricos importantes pues, como señala Jorge Carpizo, en 1857, al promulgarse la Constitución, el clero acató el mandato del papa que declaró nula la ley fundamental mexicana. Fue el propio clero el que pagó y sostuvo la guerra contra la Constitución de 1857. Es por ello que, tomando en cuenta que los sacerdotes dependen de un poder extraño al Estado mexicano, pudiendo obedecer a un jefe de Estado extranjero, se consideró necesario establecer este requisito en el artículo 82 constitucional.⁸³

La fracción V de este artículo ha tenido sólo una reforma. En su texto original, ésta señalaba como requisito para ser presidente de la República no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección. Lo que cambió con la reforma a este precepto (*DOF* del 8 de enero de 1943) fue el tiempo que una persona no debía estar en servi-

⁸² En la iniciativa del 6 de julio de 1993 presentada en la Cámara de Diputados, se señaló: “Destacados estudiosos del derecho constitucional sostienen que el requisito de residencia lleva a la idea de que, al aspirante al cargo de presidente de la República, tenga un amplio conocimiento de la realidad y no esté desvinculado de los problemas que aquejan a la nación. Otros tratadistas sostienen que la residencia no se interrumpe por la ausencia en el desempeño de las funciones públicas, ni por ausencias temporales del lugar en que habitualmente se reside. Consideramos que ambas tesis son válidas y no son excluyentes, que si bien, no está definido ni determinado de manera estricta el concepto de residencia, la ausencia temporal de territorio nacional no rompe la condición jurídica de residente”.

⁸³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 74, p. 53.

cio antes del día de la elección de noventa días a seis meses. Este cambio se hizo pensando en lograr una mayor igualdad entre las personas que contendieran para buscar ocupar la titularidad del Ejecutivo, pues se pensaba que la investidura militar confería cierta preeminencia de hecho a sus titulares frente a quienes carecieran de ella. Consecuentemente, se consideró adecuado aumentar el tiempo que debería transcurrir entre la separación del servicio activo por parte de las personas que pertenecieran el Ejército y el día de la elección, a fin de lograr mayor igualdad de condiciones entre éstas y sus contrincantes.

Por motivos similares, en la fracción VI del artículo 82, el Constituyente modificó también el tiempo en que otros servidores públicos tendrían que separarse de sus cargos para poder contender por la presidencia de la República. En su redacción original, esta fracción señalaba como requisito para ser titular del Ejecutivo federal no ser secretario o subsecretario de Estado, a menos que la persona que aspiraba al cargo se separara de su puesto noventa días antes de la elección para evitar la influencia de estos servidores públicos; sin embargo, este periodo se extendió a seis meses en 1943 (*DOF* del 8 de enero).

Con este mismo cambio, también se amplió el elenco de los cargos de los que las personas que quisieran ocupar la presidencia tendrían que separarse con la anticipación indicada. Entre los nuevos cargos que se incluyeron en esta lista estaban el de jefe o secretario general de departamento administrativo, el procurador general de la República y al gobernador de algún estado o territorio.⁸⁴ Sin embargo, los dos primeros se eliminaron en 2007 (*DOF* del 19 de junio), para incluir en él a quien ocupara el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal. Las siguientes dos reformas que tuvo este precepto (*DOF* del 10 de febrero de 2014 y del 29 de enero de 2016) se dieron para adecuar los contenidos de este artículo a las modificaciones que tuvo la Constitución con

⁸⁴ La referencia a los territorios desapareció en 1974 (*DOF* del 8 de octubre) cuando éstos dejaron de existir en nuestro sistema jurídico.

las que la Procuraduría dejaría su lugar a la Fiscalía General de la República y el Distrito Federal a la Ciudad de México.

Por último, el texto de la fracción VII cambió completamente en 1927 (*DOF* del 22 de enero). Originalmente, ésta contemplaba como una condición para ser presidente, el no haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo; sin embargo, sus contenidos se suprimieron y en ella se estableció como requisito para ser presidente el no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

3. La duración del cargo y la no reelección del Ejecutivo

El artículo 83 señala actualmente cuánto durará en su encargo el presidente de la República, el día en que éste comenzará su ejercicio como titular del Ejecutivo y la imposibilidad que tiene quien ocupe la presidencia de reelegirse en algún momento. Estos contenidos, sin embargo, no siempre han sido los mismos. En su redacción original, el artículo 83 establecía que el presidente entraría a ejercer su encargo el 1º. de diciembre, duraría en él cuatro años y, como uno de los triunfos de la Revolución que pudo confirmarse, nunca podría ser reelecto. Dicho precepto señalaba, además, que el ciudadano que sustituyera al presidente constitucional, en caso de falta absoluta, no podría ser electo presidente para el periodo inmediato. Tampoco podría ser reelecto como presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuera nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.

El Congreso constituyente de 1916-1917 fue antireeleccionista y se nutrió de la experiencia de varios decenios y del espíritu del movimiento maderista, uno de cuyos resultados fue el artículo 83; sin embargo, en octubre de 1925, el partido agrarista propuso la modificación constitucional que permitió la reelección de

Obregón, que aun cuando en principio no obtuvo resultado positivo por la oposición del partido laborista, se concretó en 1927 (*DOF* del 22 de enero).⁸⁵ Con esta reforma se adicionó el último párrafo del artículo 83 para especificar que el cargo de presidente de la República duraría cuatro años, aunque durante este periodo el titular del Ejecutivo hubiera obtenido licencia en los casos permitidos por la Constitución. Además, el segundo párrafo se modificó para abrir la puerta a la reelección de manera mediata y hasta por un periodo más.⁸⁶ Este párrafo señaló que, terminando el segundo periodo de ejercicio, la persona que hubiera ocupado la presidencia, quedaría definitivamente incapacitada para ser electa y desempeñar el cargo en cualquier tiempo.

Con esta reforma parecía que los caudillos se volvían a imponer a las instituciones. La reforma que se dio un año después (*DOF* del 24 de enero de 1928) también se orientó en esa dirección. Con ella, además de extenderse el periodo presidencial de cuatro a seis años,⁸⁷ se eliminó del artículo 83 la disposición que limitaba la reelección a un periodo más de ejercicio, con lo que se daría paso a la posibilidad de múltiples reelecciones. Esta posibilidad nunca se llevó a la práctica, pues después del asesinato de Obregón —que había empujado las reformas constitucionales para preparar su reelección—, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario convocó al Primer Congreso Nacional de Legisladores de los estados en el que, fuera de agenda, se efectuó una polémica sobre el principio de no reelección.⁸⁸ Como consecuencia de ello, el partido convocó a una Convención Nacional en

⁸⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 74, p. 53.

⁸⁶ La regla contemplada con esta reforma, se aplicaría a también al presidente interino y al sustituto.

⁸⁷ La ampliación del periodo presidencial obedeció a la idea de alejar entre sí la agitación política que en aquella época provocaban las elecciones, para evitar que la cercanía entre ellas pudiera causar inquietudes susceptibles de reflejarse en diversos ámbitos de la vida nacional. Asimismo, se pensó que ampliar en dos años el periodo presidencial daría más tiempo para llevar a cabo, de mejor forma, los programas de gobierno.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 57.

Aguascalientes en 1932, cuyo resultado sería una nueva reforma constitucional al artículo 83 (*DOF* del 29 de abril de 1933) con la que se dejaría de lado, hasta la fecha, la posibilidad de que el titular del Ejecutivo pudiera reelegirse.⁸⁹

Después de estas reformas, pasaron varias décadas para que este artículo fuera modificado. Fue hasta 2012 (*DOF* del 9 de agosto), que al tiempo que se cambió la forma de suplir las ausencias del presidente de la República, se sustituyó la referencia al presidente provisional, por la mención del ciudadano que asumiera provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal. Por último, el día en que el presidente de la República entraría a ejercer su encargo, cambió del 1o. de diciembre al 1o. de octubre, en 2014 (*DOF* del 10 de febrero). Esta modificación se hizo considerando que el plazo de cinco meses que operaba como periodo de transición era excesivo, y que la existencia de un presidente constitucional saliente y un presidente electo, podría provocar el deterioro de la autoridad del Poder Ejecutivo en esos meses. En consecuencia, se pensó que la reducción de dicho periodo generaría una transmisión más dinámica entre la fecha de los comicios, la declaratoria de presidente electo y la etapa de entrega-recepción y la toma de protesta del nuevo titular del Poder Ejecutivo federal, lo que redundaría en una mayor eficiencia y eficacia al relevo de la administración.⁹⁰

⁸⁹ El texto del artículo 83, después de la reforma, sería el siguiente: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. 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”.

⁹⁰ Así se establecería en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas para reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. Otra de las ventajas que traería consigo el cambio de inicio del cargo de presidente de la República planteado en este dictamen, era que con ello se daría al sucesor presidencial tiempo para la formulación y presentación de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación, dotando así a los legisladores de un

4. Falta absoluta, licencia y ausencias temporales del presidente

El artículo 84, que ha sido reformado en cuatro ocasiones, regula algunos casos en los que se da la falta absoluta del titular del Ejecutivo y establece cuál es el procedimiento por seguir en tales circunstancias. Originalmente, este precepto señalaba que, en caso de falta absoluta del presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituiría en colegio electoral inmediatamente y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombraría en escrutinio secreto, y por mayoría absoluta de votos, un presidente.

En este numeral también se señaló que el mismo Congreso expediría la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para ese caso, coincidiera en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la propia disposición contemplaba que la Comisión Permanente nombraría desde luego un presidente provisional, quien convocaría a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expediera la convocatoria a elecciones presidenciales.

Ahora bien, si la falta del titular del Ejecutivo hubiese ocurrido en los dos últimos años del periodo respectivo, si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombraría un presidente provisional y convocaría al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erigiera en colegio electoral e hiciera la elección del presidente sustituto. En este caso, el artículo 83 establecía que el presidente provisional podría ser electo por el Congreso como sustituto. Además, señalaba que el ciudadano que hubiese sido designado presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta del presidente en los dos primeros años del periodo respectivo, no podría ser elec-

mayor tiempo para un análisis más minucioso y para una mejor discusión de cara a la aprobación del paquete económico planteado.

to en las elecciones que se celebraran con motivo de la falta del presidente.

La primera reforma a este precepto cambió aspectos importantes de su párrafo segundo (*DOF* del 24 de noviembre de 1923), pues con ella, ya no sería el presidente provisional quien convocaría a sesiones extraordinarias al Congreso si éste no se encontraba reunido cuando se presentara la falta absoluta, sino la Comisión Permanente.

La segunda reforma a este precepto tuvo lugar cuando se restableció la no reelección absoluta en nuestro texto constitucional (*DOF* del 29 de abril de 1933). Con ella, se estableció un plazo de diez días después de la designación de presidente interino para que el Congreso expediera la convocatoria para la elección del presidente que tendría que concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señalará para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. Dado que el periodo presidencial se había extendido de cuatro a seis años, esta reforma también adecuó sus contenidos a los cambios que había tenido el texto constitucional. De esta forma, en el último párrafo de este artículo se hizo referencia a las faltas que hubieran ocurrido en los cuatro últimos años del periodo presidencial y no en los dos últimos, como se hacía con anterioridad.

En 2012 (*DOF* del 9 de agosto) el artículo 84 cambió radicalmente. Con esta reforma se señaló que en caso de falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombraba al presidente interino o substituto, lo que debería ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el secretario de Gobernación asumiría provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.⁹¹ Asimismo, se determinaría que quien ocupara provisionalmente la presidencia, no podría remover o designar a los secretarios de Estado, ni al procurador general de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores; pero, además, tendría

⁹¹ En este caso, según se señalaría a partir de la reforma, no se aplicaría lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 constitucional.

que entregar al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que terminara su encargo.

Por lo que hace al nombramiento del presidente interino, el artículo 84 determinó, a partir de la reforma, que el colegio electoral, lo nombraría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de los votos, pero en los términos que dispusiera la Ley del Congreso. Otro cambio que tuvo lugar con esta modificación constitucional fue que el término para que se llevara a cabo la jornada electoral a la que convocaría el Congreso para la elección del presidente que debería concluir el periodo respectivo se disminuiría a la mitad, esto es, tendría que mediar entre la fecha de la convocatoria y el día de la elección un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. En este caso, la persona electa iniciaría su encargo y rendiría protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

En el caso de que el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente ya no nombraría al presidente provisional, pues el secretario de Gobernación habría asumido ya, con ese carácter, la titularidad del Ejecutivo. Es por ello que lo que tendría que hacer la Comisión en este caso sería simplemente convocar de manera inmediata al Congreso a sesiones extraordinarias para que se constituyera en colegio electoral, nombrara un presidente interino y expidiera la convocatoria a elecciones presidenciales.

Ahora, si la falta ocurriera en los últimos cuatro años del periodo respectivo, pasaría algo similar, pues si el Congreso de la Unión no se encontrara reunido, la Comisión Permanente ya no nombraría presidente provisional, sino que convocaría inmediatamente a aquél a sesiones extraordinarias para que se constituyera en colegio electoral y nombrara un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

La cuarta reforma que ha tenido este artículo (*DOF* del 10 de febrero de 2014), cambió su segundo párrafo, pues dado que con

ella también se creó la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, quien ocupara provisionalmente la presidencia no podría remover o designar al procurador, por lo que la referencia que se incluía a este funcionario en el artículo 84 se eliminó.

El artículo 85 es otro precepto que regula algunos supuestos derivados de la falta del presidente de la República. En su texto original, el primer párrafo de este numeral señalaba que, si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviera hecha y declarada, el primero de diciembre, cesaría, sin embargo, el presidente cuyo periodo hubiera concluido y se encargaría desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente provisional, la persona que designara el Congreso de la Unión, o en su falta, la Comisión Permanente, y se procedería conforme a lo dispuesto en el artículo 84. Ahora bien, de acuerdo con el segundo párrafo de este precepto, cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designaría un presidente interino para que funcionara durante el tiempo que durara dicha falta. Si la falta, de temporal se convirtiere en absoluta, se procedería, una vez más, de conformidad con lo establecido en el artículo 84. Por último, el párrafo tercero contemplaba que, en el caso de licencia del presidente de la República, no quedaría impedido el interino para ser electo en el periodo inmediato, siempre que no estuviere en funciones al celebrarse las elecciones.

Con los cambios constitucionales publicados en 1933 (*DOF* del 29 de abril), si el Congreso estuviera reunido, se nombraría presidente interino, o en su falta la Comisión Permanente designaría presidente provisional. Con esta reforma también cambió totalmente el último párrafo de este precepto para que en él se dispusiera que, cuando la falta del presidente fuera por más de treinta días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocaría a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resolviera sobre la licencia y nombrara, en su caso,

al presidente interino. En este caso también, si la falta se convirtiera en absoluta, se procedería conforme a lo dispuesto en el artículo 84.

La segunda reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 13 de noviembre de 2007) se hizo para que en el primer párrafo se distinguiera entre el hecho de que la elección no se hubiera realizado y el que ésta no se hubiera declarado válida, para que, en cualquiera de los dos casos, se nombrara presidente interino o provisional, según correspondiera.

Casi cinco años más tarde, se publicó otra reforma al artículo 85 constitucional (*DOF* del 9 de agosto de 2012) con la cual se eliminó el supuesto de que el presidente electo no se presentara al comenzar un periodo constitucional, por lo que se dispuso simplemente que, en este caso, si la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesaría el presidente cuyo periodo hubiera concluido y sería presidente interino el que hubiera designado el Congreso. Además, se estableció que si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del presidente de la República, asumiría provisionalmente el cargo el presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designara al presidente interino. Ahora bien, de acuerdo con el texto de esta reforma, cuando el presidente solicitara licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el secretario de Gobernación asumiría provisionalmente la titularidad del Ejecutivo.

El artículo 88, que se refiere a las ausencias temporales del presidente de la República, ha sido modificado en dos ocasiones. Originalmente este precepto simplemente señalaba que el titular del Ejecutivo no podría ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión; sin embargo, en 1966 (*DOF* del 21 de octubre), se añadió a este numeral la posibilidad de que la Comisión Permanente también pudiera otorgar el permiso para que el presidente saliera del país. En 2008 (*DOF* del 29 de agosto), este artículo se modificó de nueva cuenta para determinar que el titular del Ejecutivo podría ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, sin necesidad de contar con permiso

del Legislativo, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. Sin embargo, si la ausencia fuera por más de siete días, entonces, se requeriría ya no del permiso del Congreso de la Unión, sino también del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente.

Este cambio, según se señala en el dictamen elaborado por la cámara revisora, tenía como finalidad que el ejercicio de las facultades de jefe de Estado que la Constitución le otorgaba al presidente de la República para dirigir la política exterior, fuera dinámico y eficaz. Con esta reforma, se planteó propiciar una mayor flexibilidad que permitiera al Ejecutivo calendarizar sus viajes al extranjero, así como un control político y de entendimiento entre Ejecutivo y Legislativo, tocante a las ausencias de territorio nacional del presidente de la República y las relaciones internacionales del Estado mexicano. Esto, pues si bien cuando se redactó el artículo 88 los viajes podían requerir incluso meses, en la época que se propuso la reforma esta situación había cambiado, pues en unas horas bastaba para cambiar de continente.

De esta manera, la ausencia del titular del Ejecutivo federal del territorio nacional, ya no implicaba la desaparición de la instancia capaz de adoptar decisiones para afrontar situaciones inesperadas. Además, se consideraría también que los viajes del presidente por períodos cortos, ante el nuevo escenario internacional, constituyan una actividad habitual y necesaria, que no interrumpía ni la vinculación ni la comunicación del titular del Ejecutivo con la administración pública federal, por lo que ciertos cambios constitucionales podían ayudar a que existiera mayor presteza y resolución en la participación del presidente de la República en las relaciones internacionales.⁹²

⁹² Así se señala en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 20 de junio de 2008.

5. La protesta constitucional

El artículo 87 de la Constitución regula la protesta que debe rendir el presidente al tomar posesión de su encargo. Este acto que, de acuerdo al texto original de la norma fundamental de 1917, tendría que llevarse a cabo ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, implicaba que el titular del Ejecutivo protestara guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanaran, así como desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo le había conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, señalando que si así no lo hiciere, la nación se lo demandaría.

El texto de la protesta no cambió con el paso del tiempo, pero lo que sí se modificó, ante lo difícil que había resultado la toma de protesta en 2006, fueron los términos en que ésta podría rendirse. De esta manera, en 2012 (*DOF* del 9 de agosto) se añadieron dos párrafos a este precepto para indicar, en el primero, que si por cualquier circunstancia el presidente no pudiera rendir la protesta en ante el Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, lo haría de inmediato ante las mesas directivas de las cámaras del Congreso de la Unión. Por su parte, en el segundo párrafo que se agregó a este precepto, se establecería que en caso de que el presidente no pudiera rendir la protesta tampoco ante las mesas directivas, lo haría ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6. Las facultades y obligaciones del titular del Ejecutivo

El precepto en que se regulan las facultades y obligaciones del presidente es el artículo 89 que, desde su aprobación por el Constituyente de 1916-1917, ha sido reformado en dieciocho ocasiones. En su texto original, este artículo se conformó por diecisiete fracciones que se convirtieron en veinte con el paso del

tiempo. La primera de ellas estableció la facultad del presidente de promulgar y ejecutar las leyes que expediera el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La facultad reglamentaria que contempla esta fracción es una de las más importantes que tiene el titular del Ejecutivo Federal y, en consecuencia, se ha mantenido inalterada desde 1917.

La fracción II de este artículo, por su parte, ha sido modificada en seis ocasiones. Originalmente, ésta señalaba como facultad del presidente nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estuviera determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes. Los contenidos de esta fracción, sin embargo, cambiaron por vez primera en el que fue señalado el año de la República Federal y del Senado (*DOF* del 8 de octubre de 1974), cuando al desaparecer los territorios, se quitó del elenco de funcionarios que podría nombrar el presidente a los gobernadores de los territorios.

En 1987 (*DOF* del 10 de agosto) esta fracción se modificó de nueva cuenta ante los cambios en la regulación constitucional del entonces Distrito Federal. De esta manera, ya no se haría referencia en ella al gobernador del Distrito Federal, sino al titular del órgano u órganos por el que se ejerciera el gobierno en esa entidad federativa. Además, la facultad para nombrar al procurador general de justicia del Distrito Federal, se quitó de esta fracción para integrarse a la base 6a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Seis años más tarde (*DOF* del 25 de octubre de 1993), debido a otra profunda revisión en los contenidos constitucionales que regularían al Distrito Federal, se suprimió del elenco contemplado en la fracción II del artículo 89 la referencia al titular del órgano u órganos por el que se ejerciera el

gobierno en el Distrito Federal, pues con los cambios que se dieron en 1993, la fracción VI del artículo 122 constitucional señaló que el jefe del Distrito Federal sería nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en la entonces Asamblea de Representantes.

Un año más tarde, la facultad de nombrar y remover libremente al procurador general de la República contenida en este artículo desapareció, pues la fracción IX, que fue derogada en 1966 (*DOF* del 21 de octubre), se adicionó para incluir en ella la facultad del presidente de designar, con ratificación del Senado, al procurador general de la República. Después de esta reforma, la fracción II del artículo 89 permaneció sin cambios hasta 2012 (*DOF* del 9 de agosto), cuando la expresión “agentes diplomáticos” sería sustituida por la referencia a los embajadores y cónsules generales como funcionarios que podrían ser removidos por el presidente.

Con la reforma política de 2014 (*DOF* del 10 de febrero), la fracción II del artículo 89 fue adicionada con dos párrafos. En el primero de ellos, dado que el nombramiento de ciertos funcionarios implicó la participación del Poder Legislativo, se estableció que los secretarios de Estado y los empleados superiores de hacienda y de relaciones entrarían en funciones el día de su nombramiento y, cuando no fueran ratificados en los términos señalados en la Constitución, dejarían de ejercer su encargo.⁹³ Por su parte, el segundo párrafo que se añadió con esta

⁹³ No debe olvidarse que con esta reforma se otorgaron facultades a la Cámara de Diputados para ratificar el nombramiento del Secretario del ramo en materia de hacienda cuando no se optara por un gobierno de coalición, así como de los demás empleados superiores de hacienda, y al Senado para ratificar el nombramiento de todos los secretarios de Estado, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina, cuando el presidente optara por un gobierno de coalición, además de ratificar, en cualquier caso, los nombramientos del secretario de relaciones; de los embajadores y cónsules

reforma, estableció que en los supuestos de la ratificación de los secretarios de relaciones y de hacienda, cuando no se optara por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo secretario de Estado, ocuparía el cargo la persona que designara el presidente de la República.

La fracción III de este artículo señalaba en su texto original que el presidente tendría la facultad para nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado. Estos contenidos, sin embargo, cambiaron en 2012 (*DOF* del 9 de agosto), cuando la referencia a ministros y agentes diplomáticos, se sustituyó por la mención a los embajadores, además de agregarse al elenco de funcionarios que nombraría el presidente con aprobación del Senado a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Además, se añadió a esta fracción la referencia a los empleados superiores de hacienda que se encontraba originalmente en la fracción IV.

En efecto, esta fracción del artículo 89, en su texto original contemplaba la facultad del presidente para nombrar con aprobación del Senado, además de los mencionados funcionarios de hacienda, a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional. Sin embargo, además de tener cambios con la reforma mencionada, esta disposición se modificó también en 1944 (*DOF* del 10 de febrero), cuando se agregó al elenco de funcionarios que podrían ser nombrados por el titular del Ejecutivo Federal con aprobación del Senado a los oficiales de la Fuerza Aérea Nacional. En esta fecha, también se reformó la fracción V de este precepto para hacer la misma inclusión, pues originalmente esta disposición señalaba únicamente la facultad del presi-

generales; de los empleados superiores del ramo de relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.

dente para nombrar a los demás oficiales del ejército y la armada nacional, con arreglo a las leyes.⁹⁴

También en relación con la omisión de la fuerza aérea se dio la primera reforma que tendría la fracción VI de este precepto (*DOF* del 10 de febrero de 1944). Ésta señalaba en su texto original que el titular del Ejecutivo podía disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, pero con el cambio se establecería que el presidente de la República podría disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. Dicha fracción se modificó una vez más en 2004 (*DOF* del 5 de abril) para dar facultad al Ejecutivo de preservar la seguridad nacional, en términos de la ley respectiva.⁹⁵

Las fracciones VII y VIII no han sido reformadas desde 1917. La primera de ellas, da facultad al presidente para disponer de la guardia nacional para la defensa exterior de la Federación y para la seguridad interior,⁹⁶ mientras que la segunda dispone que éste podrá declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. La fracción IX, como ya se ha señalado, fue derogada en 1966⁹⁷ y

⁹⁴ En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el diputado Ángel H. Corzo Colina el 22 septiembre de 1942 ante la Cámara de Diputados, se señalaba que la omisión que se encontraba en el texto constitucional al no hacerse referencia a la aeronáutica militar nacional debía desaparecer, pues este hecho no le permitía ser, dentro del Estado mexicano, otra institución armada de la categoría del ejército de tierra firme y de la marina de guerra.

⁹⁵ Es con esta reforma que, como se ha mencionado, también se otorgaron al Congreso de la Unión facultades para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

⁹⁶ No debe olvidarse, sin embargo, que la guardia nacional en nuestro país sólo existe en el texto constitucional.

⁹⁷ El texto original de esta fracción otorgaba facultades al presidente para conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

casi treinta años más tarde en ella se dio facultad el presidente para designar al procurador general de la República con la ratificación del Senado. No obstante, después de la reforma política de 2014 (*DOF* del 10 de febrero), con el cambio de la Procuraduría a la Fiscalía General de la República, las facultades que se otorgaron en esta fracción al presidente, fueron la de intervenir en la designación de este órgano constitucional autónomo y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, apartado A de la Constitución.

Por lo que respecta a la fracción X, ésta ha sido modificada tres veces. Al ser aprobada por el Constituyente, en ella se daba facultad al presidente sólo para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal. Esta fracción fue modificada en 1988 (*DOF* del 11 de mayo), cuando se modificó la expresión “Congreso Federal” contenida en ella para hacerla congruente con los contenidos de los artículos 76 y 133 constitucionales.⁹⁸ Asimismo, con esta reforma se consagró de manera explícita en la Constitución, una práctica mexicana detallada tenazmente a través de la historia del país para la configuración de una política exterior que sostuviera principios fundamentales cuya observancia, se pensaba, podría constituir la garantía de un orden internacional más justo, pacífico y solidario.

En consecuencia, en esta fracción se incluyeron los principios que deberían regir la política exterior nacional como base esencial del Estado mexicano y expresión de los valores que habían guiado al pueblo mexicano en la edificación de su proyecto de nación.⁹⁹ De esta manera, la fracción X confirió facultades

⁹⁸ La expresión “Congreso Federal” permaneció por descuido en la fracción X del artículo 89 como una reminiscencia de los contenidos de la composición unicameral del Congreso bajo la vigencia de la Constitución de 1857.

⁹⁹ Así se señaló en el Dictamen del Decreto que reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el 23 de diciembre de 1987.

al presidente para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado y dispuso, además, que en la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observaría los principios normativos de autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

En 2007 (*DOF* del 12 de febrero), se modificó de nueva cuenta esta fracción para señalar que el presidente de la República, además de contar con facultades de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, también podría terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Por su parte, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos (*DOF* del 10 de junio), también trajo un cambio fundamental en la fracción X del artículo 89: la inclusión de la protección y promoción de los derechos humanos entre los principios normativos que debería observar el titular del Poder Ejecutivo en la conducción de la política exterior.

La fracción XI cambió cuando se volvió a otorgar a la Comisión Permanente la facultad para convocar al Legislativo federal a sesiones extraordinarias (*DOF* del 24 de noviembre de 1923). Originalmente, el texto de esta fracción establecía la posibilidad que tenía el presidente para convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estimara conveniente; sin embargo, en 1923, esta facultad quedaría condicionada a lo que acordara la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las fracciones XII y XIII no han sido modificadas desde su aprobación en 1917. En la primera de estas fracciones el Constituyente otorgó facultad al presidente para facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesitara para el ejercicio expedito de sus

funciones; mientras que en la segunda, se le confería la competencia para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como para designar su ubicación.

La fracción XIV, por su parte, tuvo dos modificaciones desde su aprobación. El Constituyente de 1917 concedió la facultad al presidente para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y territorios. En 1974 (*DOF* del 8 de octubre), como ocurrió en el caso de diversos artículos de la Constitución, al desaparecer los territorios en el país, la fracción XIV del artículo 89 cambió para quitar de ella las referencias que se hacían a estas formas de organización geográfica y política. Una adecuación similar se dio con la reforma política a la Ciudad de México (*DOF* del 29 de enero), pues con ésta, la fracción X establece la facultad del presidente de la República para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados sólo por delitos de competencia de los tribunales federales.

La fracción XV ha permanecido inalterada desde su aprobación, a fin de otorgar facultad al titular del Ejecutivo Federal para conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

En cuanto a la fracción XVI, ésta señalaba originalmente que cuando la Cámara de Senadores no estuviera en sesiones, el presidente de la República podría hacer provisionalmente los nombramientos contemplados en las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando estuviera reunida. Esta reserva se eliminó de la fracción en 1966 (*DOF* del 21 de octubre), al señalarse en ella que la aprobación de los miembros se podría realizar con la intervención de la Comisión Permanente. En 1994 (*DOF* del 31 de diciembre) dado que se otorgó en la fracción IX participación al Senado en el nom-

bramiento del procurador general de la República, se agregó a la fracción XVI la referencia a los contenidos de esa disposición.¹⁰⁰

La fracción XVII del texto constitucional, que en un origen se refería a las demás facultades que se otorgaban al titular del Ejecutivo en la Constitución, cambió en sus contenidos ante las adiciones que tuvo el artículo 89. La primera reforma se dio en 1928 (*DOF* del 20 de agosto), cuando se agregaron tres fracciones más a este precepto. Con estas adiciones, el contenido de la fracción XVII pasó a la XX y aquélla conferiría al presidente la facultad de nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, así como de someter esos nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso.

Por su parte, la nueva fracción XVIII estableció que el titular del Ejecutivo nombraría a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y sometería los nombramientos, las licencias y las renuncias de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente cuando éste fuera el caso. La fracción XIX, finalmente, dio facultad al presidente para pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales señaladas en el artículo 111.¹⁰¹

En 1974 (*DOF* del 8 de octubre), la fracción XVII cambió para eliminar las referencias a los territorios. Años más tarde

¹⁰⁰ El cambio de la Procuraduría a la Fiscalía General de la República implicó cambios en la fracción IX del artículo 89, por lo que esta transición no alteró los contenidos de la fracción XVI.

¹⁰¹ En esa época, el último párrafo del artículo 111 señalaba: “El presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero y la Cámara de Senadores, después, declaran, por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación”.

(*DOF* del 10 de agosto de 1987), se modificó nuevamente con las reformas que se hicieron al Distrito Federal. De esta manera, los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ya no se someterían a la aprobación de la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente, sino a la de la Asamblea de Representantes. Esta fracción, sin embargo, fue derogada en 1993 (*DOF* del 25 de octubre) y, después, adicionada de nueva cuenta en 2014 (*DOF* del 10 de febrero). Esta última reforma fue muy importante, pues permitió al Ejecutivo optar, en cualquier momento, por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Dicho gobierno, de conformidad con la reforma, se regularía por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberían ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecería las causas de la disolución del gobierno de coalición.

Esta reforma, según se señala en el Dictamen de la Cámara de Origen, partió de la convicción de que el principio de división de poderes no debería implicar un rompimiento sino un equilibrio entre los órganos del Estado. Es por ello que se buscaron mecanismos para facilitar la coordinación entre poderes y propiciar arreglos institucionales que maximizaran la capacidad de ejercer el poder público y de satisfacer de manera efectiva las legítimas demandas de la sociedad. Se pensó que, si bien gobernar en coalición requiere de destreza política particular, ello implica también una mayor comunicación entre el gobierno y la sociedad. Por medio de un gobierno estructurado de esta manera, se formalizaría el establecimiento de acuerdos políticos, con el objetivo de que la mayoría de los miembros del Congreso asumieran responsabilidad en la toma de decisiones de gobierno, de forma tal que la puesta en marcha de estas acciones fuera más eficiente, más expedita y con beneficios palpables para todos.

De esta manera, se consideró que los cambios que se integrarían al texto constitucional fortalecerían el sistema de pesos y contrapesos y mejoraría sustancialmente la gobernabilidad

del país, al adoptar políticas inclusivas, legitimando el proceso de toma de decisiones de políticas fundamentales. Con un gobierno de coalición, el Poder Ejecutivo podría, conjuntamente con cualquiera de los partidos políticos representados en el Poder Legislativo, definir conjuntamente un programa de gobierno y una agenda legislativa común que lo soportara, corresponsabilizando a ambos poderes en la consecución de los objetivos nacionales que se plantearan.¹⁰²

La fracción XVIII se modificó en 1994 (*DOF* del 31 de diciembre) con la reforma constitucional que conllevó grandes cambios en el Poder Judicial. Con esa reforma, la participación del Ejecutivo en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia sería presentar la terna a consideración del Senado, sometiendo sus licencias y renuncias sólo a la aprobación del Senado, sin que cupiera la posibilidad de que éstas se aprobaran por la Comisión Permanente como ocurría con anterioridad.

Por último, la facultad del presidente de pedir la destitución de ciertas autoridades judiciales por mala conducta, que se contemplaba en la fracción XVIII, fue derogada en 1982 (*DOF* del 28 de diciembre). No obstante, esta fracción se integró en 2014 (*DOF* del 7 de febrero), para dar la facultad al titular del Poder Ejecutivo de objeter los nombramientos de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que hubiere hecho el Senado de la República.

7. La administración pública federal y la regulación de las secretarías de Estado

En el proyecto presentado por Venustiano Carranza al Constituyente se planteaba que el artículo 90 dispusiera que, para el

¹⁰² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral.

despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, hubiera el número de secretarios que estableciera el Congreso por una ley, la que distribuiría los negocios que habrían de estar a cargo de cada Secretaría. Esta propuesta fue modificada por la Comisión que dictaminó el artículo 90 y que plantearía una redacción en la que se haría una relación de las secretarías y departamentos administrativos que se constituirían para el despacho de los negocios competencia del Poder Ejecutivo.¹⁰³

En el artículo propuesto por la comisión dictaminadora se señaló también que la ley determinaría la distribución de los negocios, tanto con relación a las secretarías, como de los departamentos administrativos. Esta propuesta no fue aceptada por el Pleno y fue objeto de un voto particular presentado por Paulino Machorro y Narváez, quien proponía la aprobación del artículo 90 en los siguientes términos:

Artículo 90. Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo habrá las Secretarías de Estado. Habrá también Departamentos Administrativos, dependientes directamente del presidente, para los ramos que así lo requieran.

La ley determinará el número y denominación de las Secretarías y Departamentos Administrativos y la distribución de los negocios, tanto en aquéllas como en éstos: podrán crearse nuevos Departamentos Administrativos, tomando los negocios de que deben ocuparse de los que estén al conocimiento de las Secretarías.

Esta propuesta tampoco fue aprobada, pero la idea de no hacer una relación en el texto constitucional de las secretarías y departamentos administrativos que existirían en el país encon-

¹⁰³ Las secretarías señaladas en el dictamen eran las siguientes: de Estado, de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; y de Marina. Además, los departamentos administrativos dependientes directamente del presidente que existirían serían los correspondientes a los ramos de Correos y Telégrafos, de Salubridad General e Instrucción Pública, así como los demás que lo requerieran.

tró eco entre diputados como Monzón, quien propuso que se integrara a la Constitución el texto propuesto en el proyecto de Carranza. Por último, dicho texto fue el aprobado por el Constituyente y el que, por tanto, se integraría en el artículo 90 constitucional y estaría vigente hasta 1981. En ese año (*DOF* del 21 de abril) cambió radicalmente este precepto, pues en él se señaló que la administración pública sería centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expediera el Congreso, que distribuiría los negocios del orden administrativo de la Federación que estarían a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definiría las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Además, en este artículo se señaló que las leyes determinarían las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de estado y departamentos administrativos.¹⁰⁴

Éstos últimos, sin embargo, desaparecerían en 2007 (*DOF* del 2 de agosto), pues se consideró que eran figuras obsoletas que simplemente habían funcionado para servir a los intereses del presidente en turno y no para prestar auxilio de servicios técnicos y de coordinación administrativa. Por tanto, dado que los departamentos administrativos eran inoperantes y habían caído en desuso, se consideró pertinente dejarlos fuera del texto constitucional.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Los departamentos administrativos serían contemplados por primera vez en la norma fundamental de 1917, después de justificar su existencia en el dictamen de los artículos 90 y 92. En los términos de la Constitución, “el departamento administrativo encarnó la figura jurídica que el Constituyente queretano creó en los moldes del derecho público para atender la ampliación de las actividades del Estado, especialmente la relativa a la prestación de servicios públicos, cuyo manejo, en su opinión, debería quedar ajeno a la política”. Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa-UNAM, 2008, p. 534.

¹⁰⁵ Estos argumentos se encuentran en una de las dos iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional: la presentada por Jorge Antonio Kahwagi Macari, recibida en la Cámara de Diputados en la sesión del martes 6 de diciembre de 2005.

El artículo 90 fue modificado de nueva cuenta con la reforma en materia política-electoral de 2014 (*DOF* del 10 de febrero). Por medio de esta reforma se agregaron dos nuevos párrafos a este precepto. El primero, incluyó en el texto constitucional la figura del consejero jurídico del gobierno, al indicar que la función de éste se encontraría a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, estableciera la ley. Por su parte, el segundo párrafo adicionado dispuso que el Ejecutivo Federal representaría a la Federación en los asuntos en que ésta fuera parte, por conducto de la dependencia que tuviera a su cargo la función de consejero jurídico del gobierno o de las secretarías de Estado, en los términos que estableciera la ley.

El artículo 91, que no ha sido reformado desde su aprobación por el Constituyente, encuentra como su antecedente inmediato el artículo 87 de la Constitución de 1857, que señalaba tres requisitos para ser secretario del despacho: 1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento. 2. Estar en ejercicio de sus derechos, 3. Tener veinticinco años cumplidos. De estos requisitos, el de la edad fue el que originó discusión al interior del Constituyente, pues la Comisión que dictaminó este numeral pensó que sería conveniente aumentar a treinta años la edad para ocupar el cargo de secretario de Estado. Algunos diputados se opusieron a este cambio, pues consideraban que con ello se impediría que los jóvenes que habían participado en la Revolución ocuparan este tipo de responsabilidades; sin embargo, estos argumentos no tuvieron eco al interior del Congreso Constituyente y, finalmente, se consideró que, en virtud de que el cargo de secretario de Estado requería de cierta experiencia para aconsejar y encauzar la opinión del Ejecutivo, sería conveniente que la edad para serlo fuera de treinta años.

Por lo que respecta al artículo 92, éste disponía, en su texto original, que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto correspondiera, y sin estos requisitos no serían obedecidos. Asimismo, establecía que los re-

glamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serían enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe del departamento respectivo. Esta última parte, fue eliminada del artículo por la reforma que tuvo en 1981 (*DOF* del 21 de abril), para hacer referencia únicamente a la firma que debería otorgar el jefe de departamento administrativo a que el asunto correspondiera para que fueran obedecidos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República. No obstante, al desaparecer en 2007 los departamentos administrativos (*DOF* del 2 de agosto de 2007), también esta referencia fue eliminada del texto constitucional.

El artículo 93, por su parte, se reformó en seis ocasiones a lo largo de los cien años de vigencia del texto constitucional. En su texto original, este precepto señalaba que los secretarios del despacho, luego que estuviera abierto el periodo de sesiones ordinarias, darían cuenta al Congreso, del estado que guardaran sus respectivos ramos. Además, establecía que cualquiera de las cámaras podría citar a los secretarios de Estado para que informaran, cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio relativo a su secretaría.

La primera reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 31 de enero de 1974), incluyó a los jefes de los departamentos administrativos como parte de los funcionarios que darían cuenta al Congreso del estado que guardaban sus respectivos ramos. Además, también se les incluiría en el elenco que señalaría quiénes podrían ser citados por el Congreso, al que se sumarían también con esta reforma los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Con la reforma política de 1977 (*DOF* del 6 de diciembre) se añadió un párrafo a este artículo en el que se señaló que las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad si se tratara de los senadores, tendrían la facultad de integrar comisiones para investigar el fun-

cionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Además, con esta reforma se dispuso que los resultados de dichas investigaciones se harían del conocimiento del Ejecutivo Federal.

En 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), los contenidos del párrafo primero de este artículo se dividieron y, en lo que se convirtió en su segundo párrafo, se estableció que cualquiera de las dos cámaras podría citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informaran cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Años más tarde (*DOF* del 2 de agosto de 2007) se eliminaron del artículo 93 las referencias a los departamentos administrativos, al igual que ocurriría en los artículos 90 y 92.

Un año después (*DOF* del 15 de agosto de 2008), el párrafo segundo de este artículo se modificó para establecer que las cámaras podrían convocar también a los titulares de los órganos autónomos para que informaran, cuando se discutiera una ley o un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Además, se cambió la referencia que se hacía en este párrafo a los organismos descentralizados federales y a las empresas de participación estatal, por la mención de las entidades paraestatales.

Otros de los cambios que se dio con esta reforma implicaría que todos los funcionarios señalados en este precepto deberían informar bajo protesta de decir verdad y podrían ser convocados también por cualquiera de las cámaras para responder a interpelaciones o preguntas. Asimismo, con este cambio constitucional se adicionaron dos párrafos al artículo 93. El primero de ellos confirió facultades a las cámaras para requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual debería ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción. Por su parte, el último párrafo adiciona-

do, indicó que el ejercicio de todas las atribuciones contenidas en este precepto se llevarían a cabo de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

La última reforma a este artículo de la Constitución tuvo lugar en la misma fecha en que se creó a la Fiscalía General de la República (*DOF* del 10 de febrero de 2014). En virtud de que ésta se creó como un órgano constitucional autónomo que sustituyó a la Procuraduría General de la República, la referencia explícita a esta última se eliminó del artículo 93.

IV. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA A CIEN AÑOS

1. *La integración del Poder Judicial de la Federación*

Como señalan Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío, una de las principales preocupaciones de Venustiano Carranza, al abrir el periodo de sesiones del Congreso Constituyente, fue garantizar la independencia de los jueces y tribunales federales. Carranza pensaba, al presentar su proyecto, que en un orden jurídico no podían quedar garantizados los derechos de las personas si no se contaba con tribunales autónomos.¹⁰⁶ Por ello, consideró necesario fortalecer este poder para garantizar la vigencia de los derechos que habían sido conculcados recurrentemente en los años previos a la Revolución.

Para esos efectos, en el texto constitucional aprobado por el Constituyente, el artículo 94 señalaba que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se depositaría en una Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito cuyo número y atribuciones serían fijados por la ley. Asimismo, indicaba que

¹⁰⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 4a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 132.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaría compuesta de once ministros y funcionaría siempre en tribunal pleno; sus audiencias serían públicas, a excepción de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren; sus sesiones se celebrarían en los períodos y términos que estableciera la ley. Este precepto estableció también que para que hubiera sesión en la Corte, se necesitaría que concurrieran cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos.

De acuerdo con el texto original del artículo 94, además, cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, duraría en su encargo dos años; los que fueran electos al terminar ese primer periodo, durarían cuatro años, y a partir de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito sólo podrían ser removidos cuando observaran mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los magistrados y los jueces fueran promovidos a grado superior. Este mismo precepto, regiría en lo que fuere aplicable dentro de los períodos de dos y cuatro años a que se refería este artículo.

Dado que al inicio de la vigencia de la Constitución de 1917 subsistían algunos de los problemas que aquejaron al Poder Judicial, al concluir el siglo XIX, se pensó enfrentar estas situaciones reformando la Constitución.¹⁰⁷ La primera reforma a la regulación del Poder Judicial de la Federación tuvo lugar en 1928 (*DOF* del 20 de agosto). Con ella, se elevó el número de ministros de la Suprema Corte de once a diecisésis y se determinó que este órgano jurisdiccional funcionaría en Pleno, pero también en cada una de las tres salas que lo compondrían a partir de ese momento, integradas por cinco ministros cada una, en los términos que dispusiera la ley. La forma y términos en que se celebrarían las sesiones, de acuerdo con el nuevo texto del artículo 94, sería regulada por la ley respectiva.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 155.

Además, a fin de garantizar la independencia de los integrantes del Poder Judicial Federal, se estableció en este precepto que la remuneración que percibieran por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, no podría ser disminuida durante su encargo. En este artículo se estableció también que estos funcionarios judiciales, podrían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

La segunda reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 15 de diciembre de 1934) aumentó de nueva cuenta el número de ministros de la Suprema Corte de dieciséis a veintiuno y el número de salas de tres a cuatro.¹⁰⁸ Con esta reforma, también se estableció a grado constitucional el tiempo que los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito durarían en sus cargos (seis años). La duración del periodo del encargo de ministros, magistrados y jueces, sin embargo, se suprimió del artículo 94 en 1944 (*DOF* del 21 de septiembre).

En 1951 (*DOF* del 19 de febrero) este precepto se modificó una vez más para hacer frente al rezago que se había acumulado en la Suprema Corte de Justicia.¹⁰⁹ La solución a este problema se buscó mediante la creación, en el texto constitucional, de los tribunales colegiados en materia de amparo¹¹⁰ y de la figura de los ministros supernumerarios que se sumaron en la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De acuerdo con esta reforma, existirían cinco ministros con ese carácter, que no integrarían en ningún caso el Pleno. Además, con esta modifi-

¹⁰⁸ La Cuarta Sala que se crearía con esta reforma, sería competente para conocer de asuntos en materia laboral.

¹⁰⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 106, pp. 156 y 157. Este hecho se explicaba, como señalan Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío: “debido a que el Pleno y las salas eran los únicos órganos competentes para conocer de los recursos de revisión que se promovían en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito, así como de la totalidad de los amparos directos que se interpusieran”.

¹¹⁰ Los tribunales unitarios serían entonces órganos de apelación.

cación al artículo 94, se estableció también que los períodos de sesiones de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y en salas, así como las atribuciones de los ministros supernumerarios y el número y competencia de los tribunales de circuito y de los jueces de distrito se regirían por la Constitución y lo que dispusieran las leyes.

La quinta reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 25 de octubre de 1967) estableció que los ministros supernumerarios podrían formar parte del Pleno cuando suplieran a los numerarios. También con esta reforma se señaló que las responsabilidades en que incurrieran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, se regirían por la Constitución y lo que dispusieran las leyes. Asimismo, se dispuso que la ley fijaría los términos en que sería obligatoria la jurisprudencia que establecieran los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

A inicios de la década de los ochenta (*DOF* del 28 de diciembre de 1982) se dieron reformas importantes en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Por eso el último párrafo del artículo 94 se modificó, disponiendo que los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución, derogándose en consecuencia la prevención, hasta entonces vigente, que relacionaba a esa consecuencia con el supuesto de mala conducta y el contenido del artículo 111 constitucional.¹¹¹

Casi cinco años más tarde (*DOF* del 10 de agosto de 1987), el artículo 94 se reformó para incluir en sus contenidos la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito. Con esta reforma también se señaló que el propio Tribunal Pleno estaría faculta-

¹¹¹ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 106, p. 160.

do para emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que competía conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho.

A finales de 1994 (*DOF* del 31 de diciembre) el Poder Judicial de la Federación tuvo cambios importantes con el ánimo de que la Suprema Corte se convirtiera en un verdadero tribunal constitucional y a fin de mejorar la función judicial. Entre los cambios que trajo aparejada esta reforma se encuentra la disminución del número de ministros de veintiuno a once y la desaparición de los supernumerarios. Asimismo, con esta reforma se creó el Consejo de la Judicatura Federal, que determinó el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.

Para asegurar la independencia de los consejeros de la Judicatura, estos funcionarios se incluyeron en el elenco de aquellos integrantes del Poder Judicial de la Federación cuya remuneración no podría ser disminuida durante su encargo. Otra de las modificaciones que implicó la reforma fue que con ella se facultaría al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que competiría conocer a la propia Corte y de remitir a los tribunales colegiados de circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

Por cuanto respecta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, la reforma de 1994 estableció que éstos durarían en su encargo quince años y sólo podrían ser removidos del mismo en los términos del título cuarto. Además, para garantizar su independencia, se señaló que, al vencimiento de su periodo, tendrían derecho a un haber por retiro. Este artículo también dispuso que ninguna persona que hubiera sido ministro podría ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

En 1996 (*DOF* del 22 de agosto) tuvo lugar otra reforma importante en la integración del Poder Judicial de la Federación, al incorporar en él al Tribunal Electoral. Con esta reforma, se modificaron diversos párrafos del artículo 94 para incluir en los elencos contemplados en este precepto la mención de dicho tribunal y sus integrantes. Esta reforma implicó debates intensos a fin de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir en asuntos de carácter electoral, con la necesidad de que, en el orden jurídico mexicano, existieran mecanismos de control jurisdiccional que garantizaran la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones en esta materia. Para quienes plantearon la reforma, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, permitiría hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ese órgano jurisdiccional, que se correspondería con la tradición del país y su evolución político-electoral.¹¹²

Casi al terminar la década de los noventa (*DOF* del 11 de junio de 1999), el artículo 94 se modificó de nueva cuenta. Con esta reforma, se agregó un párrafo a este precepto en el que se estableció que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarían a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases señaladas en la Constitución, establecieran las leyes. Otra de las modificaciones que implicó esta reforma, fue que la Suprema Corte estaría facultada para remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho, además de aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia, los que,

¹¹² Terrazas Salgado, Rodolfo, “La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Elías Musi, Edmundo (coord.), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 367.

conforme a sus acuerdos generales, determinara para una mejor impartición de justicia.¹¹³

En 2011 (*DOF* del 6 de junio), se publicó una importante reforma en materia de amparo que también incidió en los contenidos del artículo 94. Después de estos cambios constitucionales, dicho precepto dispondría que el Consejo de la Judicatura, mediante acuerdos generales, establecería plenos de circuito, atendiendo al número y especialización de los tribunales colegiados que pertenecieran a cada circuito.¹¹⁴ Las leyes determinarían la integración y funcionamiento de estos plenos de circuito, cuyo objeto sería desahogar a la Suprema Corte de Justicia, para atacar el rezago que ésta tenía.

Con esta reforma también se dispuso que los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarían y resolverían de manera prioritaria cuando alguna de las cámaras del Congreso, por medio de su presidente, o el Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justificara la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias. Otro de los cambios que conllevó la reforma estuvo relacionado con la obligatoriedad de la jurisprudencia. Se estableció que la ley fijaría los términos en que sería obligatoria la jurisprudencia que establecieran los tribunales del Poder Judicial de la Federación y los plenos de circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

¹¹³ Estos acuerdos generales surtirían efectos después de ser publicados.

¹¹⁴ La creación de los plenos de circuito busca que la Suprema Corte pueda dedicarse más a decidir cuestiones propiamente constitucionales, no sólo mediante su indispensable intervención en controversias y acciones, sino también en amparos que requieran una determinante interpretación de la ley fundamental. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, México, Porrúa-UNAM-IMDP, 2013, p. 71.

Dos años más tarde (*DOF* del 11 de junio de 2013), se señaló en este numeral que el Consejo de la Judicatura Federal determinaría la especialización por materias de los circuitos, entre las que se incluiría la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito.

2. *Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

El artículo 95 establece los requisitos para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia. En su texto original, este artículo señalaba en cinco fracciones cuáles eran las cualidades que deberían reunir quienes aspiraran a ocupar un lugar en el máximo tribunal del país. La primera de esas fracciones, que no ha sido reformada desde su aprobación por el Constituyente, consignaría que para ser ministro de la Corte se requeriría ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

La segunda fracción, que ha tenido dos reformas desde 1917, estableció simplemente que quien quisiera integrar la Suprema Corte de Justicia, debería tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección. En 1934 (*DOF* del 15 de diciembre), se reformó esta fracción para establecer como límite de edad para ser designado ministro tener sesenta y cinco años de edad. Este requisito, sin embargo, se quitó del texto constitucional en 1994 (*DOF* del 31 de diciembre).¹¹⁵

La fracción III de este precepto, por su parte, tuvo dos reformas a partir de su aprobación por el Constituyente. Originalmente, esta fracción señalaba como requisito para ser ministro poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; sin embargo, en

¹¹⁵ A partir de esa fecha, el requisito establecido en el artículo 95 es tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

1934 (*DOF* del 15 de diciembre) se consignó que la posesión del título profesional de abogado debería ser con antigüedad mínima de cinco años. No obstante, dicha antigüedad se extendió a diez años con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 y se cambió la mención de “corporación” por la de “institución” legalmente facultada para expedir el título profesional de licenciado en derecho.

La cuarta fracción, por su parte, no ha cambiado desde la entrada en vigor de la Constitución. En ella se señala como requisito para ser ministro del máximo tribunal del país el gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritara pena corporal de más de un año de prisión; sin embargo, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastimara seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitaría para el cargo, cualquiera que hubiere sido la pena.

La fracción V establecía en su texto original que para integrar el máximo tribunal de la nación se requería haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses. Este tiempo de residencia se disminuiría en 1994 (*DOF* del 31 de diciembre) cuando finalmente en la fracción V se estableció como requisito para ser ministro haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.

Con la reforma de 1994, también se añadieron una fracción y un párrafo final al artículo 95. Este último dispuso que los nombramientos de los ministros deberían recaer preferentemente entre aquellas personas que hubieren servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hubieran distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Por su parte, la nueva fracción VI señaló como requisito para integrar la Corte no haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni

gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. Esta fracción se modificó en diversas ocasiones después de 1994. La primera reforma tuvo lugar en 2007 (*DOF* del 2 de agosto) y con ella se eliminó el cargo de jefe de departamento administrativo ante la desaparición de dicha forma de organización. La segunda reforma a esta fracción cambió la mención al cargo de procurador general de la República, por la referencia al de fiscal general de la República y se señaló el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal en lugar del de jefe del Distrito Federal. Por último, para adecuar los contenidos de esta fracción a la reforma política de la Ciudad de México que tuvo lugar en 2016 (*DOF* del 29 de enero) se eliminó en ella la referencia al Jefe de gobierno del Distrito Federal y se habló, de forma general, de los titulares del poder ejecutivo de alguna entidad federativa.

El artículo 96 se refiere a la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En su texto original, este precepto señalaba que la elección de los miembros de la Suprema Corte, correspondía al Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurrieran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hacía en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Además, este precepto establecía que los candidatos serían previamente propuestos, uno por cada legislatura de los estados, en la forma que dispusiera la ley local respectiva. En caso de que no se obtuviera mayoría absoluta en la primera votación, se repetiría entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

La forma en que se designarían los ministros cambió radicalmente en 1928 (*DOF* del 20 de agosto). Con esta reforma, se determinó que los nombramientos de los integrantes de la Suprema Corte, serían hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgaría o negaría esa aprobación, dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se

tendrían por aprobados los nombramientos. Ahora bien, en este artículo se señalaba que sin la aprobación del Senado no podrían tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el presidente de la República.

También se dispuso que en el caso de que la Cámara de Senadores no aprobara dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República haría un tercer nombramiento que surtiría sus efectos desde luego, como provisional, y que sería sometido a la aprobación de dicha Cámara, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En ese periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado debería aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprobara o nada resolviera, el magistrado nombrado provisionalmente continuaría en sus funciones con el carácter de definitivo.

Finalmente, si el Senado desechara el nombramiento, de conformidad con lo establecido en este precepto, cesaría desde luego en sus funciones el ministro provisional, y el presidente de la República sometería nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos señalados. Con este procedimiento se daría paso a la participación del Ejecutivo en la designación de los integrantes del máximo tribunal del país, algo que sería criticado debido a que se pensaba que esto podría atentar contra la independencia de la Corte.

La segunda reforma que tuvo este precepto constitucional (*DOF* del 31 de diciembre de 1994), aunque mantuvo la intervención tanto del presidente de la República como del Senado, matizó la participación de este último en el procedimiento que se seguiría en la integración de la Suprema Corte. De esta forma, para nombrar a los ministros, el presidente de la República sometería una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designaría al ministro que debería cubrir la vacante. La designación, según lo establecido en la reforma, se haría por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Pero si el Senado no resolviere dentro de

dicho plazo, ocuparía el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designara el presidente de la República.

Con la reforma también se estableció que, en caso de que la Cámara de Senadores rechazara la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República sometería una nueva y, si ésta también fuera rechazada, ocuparía el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designara el presidente de la República.

El artículo 97 contemplaba también ciertas disposiciones relacionadas con los ministros del máximo tribunal del país. En el texto original de este precepto se señalaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación designaría a uno de sus miembros como presidente, pudiendo éste ser reelecto. Además, se indicaba que cada ministro, al entrar a ejercer su encargo, protestaría ante el Congreso de la Unión, y en sus recesos, ante la Comisión Permanente, en la siguiente forma:

Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido, y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes que de ellaimanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”

Ministro: “Sí protesto”.

Presidente: “Si no lo hiciereis así la nación os lo demande”.

El propio artículo 97 señalaba también que la Suprema Corte de Justicia nombraría y removería libremente a su secretario y a los demás empleados que fijara la planta respectiva aprobada por la ley. Por su parte, el artículo 98 dispondría en su redacción original, que las faltas temporales de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no excedieren de un mes, no se suplirían si aquélla tuviere quórum para sus sesiones; pero si no lo hubiere, el Congreso de la Unión o en su receso la Comisión Permanente, nombraría por el tiempo que durara la falta, un suplente, de entre los candidatos presentados por los estados para la elección del magistrado propietario de que se tratara, y que no hubieren sido electos. Si la falta fuere por dos meses o

menos, el Congreso o en su caso la Comisión Permanente, nombraría libremente, un ministro provisional.

El propio artículo 98 señalaba también que, si faltare un ministro por defunción, renuncia o incapacidad, el Congreso de la Unión haría una nueva elección en los términos señalados en la Constitución; pero si éste no se encontrara en sesiones, la Comisión Permanente haría un nombramiento provisional mientras aquél se reuniera e hiciera la elección correspondiente.

El artículo 99 originalmente se ocupaba de la renuncia de los ministros de la Suprema Corte. En él se señalaba que el cargo de ministro sólo era renunciable por causa grave, que calificaría el Congreso de la Unión, ante el que se presentaría la renuncia. En los recesos de éste, de conformidad con lo establecido en dicho precepto, la calificación se haría por la Comisión Permanente.

Por su parte, el artículo 100 estableció, al ser aprobado por el Constituyente, que las licencias de los ministros, cuando no excedieran de un mes, serían concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero las que excedieran de este tiempo, las concedería la Cámara de Diputados o, en su defecto, la Comisión Permanente.

El artículo 101 prescribió originalmente que los ministros de la Suprema Corte no podrían, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. La infracción de esta disposición, según se señalaba en este numeral, sería castigada con la pérdida del cargo.

En 1928 (*DOF* del 20 de agosto) se dieron cambios respecto a la protesta de los ministros, debido a las reformas que tuvieron lugar ese año con relación a los nombramientos de los integrantes de la Suprema Corte. Con estas modificaciones constitucionales, cada ministro tuvo que protestar ya no ante el Congreso, sino ante el Senado, o en su caso, como ocurría anteriormente, ante la Comisión Permanente. Respecto al contenido de la protesta,

en ella se cambió la mención de las leyes que “dimanaran” de la Constitución, por la mención de las leyes que de ella “emanen”.

Esta reforma implicó cambios también en cuanto a las faltas temporales reguladas en el artículo 98. De acuerdo con ella, en los casos de que la falta de un ministro excediera de un mes o no existiera quórum para que la Corte iniciara sus sesiones, el presidente de la República tendría que someter el nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado, o en su receso, a la Comisión Permanente. Los cambios también se darían por lo que respecta a las faltas de los ministros por defunción, renuncia o incapacidad, pues en tales casos, el presidente de la República sometería un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado o, si éste no estuviere en funciones, la Comisión Permanente daría su aprobación, mientras aquél se reuniera para dar la aprobación definitiva.

Las renuncias de los ministros de la Corte también se regularon de manera distinta a partir de la reforma de 1928, pues a partir de los cambios a los contenidos del artículo 99, éstas serían al Ejecutivo y, si las aceptara, enviadas para su aprobación al Senado, y en su receso, a la de la Comisión Permanente. Las licencias de los ministros que excedieran de un mes, reguladas en el artículo 100, después de la reforma de agosto de 1928 fueron concedidas por el presidente de la República con aprobación del Senado, o en sus recesos, por la Comisión Permanente.

En 1940 (*DOF* del 11 de septiembre), se dieron también cambios constitucionales que incidieron en disposiciones relacionadas con los ministros del máximo tribunal del país. En este sentido, el artículo 97, si bien seguiría estableciendo que la Suprema Corte nombraría y removería a su secretario y a los demás empleados que le correspondieran, señalaba que esto tendría que hacerse con estricta observancia de la ley respectiva.¹¹⁶

¹¹⁶ Esto, sin embargo, cambió en 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), cuando en el artículo 97 simplemente se señaló: “La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados”.

Con la creación de la figura de los ministros supernumerarios en 1951 (*DOF* del 19 de febrero) cambió la forma en que se suplirían las faltas de los ministros de la Suprema Corte. De acuerdo con los nuevos contenidos que se dieron al artículo 98, si la falta de los ministros no excediera de un mes, sería suplida en la sala correspondiente por uno de los supernumerarios. Esta regulación se afinó en 1967 (*DOF* del 25 de octubre) cuando en el primer párrafo del artículo 98 se estableció lo siguiente: “Los ministros numerarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán suplidos en sus faltas temporales por los supernumerarios”. Con esta reforma, también se añadió un párrafo a este precepto en el que se señaló que los ministros supernumerarios que suplieran a los numerarios, permanecerían en el desempeño del cargo hasta que tomara posesión el ministro nombrado por el presidente de la República ya fuera con carácter provisional o definitivo.

Los cambios constitucionales que tuvieron lugar en 1967 también incidieron en la regulación sobre las licencias de los ministros de la Corte contemplada en el artículo 100 constitucional, pues se adicionó una última parte a este precepto en la cual se determinaría que ninguna licencia podría exceder del término de dos años.¹¹⁷

En 1977 (*DOF* del 6 de diciembre), el artículo 97 se modificó de nueva cuenta para establecer que los ministros, los jueces de distrito, magistrados de circuito o comisionados especiales podrían conocer sólo de hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual.¹¹⁸ También se añadiría un párrafo en

¹¹⁷ En 1993 (*DOF* del 3 de septiembre), el artículo 100 se modificó de nueva cuenta para establecer una excepción en la concesión de licencias que tendría a su cargo la Suprema Corte, relacionada con los integrantes de la judicatura federal que integraran la sala de segunda instancia en cada proceso electoral para resolver impugnaciones en contra de las resoluciones de las salas del Tribunal Federal Electoral. Esta regulación, sin embargo, desapareció en 1996 (*DOF* del 22 de agosto) con el nacimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹¹⁸ Esta regulación cambió una vez más en 1987 (*DOF* del 10 de agosto), cuando el segundo párrafo del artículo 97 fue reformado. Con esa reforma, dicho párrafo estableció lo siguiente: “La Suprema Corte de Justicia de la Na-

el que se dispondría que la Suprema Corte de Justicia estaría facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harían llegar oportunamente, en este caso, a los órganos competentes. Este párrafo, sin embargo, se derogó en 2007 (*DOF* del 13 de noviembre).

En 1987 (*DOF* del 10 de agosto), el artículo 101 constitucional se modificó por primera vez, para cambiar la referencia a los “cargos honoríficos”, por la mención a los “cargos no remunerados” que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los respectivos secretarios podrían aceptar y desempeñar en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia, a las que con esta reforma se añadieron también las asociaciones docentes.

Siete años más tarde, los importantes cambios constitucionales que se hicieron a la regulación del Poder Judicial de la Federación (*DOF* del 31 de diciembre de 1994) repercutieron en los contenidos del artículo 97. De esta forma, con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, se otorgó facultad a la Suprema Corte de Justicia para solicitar dicho órgano que averiguara la conducta de algún juez o magistrado federal. Con esta reforma se estableció que ya no sería cada año, sino cada cuatro que el Pleno elegiría de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, además, se estableció que dicho presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

ción podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”. Más tarde (*DOF* del 10 de junio de 2011), sin embargo, la facultad de investigar graves violaciones a derechos humanos fue atribuida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por lo que respecta al artículo 98, con la desaparición de los ministros supernumerarios también cambió la manera de suplir a los integrantes de la Suprema Corte. Así, este precepto señaló que cuando la falta de un ministro excediere de un mes, el presidente de la República sometería el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 constitucional. En este caso, se eliminó del texto constitucional la participación de la Comisión Permanente en esa designación, pero también en la aprobación de los nuevos nombramientos que el presidente pusiera a consideración del Senado ante la falta de un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva.

Con la reforma de 1994, el artículo 99 se integró con los contenidos del artículo 100 relativos a las licencias de los ministros de la Corte, pues en este último precepto se estableció la regulación relativa al Consejo de la Judicatura Federal. Otro cambio que tuvo lugar con la reforma de 1994 fue la adición de cuatro párrafos al artículo 101 constitucional, en el cual se señaló que las personas que hubieran ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia no podrían, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante ese plazo, según se señaló en el nuevo artículo 101, las personas que se hubieren desempeñado como ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrían ocupar los cargos de secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal.¹¹⁹ Además, en este precepto se indicó que la infracción a estas prevenciones sería sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como

¹¹⁹ Estos impedimentos serían aplicables también a los funcionarios judiciales que gozaran de licencia.

de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondieran por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes previeran.

3. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito

El artículo 97 constitucional contiene una serie de disposiciones relacionadas con los magistrados de circuito y los jueces de distrito. Este precepto, originalmente, disponía que dichos servidores públicos serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrían los requisitos que exigiera la ley, durarían cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrían ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que estableciera la misma ley. Asimismo, este artículo señalaba que la Suprema Corte de Justicia podría cambiar de lugar a los jueces de distrito, pasándolos de un distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estimara conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podría hacer la Corte tratándose de magistrados de circuito.

El máximo órgano jurisdiccional del país podría también, de acuerdo con el texto original del artículo 97, nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxiliaran las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia fuera pronta y expedita. La Suprema Corte, asimismo nombraría a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designaría uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo federal, o alguna de las cámaras de la Unión o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averiguara la conducta de algún juez o magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Este precepto señalaba también que los tribunales de circuito y los juzgados de distrito serían distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos los visitaran periódicamente, vigilaran la conducta tanto de los magistrados como de los jueces, y recibieran las quejas que hubiere contra ellos. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito nombrarían y removerían a sus respectivos secretarios y empleados, además de que protestarían ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determinara la ley.

El artículo 101, por su parte, señalaba que de la misma manera que sucedía con los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los respectivos secretarios, no podrían, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o cargo de la Federación, de los estados o de particulares, salvo los que tuvieran carácter honorífico en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.¹²⁰

La primera reforma que incidió en la regulación constitucional de los jueces y magistrados pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, tuvo lugar en 1928 (*DOF* del 20 de agosto). Con ella, se eliminó del artículo 97 el tiempo que durarían en el ejercicio de su encargo los jueces y magistrados, así como el hecho de que pudieran ser removidos de su encargo, previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos establecidos por la ley.¹²¹

En 1940 (*DOF* del 11 de septiembre) se modificó el artículo 97 constitucional para señalar en él que, si bien los magistrados y jueces de distrito podían nombrar y remover a sus respectivos se-

¹²⁰ En 1997 (*DOF* del 10 de agosto) cambió la referencia de “cargos honoríficos” a “cargos no remunerados”. Asimismo, en 1996 (*DOF* del 22 de agosto), con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de su sala superior se integrarían al elenco de los funcionarios judiciales que sólo podrían tener otros cargos siempre y cuando no fueran remunerados y en las instituciones señaladas en el texto constitucional.

¹²¹ No debe olvidarse que en esa fecha el artículo 94 señaló que los magistrados de circuito y los jueces de distrito podrían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta o previo juicio de responsabilidad.

cretarios y empleados, dichos nombramientos y remociones estarían sujetos a la observancia de lo establecido en la ley respectiva.

Más de una década después (*DOF* del 19 de febrero de 1951), el artículo 97 cambió de nueva cuenta para establecer una vez más que los magistrados y jueces de distrito durarían cuatro años en el ejercicio de su encargo; pero además, se dispuso que al término de esos cuatro años, si fueran reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo juicio de responsabilidad correspondiente. Esta regulación, sin embargo, se modificó en 1982 (*DOF* del 28 de diciembre), año en el que se estableció que los magistrados de circuito y los jueces de distrito sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución.

En 1987 (*DOF* del 10 de agosto), el artículo 97 se reformó de nueva cuenta para aumentar de cuatro a seis años el tiempo que durarían en su encargo los magistrados de circuito y los jueces de distrito. Con la reforma publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1994, se dieron varios cambios fundamentales en el Poder Judicial de la Federación tanto en su estructura como en sus funciones. Dichos cambios incidieron también en la regulación constitucional que existía sobre magistrados de circuito y jueces de distrito.

El primer cambio fue que, con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, sería este órgano y ya no la Suprema Corte, el que nombraría y adscribiría a esos funcionarios jurisdiccionales, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que estableciera la ley. La duración del cargo de magistrados y jueces se mantuvo en seis años, sin embargo, el nuevo artículo 97 estableció que, si éstos fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrían ser privados de sus puestos ya no en términos de lo establecido en el título cuarto, sino en los casos y conforme a los procedimientos establecidos en la ley. A partir de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, con la reforma de 1944 las conductas de jueces o magistrados corres-

pondieron a ese órgano de disciplina y vigilancia; la Suprema Corte sólo tendría la facultad de solicitar al Consejo que investigara tales conductas.

Asimismo, de acuerdo con los contenidos de la reforma de 1994, los magistrados y jueces nombrarían y removerían a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que estableciera la ley respecto de la carrera judicial. Debe señalarse también que la protesta de magistrados de circuito y jueces de distrito, a partir de la reforma, tendría que hacerse ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que la ley determinara.¹²²

Al igual que ocurriría con los ministros de la Corte, el artículo 101 señaló con esta reforma que las personas que hubieren ocupado los cargos de magistrado de circuito, juez de distrito o consejero de la Judicatura Federal no podrían, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.¹²³ Estos impedimentos serían aplicables también a los funcionarios judiciales que gozaran de licencia y la infracción a estas disposiciones sería sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondieran por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes previeran.

4. La creación del Consejo de la Judicatura Federal

Los motivos que dieron origen al Consejo de la Judicatura Federal, con la reforma constitucional del 31 de diciembre de

¹²² Esto, sin embargo, cambió en 1999 (*DOF* del 11 de junio), cuando se dispuso que la protesta se rendiría, además de ante el Consejo de la Judicatura Federal, también ante la Suprema Corte de Justicia.

¹²³ A esta lista de funcionarios judiciales se integraron los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral en 1996 (*DOF* del 22 de agosto) y en 2016 (*DOF* del 29 de enero) se eliminaron de este precepto las referencias a los empleos o encargos del Distrito Federal.

1994,¹²⁴ están relacionados con el hecho de que, desde 1928, se había concentrando en la Suprema Corte un número de atribuciones no relacionado propiamente con la función de impartir justicia que hacía que los ministros tuvieran que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo en detrimento de sus labores jurisdiccionales.¹²⁵ Es por ello que se crea este órgano cuya regulación se integró al artículo 100 constitucional.¹²⁶ Lo primero que se indicó en este precepto fue que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarían a cargo del Consejo en los términos que, conforme a las bases señaladas en la Constitución, establecieran las leyes.

El Consejo se integraría por siete miembros de los cuales, uno sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo sería del Consejo; un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes serían electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República.¹²⁷ Estos tres últimos integrantes del

¹²⁴ El Consejo de la Judicatura quedó instalado formalmente el 2 de febrero de 1995.

¹²⁵ Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, 2a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 209 y ss.

¹²⁶ Los contenidos de este artículo pasarían al artículo 99 y, después, con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (*DOF* del 22 de agosto de 1996) al 98.

¹²⁷ La participación del Senado y el presidente de la República en la elección de tres consejeros no ha sido bien recibida por parte de la doctrina por cuatro razones: 1. El presidente y el Senado designan a los ministros de la Suprema Corte. 2. La designación de los referidos consejeros contraviene una de las funciones del propio Consejo, consistente en vigilar el acatamiento a la carrera judicial, cuando éstos evidentemente carecen de la formación judicial. 3. No es admisible la idea de que por tratarse de atribuciones administrativas requieren del apoyo o auxilio de órganos administrativos ajenos, si tomamos en consideración que para el desempeño de actividad que originalmente no correspondían al Poder Legislativo y Ejecutivo, éstos no son asistidos por integrantes

Consejo deberán ser personas que se hubieran distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.¹²⁸

El Consejo de la Judicatura, de acuerdo con lo establecido en 1994, funcionaría en Pleno o en comisiones. El Pleno resolvería sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determinara. Salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros durarían cinco años en su cargo, serían sustituidos de manera escalonada, y no podrían ser nombrados para un nuevo periodo. Además, los consejeros tendrían que ejercer su función con independencia e imparcialidad y, durante su encargo, sólo podrían ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución.

En el artículo 100 se señaló que en una ley secundaria se establecerían las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regiría por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. El Consejo, además, estaría facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que estableciera la ley. Las decisiones de este órgano del Poder Judicial serían definitivas e inatacables, salvo aquellas que se refirieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrían ser revisadas por la Suprema Corte de

del Poder Judicial como podría ser el caso de los tribunales administrativos o el procedimiento de desafuero. 4. Las atribuciones del Consejo de la Judicatura constituyen una parte muy importante de ese “poder” que le corresponde al Poder Judicial. Sin embargo, hay quienes también realizan una defensa a la integración del Consejo arguyendo que una vez nombrados, los consejeros dejan de tener cualquier vínculo con el órgano designante, sin que exista intromisión de dos poderes ajenos al Judicial en su ámbito de atribuciones porque las designaciones se hacen para propiciar que el Consejo se beneficie de la pluralidad y evite la endogamia, que es una forma de conservadurismo. Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 125, p. 226. Estos planteamientos se reflejan en el texto constitucional a partir de la reforma que tuvo el artículo 100 en 1999.

¹²⁸ Los consejeros deberían reunir los requisitos señalados para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Justicia, únicamente para verificar que hubieran sido adoptadas conforme a las reglas que estableciera la ley orgánica respectiva.

Por último, el artículo 100 estableció que la Suprema Corte de Justicia elaboraría su propio presupuesto y el Consejo lo haría para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos documentos, se integraría el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que sería remitido por el presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.¹²⁹

La única reforma que ha tenido el artículo 100 constitucional después de que se integró en la regulación del Consejo de la Judicatura Federal tuvo lugar en 1999 (*DOF* del 11 de junio). Con ella, se agregó un párrafo al artículo 94 en el cual se integraron los contenidos del párrafo primero del artículo 100. De esta forma, el primer párrafo de este precepto cambió su contenido, estableciéndose en él que el Consejo de la Judicatura Federal sería un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

En cuanto a la integración del Consejo, a partir de la reforma se señaló que los tres consejeros del Poder Judicial ya no serían electos mediante insaculación, sino serían designados por el Pleno de la Corte por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito. también se señalaría que todos los consejeros, y no sólo los del Poder Judicial, deberían reunir los requisitos que se pedían para ser ministro de la Suprema Corte, pero además deberían ser personas que se hubieren distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. En el caso de los designados por la Suprema Corte, el artículo 100 señaló que deberían gozar, además, con reconocimiento en el ámbito judicial.

Para dejar clara la independencia de los consejeros, se estableció también que éstos no representarían a quien los designara,

¹²⁹ Este artículo también indicó que la administración de la Suprema Corte correspondería a su presidente.

por lo que ejercerían su función con independencia e imparcialidad. Con la reforma de 1999, también se dispuso que la Suprema Corte de Justicia podría solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considerara necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. Asimismo, se otorgó facultad al Pleno de la Corte para revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo aprobara, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecería los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Otro aspecto por destacar es que con esta reforma se determinó que, contra las decisiones del Consejo, no procedería juicio ni recurso alguno, salvo cuando se refirieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces; estas decisiones podrían ser revisadas por la Suprema Corte, pero únicamente para verificar que hubieren sido adoptadas conforme a las reglas que estableciera la ley orgánica.

5. *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su evolución en el texto constitucional*

En 1996 (*DOF* del 22 de agosto) se reformó el artículo 99 constitucional para incluir en él la regulación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este precepto se estableció que dicho tribunal sería, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, de acuerdo con lo establecido por la reforma, el Tribunal funcionaría con una sala superior así como con salas regionales y sus sesiones de resolución serían públicas, en los términos que determinara la ley. Este órgano jurisdiccional, además contaría con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento y su sala superior estaría integrada por siete magistrados electorales. El presidente del Tribunal sería

elegido por la sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Por lo que respecta a las facultades que le fueron atribuidas al Tribunal Electoral, el artículo 99 señaló que a éste le correspondería resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos señalados en la Constitución y las leyes sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presentaran sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serían resueltas en única instancia por la Sala Superior. Además, la Sala Superior realizaría el cómputo final de la elección presidencial, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieran interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas, que violaran normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surgieran durante los mismos, que pudieran resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procedería solamente cuando la reparación solicitada fuera material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y fuera factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violaran los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalaran la Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia, y

IX. Las demás que señalara la ley.

También en el artículo 99 se estableció que cuando una sala del Tribunal Electoral sustentara una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, y dicha tesis pudiera ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrían denunciar la contradicción, en los términos que señalara la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidiera en definitiva cuál tesis debería prevalecer. Las resoluciones dictadas en este supuesto no afectarían, de acuerdo con los contenidos de este precepto, los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia serían, según el texto de este numeral, los que determinara tanto el texto constitucional como las leyes.

En cuanto a la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, tuvo lugar una situación particular: estas funciones quedaron a cargo, de acuerdo a lo establecido en la legislación secundaria, de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integraría por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidiría; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El artículo 99 señaló que sería el Tribunal el que propondría su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expediría su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

La elección de los magistrados electorales que integrarían la Sala Superior y las regionales, de acuerdo con este precepto, estaría a cargo de la Cámara de Senadores que, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, designaría a quienes formarían parte del Tribunal con base en la propuesta que le haría llegar la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente podría hacer la elección de los magistrados electorales de entre los candidatos propuestos por la Corte. La ley señalaría las reglas y el procedimiento correspondientes.

El artículo 99 se refirió también a los requisitos que deberían cumplir quienes quisieran ser magistrados de la Sala Superior o de las Salas Regionales. En cuanto a los requisitos para formar parte de la primera, se señaló que la ley establecería cuáles serían las calidades que deberían cumplirse, que no podrían ser menores a los requisitos que se exigían para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que se refiera a los magistrados de las salas regionales, éstos deberían satisfacer los requisitos que se señalaran en la legislación secundaria, que no podrían ser menores, en este caso, a los que se exigían para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito.

Los magistrados de la Sala Superior durarían, de acuerdo con lo señalado en este precepto, diez años improrrogables en su encargo y sus renuncias, ausencias y licencias serían tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala. Por su parte, los magistrados de las salas regionales durarían en su encargo ocho años improrrogables, salvo si eran promovidos a cargos superiores. El artículo 99, después de la reforma de 1996, señaló finalmente que el personal del Tribunal regiría sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señalara la ley.

En 2007 (*DOF* del 27 de septiembre), la facultad de conocer las impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades locales competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surgieran durante los mismos se restringió,

pues en la fracción IV del artículo 99 se señaló que esta vía procedería, además de bajo las condiciones establecidas en 1996, solamente cuando se violara algún precepto establecido en la Constitución.

Sólo unos días después (*DOF* del 13 de noviembre de 2007), el artículo 99 tuvo una serie de reformas importantes. En primer lugar, en este precepto se señaló que el Tribunal funcionaría en forma permanente. Además, con esta reforma se determinó que las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrían declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes. Asimismo, se volvería al texto de 1996 en lo que se refería a las impugnaciones contempladas en la fracción IV de este precepto.

Con la reforma de noviembre de 2007 también se señaló en el artículo 99 que, para que un ciudadano pudiera acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encontrara afiliado, debería haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas y que la ley establecería las reglas y plazos aplicables para este fin.

La fracción VIII de este precepto también se modificó con esta reforma, pues con ella se estableció como facultad del Tribunal Electoral la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infringieran las disposiciones constitucionales y las leyes.

También por medio de esta reforma, en el texto constitucional se dispuso que las salas del Tribunal Electoral harían uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones en los términos que se fijaran en la legislación secundaria. Además, se señaló que, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrían resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. Esto se hizo para evitar que ese órgano jurisdiccional se viera obliga-

do a resolver tomando en cuenta normas que podrían ser contrarias a las normas y principios constitucionales. Ahora bien, el propio artículo 99 señaló que las resoluciones que se dictaran en el ejercicio de esta facultad se limitarían al caso concreto sobre el que versara el juicio y, en tales casos, la Sala Superior informaría de ello a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta reforma también otorgó facultad a la Sala Superior para que ésta pudiera, de oficio o a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que éstas conocieran. Asimismo, podría enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. En ambos casos, se dejó a la legislación secundaria que señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

Por lo que se refiere a los nombramientos de las personas que integrarían las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se eliminó del artículo 99 la posibilidad de que fuera la Comisión Permanente la que, en los recesos de la Cámara de Senadores, pudiera elegir a los magistrados electorales. Además, con el fin de fortalecer la independencia de este órgano jurisdiccional, se estableció que la elección de quienes integrarían las salas del Tribunal sería escalonada.

La duración de los magistrados electorales de la Sala Superior en su encargo pasó de diez a nueve años improporrogables y la correspondiente al cargo de magistrados de las Salas regionales aumentó de ocho a nueve años, con lo que se homologó el tiempo que ejercerían su cargo los magistrados del Tribunal, independientemente de la sala que integraran. Asimismo, con esta reforma se señaló que, en caso de existir una vacante definitiva en el Tribunal Electoral, se nombraría a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

En 2014 tuvo lugar otra importante reforma político-electoral que incidio en la regulación constitucional del Tribunal Electoral. Con esta reforma se adecuaron los contenidos del artículo 99 a la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral. Pero, además, se agregó una nueva facultad

a cargo del Tribunal en una fracción que determinó que éste podría conocer de los asuntos que sometiera a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 constitucional; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondieran.

6. Control de la legalidad y constitucionalidad a cargo del Poder Judicial de la Federación

Además de las facultades con las que cuenta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, por su especialización, fueron tratadas en el apartado correspondiente a ese órgano jurisdiccional, tanto la Suprema Corte como los tribunales y juzgados federales llevan a cabo importantes labores de control de la legalidad y constitucionalidad que se encuentran reguladas en el texto constitucional. Estas facultades están contenidas en los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 de la norma suprema.

El primero de estos preceptos, que desde su aprobación ha tenido únicamente tres reformas, señalaba en su texto original que los tribunales de la Federación resolverían toda controversia que se suscitara:

1. Por leyes o actos de la autoridad que violaran las garantías individuales.
2. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados.
3. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal.

Las últimas dos competencias otorgadas por el artículo 103 a los tribunales federales fueron reformadas en 1994 (*DOF* del 31 de diciembre); con estos cambios se dispuso que los tribunales de la Federación también podrían conocer de controversias

generadas por leyes o actos de autoridades federales que restrin-
gieran la esfera de competencia del Distrito Federal o por leyes o
actos del Distrito Federal que invadieran la esfera competencial
de la autoridad federal. Esta reforma se consideró necesaria ante
las facultades legislativas que se habían otorgado a la entonces
Asamblea de Representantes del Distrito Federal y que podrían,
en un momento dado, hacer que se cumplieran estas hipótesis.

Algunos años más tarde (*DOF* del 6 de junio de 2011), se
modificó de nueva cuenta el artículo 103 para ampliar el objeto
del juicio de amparo integrando a su ámbito de protección, en
lugar de las garantías individuales, a los derechos humanos reco-
nocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Cons-
titución y por los tratados internacionales de los que el Estado
mexicano fuera parte.¹³⁰ Este cambio se dio para armonizar los
contenidos de este precepto con el cambio de paradigma que se
generó en México, también en ese año, a partir de la reforma en
materia de derechos humanos. Otra de las propuestas que se ma-
terializó en junio de 2011, fue la posibilidad de resolver en ampa-
ro, además de controversias suscitadas por normas generales,¹³¹
las omisiones en que incurriera la autoridad.

Cerca de un lustro más tarde, el artículo 103 se modificó
para adecuarlo a la reforma política de la capital del país (*DOF*
del 29 de enero de 2016). Así, las referencias que se hacían al
Distrito Federal se cambiaron por menciones generales a las enti-
dades federativas o específicas a la Ciudad de México.¹³²

Por otra parte, el artículo 104 constitucional fue reformado
en diez ocasiones para adecuar su texto a los cambios que se
dieron en el Poder Judicial de la Federación. Originalmente, este

¹³⁰ De esta manera se aseguraría la protección, a través de este medio de control, de los derechos independientemente de su carácter individual o social.

¹³¹ Las referencias a leyes fueron también sustituidas con esta reforma por menciones a normas generales.

¹³² Lo mismo ocurriría en los artículos 104, 105, 106 y 107 de la Constitución.

precepto contaba con seis fracciones en las que se señalaba que correspondería a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se suscitaran sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Ahora bien, cuando dichas controversias sólo afectaran a intereses particulares, se dispondría que podrían conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia, de acuerdo con este precepto, serían apelables ante el superior inmediato del juez que conociera del asunto en primer grado y, además, las sentencias que se dictaran en segunda instancia, podrían suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinara la ley.

II. De todas las controversias que versaran sobre derecho marítimo.

III. De aquellas en que la Federación fuese parte.

IV. De las que se suscitaran entre dos o más estados, o en un estado y la federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un estado.

V. De las que surgieran entre un estado y uno o más vecinos de otro, y

VI. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

La primera reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 18 de enero de 1934) suprimió el recurso de súplica previsto en la fracción I, con lo que el juicio de amparo subsistió como único medio de impugnación contra las sentencias definitivas dictadas por los órganos federales.¹³³

En 1946 (*DOF* del 30 de diciembre), la fracción I de este precepto se adicionó con un segundo párrafo en el que se señaló que en los juicios en que la Federación estuviere interesada, las leyes po-

¹³³ Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 106, p. 156.

drían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Con la adición de este párrafo, se consagraron en el artículo 104 dos contenidos normativos que se modificarían constantemente desde entonces: 1. Los recursos de reclamación interpuestos por las autoridades en contra de las resoluciones de los órganos federales, y 2. La consagración de los tribunales administrativos federales como órganos dotados de plena autonomía.¹³⁴

Una de esas modificaciones tuvo lugar en 1967 (*DOF* del 25 de octubre) cuando el segundo párrafo adicionado en 1946 cambió por completo y se agregaron dos párrafos más a la fracción I del artículo 104.¹³⁵ Con estas modificaciones, se señaló que las leyes federales podrían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tendrían a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública federal o del Distrito y territorios federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Asimismo, en esta fracción se señaló que procedería el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalaran las leyes federales y siempre que esas resoluciones hubieran sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. Asimismo, se determinó que la revisión se sujetaría a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución fijaran para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dictara la Suprema Corte de Justicia, quedaría sujeta

¹³⁴ *Idem*.

¹³⁵ Con esta reforma también se eliminó del primer párrafo de la fracción I la referencia a los “tratados celebrados con las potencias extranjeras”, para hacer mención de los “tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano”.

a las normas que regularan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo.

En 1974 (*DOF* del 8 de octubre) tuvo lugar la cuarta reforma al artículo 104, la cual incidió, una vez más, en la fracción I, para eliminar de ella todas las referencias a los territorios, ante la desaparición de éstos en nuestro país.

Con la quinta reforma a este precepto (*DOF* del 10 de agosto de 1987), se adicionó una fracción I-B en la que se estableció que los tribunales de la Federación conocerían también de los recursos de revisión que se interpusieran contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo señalados en la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, sólo en los casos que señalaran las leyes.¹³⁶ Esta nueva fracción del artículo 104 se modificó seis años más tarde (*DOF* del 25 de octubre de 1993) para adecuar sus contenidos a la importante reforma que tuvo la regulación constitucional del Distrito Federal. Así, se incluyó también la facultad para los tribunales federales de conocer de los recursos de revisión que se interpusieran contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo contemplados en la fracción IV, inciso e del artículo 122 constitucional.

Un año más tarde (*DOF* del 31 de diciembre de 1994), con la reforma que dotó de importantes facultades de control al máximo tribunal del país, la fracción IV del artículo 104 cambió para incluirse en ella la referencia a las acciones de constitucionalidad. De esta manera, se señaló en esta fracción que los tribunales de la Federación conocerían de las controversias y de las acciones que se referiría el artículo 105, mismas que serían del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹³⁶ Esta fracción también dispuso que las revisiones, de las cuales conocerían los tribunales colegiados de circuito, se sujetarían a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución fijaran para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dictaran los tribunales colegiados de circuito no procedería juicio o recurso alguno.

En 2011 (*DOF* del 6 de junio), los contenidos del artículo 104 cambiaron de nueva cuenta. Por medio de esta reforma, la fracción I de este numeral estableció la competencia de los tribunales de la Federación, simplemente para conocer de los procedimientos relacionados con delitos del orden federal. Con esta reforma, los contenidos de la fracción II pasaron a la IV, pues en la primera se estableció que los tribunales de la Federación conocerían de todas las controversias del orden civil o mercantil que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. En ella se retomó el hecho de que, a elección del actor y cuando sólo se afectaran intereses particulares, podrían conocer de estas controversias, los jueces y tribunales del orden común. Asimismo, en esta fracción se señaló que las sentencias de primera instancia podrían ser apelables ante el superior inmediato del juez que conociera del asunto en primer grado. En la fracción III, con esta reforma, se integraron los contenidos de la I-B, y las demás fracciones se recorrieron en su orden.

En 2015 (*DOF* del 27 de mayo de 2015), los contenidos de la fracción III se modificaron para adecuar esta disposición a los cambios que se habían dado en la regulación del Distrito Federal¹³⁷ y en 2016 (*DOF* del 29 de enero) a la transformación de esa entidad federativa en la Ciudad de México, con todas las modificaciones que, en lo que se refiere a su normatividad, trajo aparejada.

Por lo que respecta al artículo 105 constitucional, en su texto original este precepto señalaba que correspondería sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se suscitaran entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte. La regulación de

¹³⁷ Así, la referencia al inciso *e* del artículo 122 cambió por el señalamiento de la base primera, fracción V, inciso *n* y de la base quinta de ese precepto constitucional.

estas controversias constitucionales, cuyo fin era la protección del ámbito competencial tanto de la Federación como de los estados, así como del principio de división de poderes, se fue integrando con una serie de reformas que, a partir de 1967, redefinieron esta figura y añadieron nuevas formas de control de la constitucionalidad a cargo de la Suprema Corte. En ese año (*DOF* del 25 de octubre) se estableció que los casos en que procederían las controversias constitucionales se establecerían en la legislación secundaria. Más de dos décadas después, debido a las facultades que se otorgaron a las autoridades del Distrito Federal, se dio competencia a la Suprema Corte de conocer sobre las controversias que se suscitaran entre uno o más estados y el Distrito Federal, así como entre sus órganos de gobierno.

En 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), el artículo 105 se modificó radicalmente con la idea de consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional. Con esta reforma, este precepto dispuso que la Suprema Corte de Justicia conocería, en los términos que señalara la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refirieran a la materia electoral, se suscitaran entre:

- a) la Federación y un estado o el Distrito Federal;
- b) la Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) un estado y otro;
- e) un estado y el Distrito Federal;
- f) el Distrito Federal y un municipio;
- g) dos municipios de diversos estados;
- h) dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k) dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

La nueva redacción del artículo 105 contempló, además, que siempre que las controversias versaran sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los caos a que se refieren los incisos *c*, *h* y *k*, y la resolución de la Suprema Corte las declarara inválidas, dicha resolución tendría efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Corte, tendrían efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Con la reforma de 1994, se introdujo también una figura novedosa en nuestro sistema jurídico, la acción de inconstitucionalidad, como una garantía de la supremacía constitucional. Es así que se adicionó una segunda fracción a este numeral, en el que se señaló que la Suprema Corte conocería de las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con excepción de las que se refirieran a la materia electoral. Estas acciones, de acuerdo con los contenidos de la fracción II del artículo 105, podrían ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

a) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) el procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

- d) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea. En estos casos, se planteó también que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrían declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

El artículo 105 también tuvo adiciones con una fracción III, en la cual se señaló que, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal unitario de circuito o del procurador general de la República, podría conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación fuera parte y que por su interés y trascendencia así lo ameritaran. Ahora bien, por lo que se refiere a la declaración de invalidez de las resoluciones dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, este precepto dispuso que no tendrían efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirían los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por último, con estos cambios constitucionales también se estableció que en caso de incumplimiento de las resoluciones dictadas por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad y en las controversias constitucionales, se aplicarían, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.¹³⁸

¹³⁸ Estos párrafos establecían lo siguiente: “XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute

En 1996 (*DOF* del 22 de agosto), se añadió un inciso *f* a la fracción II del artículo 105, en el que se otorgó facultad a los partidos políticos con registro ante el entonces Instituto Federal Electoral para plantear acciones de inconstitucionalidad, por conducto de sus dirigencias nacionales en contra de leyes electorales federales o locales. Por su parte, los partidos políticos con registro estatal, también podrían interponer acciones de inconstitucionalidad por medio de sus dirigencias, pero exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les habría otorgado el registro.

Debido a que, con esta reforma se instauró en el texto constitucional el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 105 se añadió un párrafo para dejar claro que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, sería la prevista en este precepto. Además, también se estableció que las leyes electorales federales y locales deberían promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que iniciara el proceso electoral en que fueran a aplicarse, y durante el mismo no podría haber modificaciones legales fundamentales.

Nueve años más tarde (*DOF* del 8 de diciembre de 2005), la fracción I del artículo 105 se reformó para quitarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas, la cual pasó al Senado de la República. Los transitorios de esta reforma constitucional dispusieron que la Cámara de Senadores, dentro

la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia Procederá en los términos primera mente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento substituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento substituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita...”. Sobre estos temas véase Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, 1996, *passim*.

del periodo ordinario de sesiones inmediato siguiente a la entrada en vigor del decreto de reforma, establecería la Comisión de Límites de las Entidades Federativas. Asimismo, se señaló que las controversias que, a la entrada en vigor de la reforma, se encontraran en trámite ante la Suprema Corte con motivo de conflictos limítrofes entre entidades federativas, serían remitidas de inmediato, con todos sus antecedentes, a la Cámara de Senadores, a fin de que ésta, en términos de sus atribuciones constitucionales, procediera a establecerlos de manera definitiva mediante decreto legislativo.

Esta facultad otorgada al Senado, sin embargo, regresó a nuestro máximo tribunal en 2012 (*DOF* del 15 de octubre), cuando también fue reformado el artículo 46 a fin de señalar que en caso de que las entidades federativas no llegaran a un convenio amistoso para resolver sus conflictos por límites territoriales, a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte conocería, sustanciaría y resolvería con carácter inatacable estas controversias en los términos de la fracción I del artículo 105 constitucional.

En 2006, la fracción II de este precepto se modificó para otorgar facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución. Mediante esta reforma, también se otorgó competencia a los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes de los estados de la República para interponer este tipo de acciones, pero sólo en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Con esta facultad, los organismos protectores de derechos humanos plantearon, incluso antes de la reforma del 10 de junio de 2011, la contradicción de una norma general y lo establecido en un tratado internacional de derechos humanos. Al respecto,

la Corte, con base en la legislación vigente hasta esa fecha, aceptó entrar al estudio de este tipo de acciones señalando que si bien es cierto que el artículo 105 constitucional establecía que las acciones de inconstitucionalidad tenían por objeto plantear la contradicción con la ley suprema, también lo era que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución general de la República al que debían ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad.

Todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución podían invocarse como violados, sin que procediera hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esa vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también podían denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que era dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.¹³⁹

La interpretación dada por la Suprema Corte, se reforzó con la reforma de 2011 (*DOF* del 10 de junio), pues la fracción II del artículo 105 estableció expresamente que los organismos protectores de derechos humanos podrían interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales que vulneraran los derechos contenidos en los tratados internacionales de los que México fuera parte, con lo que este mecanismo de control ganó terreno en materia de protección de los derechos humanos reconocidos no sólo en el texto constitucional, sino también en fuentes de carácter internacional.¹⁴⁰

En 2013 (*DOF* del 11 de junio), se adicionó un nuevo supuesto a la fracción I del artículo 105 constitucional. Se contempló la posibilidad que tendría la Suprema Corte de conocer de las controversias constitucionales que se suscitaran entre dos órga-

¹³⁹ Tesis P.J. 31/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 870.

¹⁴⁰ Brito Melgarejo, Rodrigo, *Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2015, pp. 84 y 85.

nos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Esta reforma se dio como una manera de constitucionalizar algo que ya se contemplaba en los hechos, pues las controversias constitucionales eran la única vía que tenían los órganos constitucionales autónomos para proteger las competencias que se les habían asignado en el texto constitucional.

Algunos meses después (*DOF* del 7 de febrero de 2014), también se señaló que lo dispuesto en este nuevo inciso sería aplicable al organismo garante del derecho de acceso a la información establecido en el artículo 6o. de la Constitución. Con esta reforma también se agregó otro inciso a la fracción II del artículo 105, en el que se señaló que este organismo podría interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneraran el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Asimismo, en este precepto se señaló que los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, podrían interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Sólo tres días después, con la reforma que creó la Fiscalía General de la República (*DOF* del 10 de febrero de 2014), el inciso *c* de la fracción II del artículo 105 cambió para establecerse en él que la facultad para plantear acciones de inconstitucionalidad por parte del Ejecutivo ya no la tendría la Procuraduría General de la República, sino el consejero jurídico del gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas. Sin embargo, el fiscal general también tendría, a partir de la entrada en vigor de esta reforma, facultad para plantear

acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.¹⁴¹ Con esta reforma, también se cambiaron las referencias que se hacían al Instituto Federal Electoral, ante su conversión en un Instituto Nacional.

En 2016 (*DOF* del 29 de enero) cambiaron las disposiciones del artículo 105 para adecuarlas a la reforma política con la que se sustituyó al Distrito Federal por la Ciudad de México. Por ello, en el inciso *j* de la fracción I del artículo 105 y en el penúltimo párrafo de esta misma fracción, se incluyeron referencias a las demarcaciones territoriales de la Ciudad respecto a la procedencia de las controversias constitucionales y sus efectos.¹⁴²

Por lo que respecta a la resolución de conflictos por cuestiones competenciales en el Poder Judicial, el artículo 106 establecía originalmente que correspondía también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se suscitaran entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados, o entre los de un estado y los de otro. Esto, sin embargo, cambió en 1986 (*DOF* del 7 de abril) cuando se establecería que la resolución de estos conflictos correspondería al Poder Judicial de la Federación en los términos de la ley respectiva.

En 1994 (*DOF* del 31 de diciembre) se precisó la redacción de este precepto para establecer que lo que le correspondería al Poder Judicial de la Federación no sería dirimir las “competencias”, sino las controversias que por razón de competencia se suscitaran

¹⁴¹ Estos cambios también incidieron en la fracción III del artículo 105, en la cual se señaló que no sería el Procurador General de la República, sino el consejero jurídico del federal o la Fiscalía General de la República quienes tendrían facultad para pedir a la Suprema Corte que conociera de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación fuera parte y que por su interés y trascendencia así lo ameritaran.

¹⁴² Además, esta reforma implicó la derogación de los incisos *e*, *f* y *k* de la fracción I de este precepto, así como el inciso *e* de la fracción II.

entre los tribunales, supuestos a los que se sumarían los tribunales del Distrito Federal.¹⁴³ Por último, en 2016 (*DOF* del 29 de enero) las menciones a los tribunales del Distrito Federal se eliminaron, pues en el artículo 106 se incluyeron referencias generales a los tribunales de las entidades federativas.

El artículo 107 constitucional estableció, desde su aprobación por el Constituyente, disposiciones fundamentales en materia de control, pues es este precepto el que determina las bases que regirán al juicio de amparo. En su texto original, dicho numeral señalaba que todas las controversias de las que hablaba el artículo 103 se seguirían a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico determinadas en una ley que se ajustaría a las bases contempladas en las doce fracciones que contemplaba este precepto.

En la primera de estas fracciones se señalaba que la sentencia sería siempre tal, que sólo se ocuparía de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versara la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

La fracción II establecía que en los juicios civiles o penales, salvo en ciertos casos,¹⁴⁴ el amparo sólo procedería contra las sentencias definitivas respecto de las que no procedería ningún recurso ordinario por virtud del cual pudieran ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometiera, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se hubiera reclamado oportunamente y protestado contra ella

¹⁴³ De esta forma el artículo 106 dispuso: “Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal”.

¹⁴⁴ Los casos mencionados en este supuesto serían los contemplados en la novena fracción de este precepto, entre los que se señalaban, por ejemplo, los actos de autoridades distintas de las judiciales ejecutados fuera de juicio o después de concluido, así como los actos en el juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación o que afectara personas extrañas el juicio.

por negarse su reparación, y que cuando se hubiera cometido en primera instancia, se hubiera alegado en la segunda, por vía de agravio. La Suprema Corte, no obstante esta regla, podría suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encontrara que había existido, en contra del quejoso, una violación manifiesta de la ley, que lo hubiera dejado sin defensa o que se le hubiera juzgado por una ley que no fuera exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se hubiera combatido debidamente la violación.

La tercera fracción de este precepto contemplaba que, en los juicios civiles o penales, sólo procedería el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afectaran las partes substanciales de él y de manera que su infracción dejara sin defensa al quejoso.

En la fracción IV se señalaba que cuando el amparo se pidiera contra la sentencia definitiva, en el juicio civil, sólo procedería, además del caso señalado en la tercera fracción, cuando, llenándose los requisitos establecidos en la fracción segunda, dicha sentencia fuera contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprendiera personas, acciones, excepciones o cosas que no hubieran sido objeto del juicio, o cuando no las comprendiera todas por omisión o negativa expresa. Ahora bien, cuando se pidiera el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción tercera, se observarían estas mismas reglas en lo que fuera conducente.

Por su parte, en la fracción V se señalaba que, en los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pidiera el amparo, se suspendería por la autoridad responsable, a cuyo objeto el quejoso le comunicaría, dentro del término que fijara la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregaría a la parte contraria.

La fracción VI señalaba que, en los juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva, sólo se suspendería si el quejoso daba fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión

ocasionara, a menos que la otra parte diera contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediera el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciaría la interposición del recurso como indicaba la fracción V.

Por lo que respecta a la octava fracción de este precepto, en ella se señalaba que cuando se quisiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitaría de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalara, la que se adicionaría con las que indicare la otra parte dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justificaran el acto que se iba a reclamar, de las que se dejaría nota en los autos.

La fracción IX señalaba, por su parte, que cuando se tratara de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación o que afectara a personas extrañas al juicio, el amparo se pediría ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción estuviera el lugar en que el acto reclamado se ejecutara o tratara de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citaría en el mismo auto en que se mandara pedir el informe y que se verificaría a la mayor brevedad posible, recibiéndose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrían exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciaría en la misma audiencia.

Esta fracción también señalaba que la sentencia causaría ejecutoria si los interesados no ocurriera a la Suprema Corte dentro del término fijado en la ley, y de la manera que se expresaba en la fracción octava. Otro aspecto regulado en esta fracción era que la violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamaría ante el superior tribunal que la cometiera o ante el juez de distrito que correspondiera, pudiéndose recurrir en uno y otro casos a la Corte, contra la resolución que se dictara. Asimismo, esta fracción señalaba que, si el juez de distrito no residiere en

el mismo lugar en que residiera la autoridad responsable, la ley determinaría el juez ante el que se habría de presentar el escrito de amparo, el que podría suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley estableciera.

La regla contenida en la fracción X señalaba que la autoridad responsable sería consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspendiera el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admitiera fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

La fracción XI, por su parte, estableció que, si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, sería inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de distrito que correspondiera, para que la juzgara.

La fracción XII, finalmente, establecería que los alcaides y carceleros que no recibieran copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señalaba el artículo 19, contadas desde que aquél estuviera a disposición de su juez, deberían llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no recibieran la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes, lo pondrían en libertad. Los infractores del artículo citado y de esta disposición, de acuerdo con lo establecido en el artículo 107, serían consignados de manera inmediata a la autoridad competente. También sería consignado a la autoridad o agente de ella, el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes. Si la detención se verificare fuera del lugar en que residiera el juez, al término mencionado se agregaría el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se había verificado la detención.

La primera reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 19 de febrero de 1951) convirtió en su fracción primera el señalamiento que se hacía en el primer párrafo del artículo 105, relativo al principio de instancia de parte que regiría el amparo. En consecuencia, todas las demás fracciones se recorrerían en su orden.

La fracción II fue adicionada con dos párrafos que establecieron reglas sobre la suplencia de la deficiencia de la queja. En el primero de ellos, se señaló que podría suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Por su parte, el segundo de estos párrafos identificó que podría también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encontrara que había existido en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley, que lo hubiera dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le hubiera juzgado por una ley que no era exactamente aplicable al caso.

Con esta nueva redacción del artículo 107 se incluyó en el texto constitucional cambios que darían un nuevo rostro al juicio de amparo. La fracción III, por ejemplo, señaló que en materia judicial, civil o penal y del trabajo, el amparo sólo procedería: *a)* contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no procediera ningún recurso ordinario por virtud del cual pudieran ser modificados o reformados, ya fuera que la violación de la ley se cometiera en ellos, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, afectara a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia judicial, civil o penal se hubiera reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación y que cuando cometida en primera instancia, se hubiera alegado en la segunda, por vía de agravio; *b)* contra actos en juicio, cuya ejecución fuera de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido una vez agotados los recursos que en su caso procedieran, y *c)* contra actos que afectaran a personas extrañas al juicio.

En la fracción IV de este precepto se señaló, a partir de esta reforma, que en materia administrativa el amparo procedería contra resoluciones que causaran agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal; pero además disponía que no sería necesario agotar éstos cuando la ley que los estableciera exigiera para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiriera como condición para decretar esa suspensión.

En la quinta fracción, se señaló que el amparo contra sentencias definitivas o laudos, por violaciones cometidas en ellos, se interpondría directamente ante la Suprema Corte de Justicia, la cual pronunciaría sentencia sin más trámite que el escrito en que se intentara el juicio, la copia certificada de las constancias que el agraviado señalara, la que se adicionaría con las que indicare el tercero perjudicado, el escrito de éste, el que produjera, en su caso, el procurador general de la República o el agente que al efecto designare y el de la autoridad responsable. Estas disposiciones, sin embargo, no operarían en los casos señalados en la fracción VI de este precepto.

Dicha fracción sexta, por su parte, dispuso que el amparo contra sentencias definitivas o laudos, se interpondría directamente ante el tribunal colegiado de circuito bajo cuya jurisdicción estuviera el domicilio de la autoridad que pronunciara la sentencia o laudo, cuando la demanda se fundara en violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento o se tratara de sentencias en materia civil o penal, contra las que no procediera recurso de apelación, cualesquiera que fueran las violaciones alegadas.

En esta fracción también se señaló que, siempre que al interponerse amparo contra sentencias definitivas en materia civil o penal, o laudos en materia del trabajo, se alegaran violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento y violaciones cometidas en la sentencia o laudo respectivos, se reclamarían conjuntamente, presentándose la demanda ante el

tribunal colegiado de circuito que correspondiera, el cual sólo decidiría sobre las violaciones substanciales durante el procedimiento, y si la sentencia fuere desfavorable al agraviado, remitiría el expediente a la Suprema Corte de Justicia, para que resolviera sobre las violaciones cometidas en sentencias o laudos. Ahora bien, este precepto también señaló que, para la interposición y tramitación del amparo ante los tribunales colegiados de circuito, se observaría lo dispuesto en su fracción quinta, y que cumplido ese trámite, se pronunciaría sentencia conforme al procedimiento dispuesto en la ley.

Por lo que respecta a la fracción VII de este precepto, en ella se dispuso que el amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido o que afectaran a personas extrañas al juicio, contra leyes y contra actos de la autoridad administrativa, se interpondría ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encontrara el lugar en que el acto reclamado se ejecutara o tratara de ejecutarse y su tramitación se limitaría al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citaría en el mismo auto en el que se mandara pedir el informe y se recibirían las pruebas que las partes interesadas ofrecieran y se oirían los alegatos pro-nunciándose en la misma audiencia la sentencia.

Ahora bien, la fracción VIII de este precepto señaló que contra las sentencias que pronunciaran en amparo los jueces de distrito procedería la revisión y de ella conocería la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes casos: *a)* cuando se impugnara una ley por su constitucionalidad o se tratara de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 108; *b)* cuando la autoridad responsable en amparo administrativo fuera federal, y *c)* cuando se reclamara, en materia penal, solamente la violación del artículo 22 constitucional. En los demás casos, de acuerdo con los contenidos de esta fracción, conocerían de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirían recurso alguno.

La fracción IX estableció que las resoluciones que en materia de amparo directo pronunciaran los tribunales colegiados de

circuito, no admitirían recurso alguno, a menos que decidieran sobre la constitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serían recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales. Asimismo, esta fracción señaló que la resolución del tribunal colegiado de circuito no sería recurrible, cuando se fundara en la jurisprudencia que hubiera establecido la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Los contenidos de la fracción X contemplaron que los actos reclamados podrían ser objeto de suspensión, en los casos y mediante las condiciones y garantías que determinara la ley, para lo cual, se tomarían en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión originara a terceros perjudicados y el interés público. Dicha suspensión, según lo establecido con esta reforma, debería otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal, al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que diera el quejoso, para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionara, la cual quedaría sin efecto, si la otra parte diera contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

La suspensión, de acuerdo con lo señalado en la fracción XI del artículo 107, se pediría ante la autoridad responsable, cuando se tratara de amparos directos ante la Suprema Corte de Justicia o los tribunales colegiados de circuito, en cuyo caso el agraviado le comunicaría, a la propia autoridad responsable, dentro del término que fijara la ley y bajo protesta de decir verdad, la interposición del amparo, acompañando dos copias de la demanda, una para el expediente y otra que se entregaría a la parte contraria. En los demás casos, conocerían y resolverían sobre la suspensión los juzgados de distrito.

La fracción XII de este precepto se refirió a aspectos anteriormente regulados en la fracción IX, aunque con algunos cambios importantes. En ella se estableció que la violación de las garantías de los artículos 16, pero en materia penal, 19 y 20 se reclamaría ante el superior del tribunal que la cometiera, o ante el juez de distrito que correspondiera, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronunciaran en los términos prescritos por la fracción octava. Si el juez de distrito no residiere en el mismo lugar que residiera la autoridad responsable, la ley determinaría el juez ante el que se habría de presentar el escrito de amparo, el que podría suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley estableciera.

La fracción XIII del artículo 107 estableció que sería la ley la que determinaría los términos y casos en que fuera obligatoria la jurisdicción de los tribunales del poder judicial de la Federación, así como los requisitos para su modificación. Además, esta fracción señaló que si los tribunales colegiados de circuito sustentaran tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, los ministros de la Suprema Corte, el procurador general de la República o aquellos tribunales, podrían denunciar la contradicción ante la sala que correspondiera, a fin de que decidiera cuál era la tesis que debería prevalecer. Ahora bien, cuando las salas de la Suprema Corte de Justicia sustentaran tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas salas o el procurador general de la República podrían denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, quien decidiría, funcionando en Pleno, qué tesis debería observarse. Tanto en este caso como en el previsto en el párrafo anterior, la resolución que se dictara sería sólo para el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectaría las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en el juicio en que habían sido pronunciadas.

La fracción XIV señaló que cuando el acto reclamado procediera de autoridades civiles o administrativas y siempre que no estuviera reclamada la constitucionalidad de una ley, se sobresee-

ría por inactividad de la parte agraviada en los casos y términos que señalara la ley reglamentaria. Por lo que se refiere a la décimo quinta de las fracciones contenidas en el artículo 107, ésta indicaría que el procurador general de la República o el agente del Ministerio Público federal que al efecto designare, sería parte en todos los juicios de amparo; pero podrían abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se tratara careciera, a su juicio, de interés público.

Los contenidos que originalmente se contemplaban en las fracciones X, XI y XII del artículo 107, pasaron, con algunos cambios menores de redacción a las fracciones décimo sexta, décimo séptima y décimo octava de este precepto.

La regulación en materia de amparo tuvo otro cambio en 1962 (*DOF* del 2 de noviembre), con el que se añadió un nuevo párrafo a la fracción II de este precepto. En ese párrafo se estableció que, en los juicios de amparo en que se reclamaran actos que tuvieran o pudieran tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros, debería suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que dispusiera la ley reglamentaria.

Además, por medio de esta adición se dispuso que no procederían el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad ni la caducidad de la instancia, cuando se afectaran derechos de los ejidos o núcleos de población comunal. Esta última parte de la fracción II se modificó en 1967 (*DOF* del 25 de octubre), cuando se señaló que, en los casos planteados en el párrafo adicionado, no procederían la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal y tampoco sería procedente el desistimiento cuando se afectaran derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

Con esta reforma, también se modificó la primera parte de la fracción III, pues en ella se señaló que, cuando se reclamaran actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo,

el amparo sólo procedería contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no procediera ningún recurso ordinario por el que pudieran ser modificados o reformados, ya fuera que la violación se cometiera en ellos, o que, cometida durante el procedimiento afectara a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo. Además, se dispuso que, siempre que en materia civil hubiera sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos, sin embargo, no serían exigibles de acuerdo con la nueva redacción de este precepto, en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afectaran al orden y a la estabilidad de la familia.

La regulación contenida en la fracción V también cambió con esta reforma, pues si bien con ella se siguió señalando que el amparo contra sentencias definitivas o laudos, ya fuera que la violación se cometiera durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promovería directamente ante la Suprema Corte de Justicia, se determinaron cuatro supuestos distintos. El primero de ellos: los casos en materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales del fuero federal incluso los castrenses; tratándose de autoridades judiciales del orden común, cuando las sentencias que motivaran la interposición de la demanda de amparo impusieran la pena de muerte o comprendieran una sanción privativa de libertad que excediera el término que para el otorgamiento de la libertad caucional señalara la fracción I del artículo 20 constitucional.

El segundo fue en materia administrativa, cuando se reclamaran por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, con las limitaciones que en materia de competencia estableciera la ley secundaria. Por su parte, el tercero de estos supuestos fue en materia civil, cuando se reclamaran sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, ya fuera fe-

deral o local la autoridad que dictara el fallo, o en juicios del orden común, son las limitaciones que en materia de competencia estableciera la ley secundaria.

Este supuesto también implicó que sólo la Suprema Corte conocería de amparos contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afectaran al orden y a la estabilidad de la familia. Asimismo, se estableció que, en los juicios civiles del orden federal, las sentencias podrían ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes incluso por la Federación en defensa de sus intereses patrimoniales. Finalmente, el cuarto supuesto fue en materia laboral, cuando se reclamaron laudos dictados por juntas centrales de conciliación y arbitraje de las entidades federativas, en conflictos de carácter colectivo; por autoridades federales de conciliación y arbitraje en cualquier conflicto, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La fracción sexta, con esta reforma, señaló que fuera de los supuestos indicados en la fracción V, el amparo contra sentencias definitivas o laudos, fuera que la violación se cometiera durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promovería directamente ante el tribunal colegiado de circuito dentro de cuya jurisdicción residiera la autoridad que pronunciara la sentencia o el laudo. Además, en estos casos y en los supuestos establecidos también en la fracción V, la ley reglamentaria del juicio de amparo señaló el trámite y los términos a que deberían someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los tribunales colegiados de circuito para dictar sus respectivas resoluciones.

Los casos en los que la Suprema Corte podría conocer en revisión de los amparos resueltos por los jueces de distrito, contemplados en la fracción VIII de este artículo también fueron ampliados. Después de estos cambios constitucionales, se señaló que la revisión de la Corte procedería cuando se reclamaran del presidente de la República, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos en materia federal expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I de la Constitución, o cuando, en materia agraria, se reclamaran actos de cualquier autoridad que afectaran

a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad.¹⁴⁵ La propia fracción VIII también estableció que, en los casos no previstos en los incisos que ésta contemplaba, así como en los amparos promovidos contra actos de las autoridades administrativas constituidas conforme a la fracción VI, bases primera y segunda del artículo 73 de la Constitución, conocerían de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirían recurso alguno.

Otro cambio importante que se dio con esta reforma fue que se eliminó de la fracción XIII el párrafo en que se señalaba que la ley determinaría los términos y casos en que sería obligatoria la jurisdicción de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como los requisitos para su modificación. Pero, además, se dio también facultad a las partes que interviniieran en los juicios para denunciar las contradicciones de tesis señaladas en esta fracción.

La fracción XIV de este precepto se modificó también con esta reforma para señalar en ella que, salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II y siempre que no estuviera reclamada la inconstitucionalidad de una ley, se decretaría el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado fuera del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señalara la ley reglamentaria. También se estableció en esta fracción que la caducidad de la instancia dejaría firme la sentencia recurrida.

En 1974 (*DOF* del 20 de marzo), se adicionó un nuevo párrafo a la fracción II del artículo 107 para establecer que podría suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afectaran derechos de menores o incapaces, de acuerdo con lo dispuesto por la ley reglamentaria. Ese mismo

¹⁴⁵ También mantuvo el supuesto en que se podrían revisar por parte de la Suprema Corte las sentencias de los jueces de distrito cuando la autoridad responsable, en amparo administrativo fuera federal, pero en este caso, con las limitaciones que en materia de competencia estableciera la ley.

año (*DOF* del 8 de octubre de 1974), se modificó la fracción VIII para establecer en ella que en los casos no previstos en los incisos que contemplaba, así como en los amparos promovidos contra actos de las autoridades administrativas, constituidas conforme a la fracción VI, base primera del artículo 73 constitucional, conocerían de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirían recurso alguno.

En 1975 (*DOF* del 17 de febrero), se modificó la fracción XIV del artículo 107 para eliminar el requisito de la no reclamación de la inconstitucionalidad de una ley para decretar el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente.

Cuatro años más tarde (*DOF* del 25 de julio de 1979), se modificó la fracción V de este precepto para señalar que el amparo contra sentencias definitivas o laudos se podría promover no sólo directamente ante la Suprema Corte de Justicia, sino también ante el tribunal colegiado de circuito que correspondiera, conforme a la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, en los casos siguientes:

- a) en materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, fueran estos federales, del orden común o militares;
- b) en materia administrativa, cuando se reclamaran por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;
- c) en materia civil, cuando se reclamaran sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, fuera federal o local la autoridad que dictara el fallo, o en juicios del orden común. En los juicios civiles del orden federal, se mantendría la disposición que se refería a que las sentencias podrían ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) en materia laboral, cuando se reclamaran laudos dictados por las juntas locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esta reforma también implicaría cambios en la fracción VI, en la que se establecería que, en los casos a que se refería la fracción V, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 señalaría el trámite y los términos a que deberían someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los tribunales colegiados de circuito para dictar sus respectivas resoluciones.

En 1986 (*DOF* del 7 de abril) tuvo lugar otra reforma al artículo 107 a partir de la cual la suplencia de la deficiencia de la queja se regiría de acuerdo con lo que dispusiera la ley de amparo. Por tanto, también se cambió el último párrafo de la fracción II y se adicionó uno más en ella. De esta forma, en dicha fracción se dispuso que, cuando se reclamaran actos que tuvieran o pudieran tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberían recabarse de oficio todas aquellas pruebas que pudieran beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimaran necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En estos juicios, de acuerdo con lo establecido en esta reforma, no procederían, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrían decretarse en su beneficio. Cuando se reclamaran actos que afectaran los derechos colectivos del núcleo tampoco procederían el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero fuera acordado por la Asamblea General o el segundo emanara de ésta.

Un año más tarde (*DOF* del 10 de agosto de 1987), se adicionó un párrafo al artículo 107, en el que se estableció que la Suprema Corte, de oficio o a petición fundada del correspon-

diente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador general de la República, podría conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameritaran. Con esta reforma también se estableció que el amparo procedería cuando se reclamaran resoluciones que pusieran fin al juicio. En materia administrativa, esto procedería cuando las resoluciones que pusieran fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no fueran reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal. Los cambios constitucionales señalados incidieron también en la fracción VI de este precepto, pues en ella se estableció que, en los casos contemplados en la fracción quinta, la ley reglamentaria señalaría el trámite y los términos a que deberían someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas soluciones.

Por lo que se refiere a la revisión de las sentencias que dictaran en amparo los jueces de distrito, los casos en que ésta procedería cambiarían, pues a partir de esta reforma se señaló que de ella conocería la Suprema Corte:

- a) cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de la Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados, subsistiera en el recurso el problema de constitucionalidad, y
- b) cuando se tratara de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

La reforma también contempló la posibilidad de que la Suprema Corte, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la República, pudiera conocer de los amparos en revisión que por sus características especiales así lo ameritaran; además, consignó que en los casos no previstos en los párrafos contemplados en

la fracción VIII del artículo 107, conocerían de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirían recurso alguno.

Por lo que se refiere a la suspensión, la fracción XI también se modificó para establecer que ésta se pediría ante la autoridad responsable cuando se tratara de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, y la propia autoridad responsable decidiría al respecto; pero en todo caso, el agraviado debería presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerían y resolverían sobre la suspensión los juzgados de distrito.¹⁴⁶

En 1993 (*DOF* del 3 de septiembre), se derogó la fracción XVIII de este precepto y sólo unos días después (*DOF* del 25 de octubre) se hicieron cambios relativos al primero de los casos en que procedería la revisión por parte de la Corte respecto a las sentencias que pronunciaran en amparo los jueces de distrito. De esta manera, el inciso *a*, señaló que esa revisión podría tener lugar también cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo subsistiera en el recurso el problema de constitucionalidad respecto de reglamentos de leyes locales expedidos por el jefe del Distrito Federal.

En 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), este artículo volvió a reformarse para señalar que la Suprema Corte podría conocer de los amparos directos y de los amparos en revisión “que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.¹⁴⁷ Asimismo, se estableció que el máximo tribunal de nuestro país podría conocer en revisión de las sentencias que dictaran los tribunales unitarios de

¹⁴⁶ Con esta reforma también se derogó el párrafo que establecía que no serían recurribles las resoluciones dictadas por un tribunal colegiado de circuito cuando se fundara en jurisprudencia de la Suprema Corte sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto constitucional.

¹⁴⁷ Se sustituye así la frase: “que por sus características especiales así lo ameriten”.

circuito. Otro de los cambios que implicó esta reforma fue que, en la fracción XI, relativa a la suspensión, se señaló, además del hecho que ésta se pediría ante la autoridad responsable cuando se tratara de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, que en los demás casos conocerían y resolvieran los juzgados de distrito o los tribunales unitarios de circuito. La reforma constitucional de 1994 también tuvo cambios en la reclamación por violación de garantías de los artículos 16, 19 y 20, pues éstas se podrían recurrir también, a partir de su entrada en vigor, frente a los tribunales unitarios de circuito.¹⁴⁸

Por lo que se refiere a las denuncias de contradicciones de tesis, con la reforma se señaló que éstas se harían ya no ante la sala que correspondiera, sino ante la Suprema Corte, a fin de que el Pleno o la sala respectiva, según correspondiera, decidieran la tesis que debería prevalecer.

La fracción XVI de este precepto también se modificó con este cambio constitucional. A partir de que éste se concretó, se señaló que, si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estimara que el incumplimiento como inexcusable, dicha autoridad sería inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que correspondiera. Si fuese excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requeriría a la responsable y le otorgaría un plazo prudente para que ejecutara la sentencia. Si la autoridad no ejecutara la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procedería en los términos primeramente señalados.

¹⁴⁸ El segundo párrafo de la fracción XII, por tanto, cambió para disponer que: “Si el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca”.

La reforma también dispuso que, cuando la naturaleza del acto lo permitiera, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podría disponer de oficio el cumplimiento substituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afectara gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podría solicitar ante el órgano que correspondiera, el cumplimiento substituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permitiera. De conformidad con los términos de la reforma, además, la inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, produciría su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

La fracción IX del artículo 107 se reformó una vez más en 1999 (*DOF* del 11 de junio) para establecer que sólo en la hipótesis en que las resoluciones en materia de amparo directo que pronunciaran los tribunales colegiados de circuito decidieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte y conforme a acuerdos generales, entrañara la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, procedería la revisión ante el máximo tribunal del país, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

La reforma más importante en materia de amparo de los últimos años tuvo lugar en 2011 (*DOF* del 6 de junio). Con ella se materializaron diversos cambios que se consideraban necesarios para adecuar el amparo a la nueva realidad que se vivía en el país. Los cambios que implicó esta reforma incidieron en el primer párrafo de este precepto, pues se estableció que, con excepción de aquellas que se refirieran a la materia electoral, las controversias contempladas en el artículo 103 se sujetarían a las nuevas bases contempladas en el artículo 107. En ese sentido, la primera base que cambió fue la primera, pues aun cuando se se-

guiría contemplado el principio de instancia de parte agraviada para interponer el amparo, se estableció que tendría tal carácter quien adujera ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegara que el acto reclamado violara los derechos reconocidos en la Constitución y con ello se afectara su esfera jurídica, ya fuera de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.¹⁴⁹

No obstante, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 107 señaló que, tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso debería aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afectara de manera personal y directa.

Por lo que se refiere al principio de relatividad de las sentencias en el amparo, este se mantuvo en el primer párrafo de la fracción II de este precepto, pues en ella se estableció que las sentencias que se pronunciaran en los juicios de amparo sólo se ocuparían de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versara la demanda. Sin embargo, en esta fracción también se estableció la posibilidad de que la Suprema Corte informara a aquellas autoridades que emitieron una norma, cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resolviera la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva. Asimismo, el máximo tribunal del país también tendría la posibilidad de emitir una declaración general de inconstitucionalidad.

En este sentido, la fracción II señaló que, cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establecieran jurisprudencia por reiteración en la cual se determinara la inconstitucionalidad

¹⁴⁹ Sobre este punto debe señalarse que en virtud de que el interés legítimo siempre estuvo ligado a la protección de los intereses difusos, su recepción en los fundamentos constitucionales del juicio de amparo lleva a una muy extensa ampliación de la tutela que otorga este proceso, aun para ciertas normas generales, que cobra especial relevancia para temas ambientales y urbanísticos. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, nota 114, pp. 42 y 43.

de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificaría a la autoridad emisora. Transcurrido un plazo de 90 días naturales sin que se superara el problema de inconstitucionalidad, la Corte emitiría, siempre que fuera aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarían sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. Ahora bien, es necesario señalar que estas disposiciones que cambian la forma de intervención de la Suprema Corte en el juicio de amparo, no serían aplicables a normas generales en materia tributaria.

Esta reforma también implicó cambios en materia de suplencia de la deficiencia, pues el antepenúltimo párrafo de la fracción II se modificó también para señalar que en el juicio de amparo debería suplirse la deficiencia ya no de la queja, sino de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo dispuesto por la ley reglamentaria.

Dado que el amparo directo se había convertido en símbolo de complejidad y alargamiento de los juicios ordinarios, esta reforma implicó cambios tendientes a corregir el “amparo para efectos”,¹⁵⁰ modificando la fracción III, que se refiere a las controversias en que se reclaman en amparo actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, estableciéndose los casos en que el tribunal colegiado de circuito debería decidir respecto de todas las violaciones procesales que se habrían hecho valer y aquellas que, cuando procediera, advirtiera en suplencia de la queja, y fijaría los términos precisos en que debería pronunciarse

¹⁵⁰ Arturo Zaldívar, al referirse a ese aspecto señalaba que: “Se trata de juicios de amparo en que después de varios años de litigar en primera y segunda instancia llegan a un tribunal colegiado, dicho colegiado analiza una violación procesal, la considera fundada y regresa el expediente a la responsable; se repone la violación procesal, después de seis meses regresa a la justicia Federal en un nuevo amparo; se tarda seis meses en resolver el colegiado, y hay otra violación procesal; así pasamos todas las violaciones procesales, pero después vienen las violaciones *in judicando*, y así pueden transcurrir cinco, siete, ocho o nueve años, en lo que en el foro ya se llama el amparo ping-pong”. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 129.

la nueva resolución. Sin embargo, de acuerdo con la reforma, si las violaciones procesales no se hubieran invocado en un primer amparo ni el tribunal colegiado correspondiente las hubiera hecho valer de oficio en los casos en que procediera la suplencia de la queja, no podrían ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.¹⁵¹

Otro de los cambios importantes que se dieron en la fracción III del artículo 107 fue la inclusión del amparo adhesivo. Esta fracción fue adicionada con un párrafo en el que se señaló que la parte que hubiera obtenido sentencia favorable y la que tuviera interés jurídico en que subsistiera el acto reclamado, podría presentar amparo en forma adhesiva al que promoviera cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emanara el acto reclamado, en los términos y la forma determinada por la ley.

Por otra parte, en esta fracción se estableció también que, para la procedencia del juicio, debería agotarse previamente los recursos ordinarios que se establecieran en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones pudieran ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permitiera la renuncia de los recursos. Asimismo, se determinó que, al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que pusiera fin al juicio, debería hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las hubiera impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señalara la ley ordinaria respectiva. Este requisito no sería exigible en amparos contra actos que afectaran derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado.

Por lo que se refiere a la fracción IV de este precepto, se señaló que, en materia administrativa el amparo procedería contra actos u omisiones provenientes de autoridades distintas de los tri-

¹⁵¹ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2013, pp. 82-88.

bunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causaran agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. De acuerdo con la reforma, sería necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendieran los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que hiciera valer el agraviado, con los mismos alcances que los previstos en la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consignara para conceder la suspensión definitiva ni plazo mayor que el establecido para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente que el acto en sí mismo considerado fuera o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley. Empero, no existiría obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado careciera de fundamentación o cuando sólo se alegaran violaciones directas a la Constitución.

La fracción V de este precepto también cambió para establecer simplemente que el amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pusieran fin al juicio se promovería ante el tribunal colegiado de circuito competente de conformidad con la ley y en los casos establecidos que no cambiarían con esta reforma.

El supuesto contemplado en el inciso *a* de la fracción VIII sobre la procedencia de la revisión de las sentencias de amparo de la que conocería la Suprema Corte cambió para contemplar que ésta podría tener lugar cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución, subsistiera en el recurso el problema de constitucionalidad.

Por otra parte, esta reforma implicó cambios en la fracción IX, que dispuso que, en materia de amparo directo, sería procedente el recurso de revisión en contra de las sentencias que resolvieran sobre la inconstitucionalidad de normas generales, establecieran la interpretación directa de un precepto constitucional u omitieran decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijaran un criterio de importancia y tras-

cendencia, según lo dispusiera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. En este caso, la materia del recurso se limitaría a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

La teoría de la apariencia del buen derecho, que había penetrado gradualmente en los órganos judiciales de la Federación, también se incorporó al texto constitucional con esta reforma, pues la redacción de la fracción X del artículo 107 cambió sustancialmente. En este sentido, dicha fracción señaló que los actos reclamados podrían ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determinara la ley reglamentaria, pero para ello, el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permitiera, debería realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Esta suspensión se podría otorgar, con la reforma, también en materia mercantil y administrativa ya no mediante fianza, sino mediante garantía. La referencia a la contrafianza que podía otorgar el tercero interesado también se cambió por una referencia a la contragarantía que podría ofrecer.

La fracción XI de este artículo también se modificó, pues en ella se estableció que la demanda de amparo directo se presentaría ante la autoridad responsable, la cual decidiría sobre la suspensión. En los demás casos, la demanda se presentaría ante los juzgados de distrito o los tribunales unitarios de circuito los cuales resolvieran sobre tal suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos autorizados por la ley.

Con la aparición de los plenos de circuito, las disposiciones que regulaban la contradicción de tesis también cambió. La reforma cambió los contenidos de la fracción XIII, para establecer que cuando los tribunales colegiados de un mismo circuito sustentaran tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los jueces de distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrían denunciar la con-

tradición ante el pleno de circuito correspondiente, a fin de que decidiera la tesis que debería prevalecer como jurisprudencia.

Esta fracción también señaló que cuando los plenos de circuito de distintos circuitos, los plenos de circuito en materia especializada de un mismo circuito o los tribunales colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustentaran tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según correspondiera, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos plenos de circuito, así como los órganos señalados también en esa fracción, podrían denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el pleno o la sala respectiva, decidiera la tesis que debería prevalecer.

La regulación sobre la contradicción de tesis entre salas de la Corte, no cambiaría; sin embargo, la reforma también establecería que las resoluciones que pronunciaran el Pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia así como los plenos de circuito relacionadas con las contradicciones que se les plantearan, sólo tendrían el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarían las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

Las disposiciones contenidas en la fracción XVI del artículo 107 también cambiaron a partir de 2011, pues con la reforma se determinó que si la autoridad incumpliera una sentencia en que se concedía el amparo, pero dicho incumplimiento era justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgaría un plazo razonable para que procediera a su cumplimiento, plazo que podría ampliarse a solicitud de la autoridad. Pero cuando el incumplimiento fuera injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, se procedería a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el juez de distrito. Las mismas providencias se tomarían respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habien-

do ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Ahora bien, si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, separaría de su cargo al titular de la autoridad responsable, y daría vista al Ministerio Público federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y dejara sin efectos el acto repetido antes de que fuera emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de la reforma, esta fracción también señaló que el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podría ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afectara a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, fuera imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendría por efecto que la ejecutoria se diera por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Asimismo, las partes en el juicio podrían acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional, y no podría archivarse juicio de amparo alguno, sin que se hubiera cumplido la sentencia que concedía la protección constitucional.

La reforma de junio de 2011 también tuvo efectos en la fracción XVII del artículo 107, pues sus contenidos se cambiaron para señalar que la autoridad responsable que desobedeciera un auto de suspensión o que, ante tal medida, admitiera por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resultara ilusoria o insuficiente, sería sancionada penalmente.

Después de esta importante modificación en la regulación del amparo, el artículo 107 tuvo dos reformas más cuyo fin fue adecuar sus contenidos a los cambios constitucionales que se dieron en 2014 y 2016. La primera de estas reformas (*DOF* del 10

de febrero de 2014) cambió las referencias que se hacían a la Procuraduría General de la República ante la creación de la Fiscalía General de la República y, la segunda (*DOF* del 29 de enero de 2016), adecuó los contenidos del artículo 107 a la reforma política con la que desaparecería el Distrito Federal.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN Y LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

I. EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN Y SU ORGANIZACIÓN EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El artículo 102 constitucional regula actualmente, en su apartado A, a la Fiscalía General de la República como el órgano público autónomo en el que se organiza el Ministerio Público de la Federación; sin embargo, aunque la creación de esta institución es reciente, puede encontrar antecedentes remotos, por ejemplo, en la Constitución de 1824, que contemplaba la figura del fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta tradición continuó incluso en la Constitución de 1857, texto en el que, la Suprema Corte, además de estar compuesta por los ministros y el fiscal, se integraba por un procurador general. No obstante, debe señalarse que durante buena parte del siglo XIX:

ni el fiscal y posteriormente tampoco el procurador general... tenían facultades de Ministerio Público en sentido estricto, sino de representación de los intereses nacionales y de procuración de la impartición de justicia, por lo que se les colocaba dentro del Poder Judicial federal.¹⁵² [Esta situación cambió] sustancialmente, de acuerdo con la influencia francesa, en la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, que modificó los artículos 91 y 96 de

¹⁵² Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 102”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. II, p. 1017.

la Constitución Federal, ya que suprimió de la integración de la Suprema Corte al procurador general y al fiscal.¹⁵³

A partir de ese momento, el procurador general de la República sería nombrado, durante varios años, por el Ejecutivo. El texto original del artículo 102 constitucional no estaba dividido en apartados y se dedicaba simplemente a la regulación del Ministerio Público de la Federación. Éste, de acuerdo con lo establecido en el texto constitucional, estaría organizado por la ley y sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debían estar presididos por un procurador general, el cual debería tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

El Ministerio Público de la Federación, estaba a cargo, según se señaló en el original artículo 102, de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le correspondería solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acreditaran la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se siguieran con toda regularidad para que la administración de justicia fuera pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la ley determinara.

El artículo 102 señalaba también que el procurador general de la República intervendría personalmente en todos los negocios en que la Federación fuera parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaran entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la Federación o entre los poderes de un mismo estado. Asimismo, en los demás casos en que debiera intervenir el Ministerio Público federal, el procurador general podría actuar por sí o por medio de alguno de sus agentes.

Originalmente, la Constitución señalaba, además, que el procurador general de la República sería el consejero jurídico del gobierno y que tanto él como sus agentes se someterían estricta-

¹⁵³ *Idem.*

mente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurrieran con motivo de sus funciones.

La primera reforma que tuvo este precepto constitucional se publicó en 1940 (*DOF* del 11 de septiembre). Con ella se estableció que el Ejecutivo, al nombrar los funcionarios del Ministerio Público de la Federación, debía hacerlo de acuerdo con la ley respectiva. Por su parte, la segunda reforma a este numeral (*DOF* del 25 de octubre de 1967) cambió la referencia a las calidades requeridas para ser “magistrado” de la Suprema Corte, por la mención a “ministro” de ese órgano jurisdiccional y también sustituyó la expresión “reо” por “inculpado”. Asimismo, modificó la redacción de los últimos párrafos del artículo 102. En primer lugar, se dispuso que el procurador general tendría que intervenir personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la Federación o entre los poderes de un mismo estado; sin embargo, en todos los demás negocios en que la Federación fuese parte, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que debería intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador podía actuar por sí o por medio de sus agentes.¹⁵⁴

La tercera reforma al artículo 102 (*DOF* del 28 de enero de 1992) no incidió en la organización o funcionamiento del Ministerio Público federal; sin embargo, en 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), se cambió el texto constitucional, se estableció en él que el procurador general de la República sería designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Lo que se buscaba con esta modificación era dotar a la Procuraduría de una mayor legitimidad. Además, con esta reforma se determinó que para ser procurador se requeriría:

¹⁵⁴ Esta reforma también implicaría un cambio de redacción respecto al último párrafo del artículo 102, cuyos contenidos se integrarían en los siguientes términos: “El procurador general de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones”.

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho;
- Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

De esta forma, el artículo 102 ya no señalaría que el procurador debía tener las mismas calidades que quienes aspiraran a ocupar un cargo en la Suprema Corte, aun cuando varios de los requisitos fueran los mismos. Con la reforma también se estableció que el procurador podía ser removido libremente por el Ejecutivo y que intervendría personalmente en las controversias constitucionales, pero también en las acciones de inconstitucionalidad que se integrarían al texto del artículo 105 de la norma fundamental. Otro de los aspectos importantes de este cambio constitucional fue que, a partir de su entrada en vigor, el procurador general de la República dejó de tener la función de consejero jurídico del gobierno, que pasó a la dependencia del Ejecutivo Federal establecida para tal efecto en la ley.¹⁵⁵

Después de esta reforma, fue hasta prácticamente una década más tarde que la regulación del Ministerio Público en el país tuvo cambios (*DOF* del 10 de febrero de 2014); sin embargo, éstos fueron bastante significativos. En primer lugar, el primer párrafo del apartado A del artículo 102 dispuso que el Ministerio Público se organizaría en una Fiscalía General de la República, como órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y de

¹⁵⁵ Como consecuencia de esta reforma se crearía la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Algunos comentaristas de esta reforma constitucional, como señala Sergio García Ramírez, han sugerido que la supresión de la consejería jurídica, precisamente en esta etapa pudo deberse a las características de la relación política entre el gobierno y los partidos, y particularmente entre aquél y el Partido Acción Nacional. García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 184.

patrimonio propios. En este caso, el cambio de la Procuraduría General de la República a un órgano constitucional autónomo obedeció a la idea de seguir la tendencia, en el ámbito internacional, hacia modelos de Ministerio Público con rasgos de autonomía funcional, administrativa, financiera y presupuestal.

De esta forma, se consideró necesario cortar con cualquier tipo de dependencia política y operativa de la institución en que se organizaría el Ministerio Público federal, respecto del Poder Ejecutivo.¹⁵⁶ Para las comisiones que dictaminaron la reforma constitucional en la Cámara de origen, si la principal función del Ministerio Público era la de investigar y perseguir los delitos, el ejercicio de dicha función debía desempeñarse con lealtad, misma que no podía actualizarse plenamente en tanto la autoridad ministerial se encontrara subordinada a otro poder u órgano. Por lo anterior, se concluyó que el Ministerio Público de la Federación debía compartir la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos.¹⁵⁷

Ahora bien, la autonomía de la que se dotó al Ministerio Público de la Federación tendría que conjugarse con un elemento primordial que la garantizara, al asegurar que en quien descansara la actividad que tendría encomendada (fiscal general de la República) cumpliera con la capacidad, honestidad y honradez que se requirieran para desempeñar tan alto encargo. En ese sentido, se pensó que sería necesario establecer un nuevo sistema de designación y remoción del fiscal, que asegurara que su nombramiento se llevara dentro de un procedimiento incluyen-

¹⁵⁶ Esto se hacía fundamental en la medida que, como señalara Juventino V. Castro, las funciones del Ministerio Público se prestaban más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas para sus fines propios. Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, México, Porrúa, 1998, pp. 41 y 42.

¹⁵⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política-Electoral.

te y que su permanencia no dependiera de la voluntad irrestricta de un solo poder.¹⁵⁸

Por ello, la duración del encargo de fiscal general de la República se estableció por nueve años¹⁵⁹ y el procedimiento de designación y remoción de este funcionario fue el siguiente: a partir de la ausencia definitiva del fiscal, el Senado de la República contaba con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviaba al Ejecutivo federal. Si el Ejecutivo no recibía la lista en el plazo antes señalado, enviaba libremente al Senado una terna y designaba provisionalmente al fiscal general, quien ejercía sus funciones hasta en tanto se realizará la designación definitiva.

En este caso, el fiscal general designado podía formar parte de la terna. Recibida la lista, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulaba una terna y la enviaba a la consideración del Senado. La Cámara alta, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designaba al fiscal general con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. Sin embargo, en caso de que el Ejecutivo no enviara la terna, el Senado tenía diez días para designar al fiscal general de entre los candidatos de la lista a la que se ha hecho mención. Ahora bien, si fuera el Senado el que no hiciera la designación en los plazos señalados, el Ejecutivo designaba al fiscal general de entre los candidatos que integraran la lista o, en su caso, la terna respectiva.

Por otra parte, en el apartado A del artículo 102 se establecía que el fiscal general podía ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que estableciera la ley. La remoción podía ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes

¹⁵⁸ *Idem*.

¹⁵⁹ Según se señaló al interior de las comisiones dictaminadoras de la cámara de origen, esta duración contribuiría a dar continuidad a las políticas y acciones de procuración de justicia, así como a fortalecer la plena y eficiente implementación y operación del sistema de justicia penal acusatorio.

de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el fiscal general sería restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronunciaba al respecto, se entendía que no existía objeción, pero si no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente lo convocaría de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del fiscal general.¹⁶⁰

La nueva redacción del artículo 102, que buscaba adecuar los contenidos de este precepto conforme al sistema penal acusatorio, estableció que sería al Ministerio Público al que le correspondería la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, y, por lo mismo, solicitaría medidas cautelares contra los imputados, buscaría y presentaría las pruebas que acreditaran la participación de éstos en hechos que las leyes señalaran como delito; procuraría que los juicios federales en materia penal se siguieran con toda regularidad para que la impartición de justicia fuera pronta y expedita; pediría la aplicación de las penas, e intervendría en todos los asuntos que la ley determinara.

Con la reforma, también se dispuso que la Fiscalía General contaría, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serían nombrados y removidos por el fiscal general de la República. El nombramiento y remoción de estos fiscales especializados podían ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fijara la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entendería que no tenía objeción.

Otro aspecto relevante de la reforma es que en ella se prescribió que la ley establecería las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regiría por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profe-

¹⁶⁰ Por lo que se refiere a las ausencias del fiscal general, este artículo señalaría que éstas se suplirían en los términos que determinara la ley.

sionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Asimismo, a fin de garantizar la rendición de cuentas de la institución, el fiscal general tenía que presentar anualmente a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades y comparecería ante cualquiera de las cámaras cuando se le citara a rendir cuentas o a informar sobre su gestión. En el artículo 102 se señalaba también que el fiscal general de la República y sus agentes serían responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurrieran con motivo de sus funciones.¹⁶¹

II. LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS Y SU EVOLUCIÓN EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

En la década de los noventa se elevó a rango constitucional a los organismos de protección de los derechos humanos, sentando las bases en la norma fundamental de un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos en el cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendría un papel central. Esta institución encuentra sus antecedentes en la figura del *ombudsman*, un organismo sueco que surgió a principios del siglo XIX para que la ciudadanía denunciara cualquier abuso o incumplimiento de los derechos humanos por parte del poder público.

En México existieron diversos organismos de protección de los derechos humanos que pueden considerarse antecedentes de las actuales comisiones en la materia. Entre ellos, como menciona Rodolfo Lara Ponte, se encuentran la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí impulsada por Ponciano Arriaga en 1847; la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM instaurada en 1985; la Procuraduría para la Defensa del Indígena nacida en 1986 en Oaxaca; la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal fundada en enero de 1989,

¹⁶¹ En 2016 (*DOF* del 29 de enero) se haría una precisión en el apartado A del artículo 102, pues las referencias que en él se contenían al “Ministerio Público”, se cambiaron por la mención del “Ministerio Público de la Federación”.

y la Dirección General de Derechos Humanos, creada el 13 de febrero de 1989, como parte de la Secretaría de Gobernación.

Esta última, se transformó, en junio de 1990, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como una respuesta a las demandas sociales de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policíacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales.¹⁶² Sin embargo, fue hasta 1992 (*DOF* del 28 de enero) que se adicionó un apartado B al artículo 102, para contemplar en la Constitución que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados, tenían la posibilidad de establecer organismos de protección de los derechos humanos otorgados por el orden jurídico mexicano, los que conocerían de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violaran esos derechos.

Estos organismos, tenían competencia para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; pero no serían competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Con esta adición constitucional también se señalaría que el organismo que estableciera el Congreso de la Unión, conocería de las inconformidades que se presentaran en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Siete años más tarde (*DOF* del 13 de septiembre de 1999), se modificó de nueva cuenta el apartado B del artículo 102, para cambiar la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional. En el dictamen elaborado por la Cámara revisora de las iniciativas de reforma constitucional presentadas, después de señalarse la importancia para nuestro país de los derechos humanos y de los esfuerzos realizados para su protección, se buscó fortalecer la au-

¹⁶² Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 188-193.

tonomía de los organismos a que se hacía referencia en el artículo 102, como una decisión política fundamental que permitiera incrementar la eficacia de sus resoluciones en beneficio de la protección de los derechos humanos que amparaba el orden jurídico mexicano, estableciéndose que en esa nueva etapa de protección, el organismo que al efecto estableciera el Congreso de la Unión, se denominaría por disposición constitucional Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁶³

Este organismo, se decía también en el dictamen, debía trascender, de la naturaleza de un organismo descentralizado a un organismo autónomo como lo eran en ese momento el Instituto Federal Electoral y el Banco de México. El nuevo concepto de autonomía que envolvería a la Comisión, garantizaría, de esta forma, su independencia política, al no depender de ninguno de los Poderes de la Unión y al reconocerse que la función de protección y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos era necesaria para cualquier Estado democrático.¹⁶⁴ Es de esta forma que en el texto del apartado B del artículo 102 se señaló que el organismo que estableciera el Congreso de la Unión se denominaría Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que éste contaría con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.¹⁶⁵

A fin de fortalecer la confianza de la sociedad en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante la reforma de 1999, se añadió un párrafo al artículo 102 en el que se señaló que

¹⁶³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos Tercera de la Cámara de Senadores del 8 de junio de 1999.

¹⁶⁴ *Idem*. Véase también Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, *passim*.

¹⁶⁵ En el Dictamen elaborado por la Cámara de Senadores se señalaría también que los organismos como la Comisión deberían disfrutar de independencia económica, pues para una plena autonomía de gestión, tendrían que contar con un presupuesto propio que se aprobara e incluyera anualmente en el Presupuesto de la Federación.

ésta tendría un Consejo Consultivo integrado por dos consejeros que serían elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

De acuerdo también con este nuevo párrafo, la ley determinaría los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara y, anualmente, serían sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La sola inclusión de este párrafo, como señalara Jorge Carpizo, sería indicativa de la especial significación del Consejo, que constituiría una peculiaridad del *ombudsman* mexicano que la Constitución hizo suya después de nueve años. La inclusión del Consejo, al que se añadiría el adjetivo de “consultivo”, permitiría que la Comisión fuera vista primordialmente como un órgano de Estado, en el cual la sociedad tendría una fuerte presencia.¹⁶⁶

Con el objetivo de garantizar también la independencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el ejercicio de sus funciones, con esta reforma se agregó otro párrafo en el cual se determinó que su presidente, quien lo sería también del Consejo Consultivo, sería elegido en los mismos términos que los integrantes de este último y duraría en su encargo cinco años, con posibilidades de ser reelecto por una sola vez. El presidente de la Comisión sólo podía ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la Constitución.

Mediante la reforma de 1999 se estableció la obligación del presidente de este organismo autónomo de presentar anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades, para lo que comparecería ante las Cámaras del Congreso en los términos dispuestos por la ley. La presentación de dichos informes se contempló en la Constitución, con el fin de que se convirtieran

¹⁶⁶ Carpizo, Jorge, *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 113.

en instrumentos útiles de conocimiento y análisis de la sociedad mexicana y de su gobierno, para encontrar mecanismos para superar las violaciones de los derechos humanos.¹⁶⁷

Otro cambio que implicó la reforma de 1999, fue que las referencias a organismos de los “estados” encargados de la protección de los derechos humanos, se sustituyeron por la de organismos de las “entidades federativas”, para no dejar de lado en la regulación constitucional a la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal, que se creó en 1993. Con la importante reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 (*DOF* del 10 de junio) tendrían lugar cambios fundamentales en el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos en México.

Con esta reforma, se le trató de dar más fuerza a la Comisión Nacional y a los organismos locales de protección de los derechos humanos, al establecer en la Constitución que todo servidor público estaría obligado a responder las recomendaciones que les presentaran dichos organismos. Asimismo, cuando las recomendaciones emitidas no fueran aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberían fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Otro aspecto que derivó de la reforma fue que la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según correspondiera, podrían llamar, a solicitud de la Comisión Nacional o de los organismos locales, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparecieran ante dichos órganos legislativos, a efecto de que explicaran el motivo de su negativa.

De esta manera, el respaldo del cuerpo político que habría designado al *ombudsman* y la exposición del comportamiento elusivo del servidor público al que se había dirigido la recomendación, recibirían un nuevo estímulo constitucional que debería

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 130.

propiciar la reflexión y el cumplimiento de las recomendaciones por parte del sujeto renuente.¹⁶⁸

Otro de los cambios que implicó la reforma constitucional de 2011 fue quitar la imposibilidad de conocer sobre asuntos laborales que tenían los organismos de protección de los derechos humanos. Para llegar a este cambio, se pensó que la regulación anterior constituía una limitante importante en las funciones de la Comisión que no tenía un claro fundamento legal o doctrinal. Por eso, considerando que los derechos laborales eran derechos humanos de pleno reconocimiento, el poder reformador de la Constitución consideró que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como todos los organismos locales tendrían que asumir este vasto ámbito de competencia.¹⁶⁹

La reforma de junio de 2011 también implicó la elevación a rango constitucional de los organismos de protección de los derechos humanos.¹⁷⁰ Este cambio, si bien es adecuado, como consideran Fix-Zamudio y Valencia Carmona, se queda un tanto corto frente a la realidad política que se vive actualmente en las entidades federativas. Y es que:

los titulares de los ejecutivos en las entidades gozan de poderes formales y meta constitucionales nunca antes vistos... sin que los instrumentos de control tanto locales como federales tengan la efectividad apropiada... por ello hubiera sido conveniente que la autonomía para los órganos de derechos humanos se hubiese formulado de manera más amplia, señalando con precisión las características de dicha autonomía y las garantías pertinentes para su ejercicio en la práctica.¹⁷¹

¹⁶⁸ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa-UNAM, 2013, p. 189.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 177.

¹⁷⁰ Con este cambio constitucional se agregaría un nuevo párrafo que establecería: “Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos”.

¹⁷¹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 151, p. 52.

Un aspecto fundamental para dotar de legitimidad al nombramiento del titular de la presidencia de la Comisión Nacional, así como al de los integrantes de su Consejo Consultivo, y al de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas sería que, a partir de esta reforma, éstos se ajustarían a un procedimiento de consulta pública, que debería ser transparente, en los términos y condiciones que determinara la ley.

Finalmente, la reforma de 2011 le otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de investigar hechos que constituyeran violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas. Esta facultad, que anteriormente tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le fue otorgada a la Comisión Nacional pues varias voces, incluyendo la de quienes integraban el máximo tribunal, se alzaron para señalar que esta facultad ya no correspondía al diseño de un tribunal constitucional. El poder reformador de la Constitución recogió estos planteamientos y, en consecuencia, se propuso transferir la facultad de investigación de las violaciones a los derechos humanos a la Comisión, como institución especializada en esa materia.¹⁷²

La última reforma que incidió en el apartado B del artículo 102 de la Constitución tuvo lugar en las disposiciones contenidas referentes a la transformación del Distrito Federal en Ciudad de México. Por esta razón se sustituyeron las referencias al primero por menciones generales a las entidades federativas.

¹⁷² García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, nota 168, p. 179.

CAPÍTULO TERCERO

LAS RESPONSABILIDADES REGULADAS EN EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

I. LOS SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS A LAS RESPONSABILIDADES DEL TÍTULO CUARTO

La primera vez que se determinó quiénes serían considerados como servidores públicos para efectos de las responsabilidades que se regulan en el título cuarto de la Constitución fue en 1982 (*DOF* del 28 de diciembre). La reforma que se dio en ese año tuvo como fin precisar los procedimientos idóneos para exigir cada una de las posibles responsabilidades en que pudieran incurrir los servidores públicos, pues esto se consideró como una condición necesaria para la efectividad de las sanciones que a éstos les correspondieran. De hecho, la iniciativa que envió el titular del Ejecutivo para realizar estos cambios iniciaba por ampliar el estrecho concepto de funcionario público que se empleaba en el título cuarto,¹⁷³ pues éste se señaló como insuficiente en las circunstancias de la administración pública que se vivían en la época que se aprobó la reforma. Por eso, este concepto se cambió por el de servidor público, que abarcaba a todas aquellas personas que participaban en la administración de los recursos del pueblo.¹⁷⁴

¹⁷³ El título cuarto del texto original de la Constitución de 1917 se denominaba “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos” y, con la reforma de 1982 cambió por primera vez su denominación a “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

¹⁷⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, que actuó como revisora en el proceso de reforma constitucional, de fecha 18 de diciembre de 1982.

En este sentido, el contenido del artículo 108 cambió sustancialmente¹⁷⁵ y en él se estableció que, para los efectos de las responsabilidades a que se aludían en el título cuarto, se reputarían como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñara un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal quienes serían responsables por los actos u omisiones en que incurrieran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Esta nueva redacción conservó el párrafo en que se señalaba que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, pero incluyó otro en el que, con ciertos cambios a las normas que contemplaba el artículo 108 aprobado por el Constituyente, se dispuso que los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serían responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Asimismo, con esta reforma se adicionó un párrafo en el que se estableció que las Constituciones de los estados de la República precisarían, para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñaran empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

¹⁷⁵ El texto original del artículo 108 señalaba lo siguiente: “Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común”.

Los contenidos de este precepto han cambiado con el tiempo para incorporar en sus disposiciones a servidores públicos que serían responsables en los términos establecidos en el título cuarto. La primera reforma en este sentido tuvo lugar en 1994 (*DOF* del 31 de diciembre) cuando en el artículo 108 se estableció que, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales podían ser responsables por violaciones al texto constitucional y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En 1996 (*DOF* del 22 de agosto) al elenco contemplado en el primer párrafo del artículo 108 constitucional se sumarían los servidores del entonces Instituto Federal Electoral; sin embargo, en 2007 (*DOF* del 13 de noviembre) éstos quedarían contemplados en la referencia general que se hizo a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgó autonomía. Con esta reforma, además, se contemplaron como servidores públicos sujetos al título cuarto a todas las personas que desempeñaran un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el ámbito local se contempló también (*DOF* del 7 de febrero de 2014) que los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal otorgaran autonomía, serían responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Este párrafo del artículo 108 sería reformado de nueva cuenta en ese año (*DOF* del 17 de junio de 2014), estableciéndose en él que los servidores públicos locales a los cuales hacía referencia, serían responsables no sólo por el manejo indebido de fondos y recursos federales, sino también por su aplicación.

El último párrafo de este precepto constitucional se adicionó en 2015 (*DOF* del 26 de mayo) para señalar que los servidores públicos de los estados y municipios serían responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. Un día

después, con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción (*DOF* del 27 de mayo de 2015), se modificó de nueva cuenta este precepto para adicionarle un párrafo en el que se establecería que los servidores públicos contemplados en él estarían obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determinara la ley.

En 2016 (*DOF* del 29 de enero), los contenidos del artículo 108 se modificaron para adecuarlos a la reforma política de la Ciudad de México. Con ello, por ejemplo, se hicieron menciones diferenciadas a los integrantes de los ayuntamientos y las alcaldías como servidores públicos responsables en términos del título cuarto y, se hablaría de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

II. LOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE LOS PARTICULARES

La reforma constitucional que tuvo el título cuarto en 1982 (*DOF* del 28 de diciembre) reordenó en su totalidad este apartado de la Constitución, estableció en el artículo 109 la naturaleza de las responsabilidades de los servidores públicos por primera vez en la historia constitucional mexicana. De esta manera, se señalarían los tres ámbitos de la responsabilidad en que podrían incurrir los servidores públicos: la responsabilidad política, cuando incurrieran en actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la responsabilidad penal ordinaria, para cuya aplicación se requeriría el juicio de procedencia o desafuero, y la responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afectaran la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberían de observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Con esta reforma, el artículo 109 consignó también que los procedimientos para la aplicación de las sanciones por este tipo

de responsabilidades se desarrollarían autónomamente y que no podrían imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Asimismo, se contempló la posibilidad que cualquier ciudadano tendría para, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas señaladas en este precepto.

Además, por medio de esta reforma se estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirían las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurrieran en responsabilidad de conformidad con las prevenciones que se señalarían en este precepto.

En 2015 (*DOF* del 27 de mayo) el artículo 109 se modificó de nueva cuenta mediante la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Con este cambio constitucional, el primer párrafo de este precepto señalaría que los servidores públicos, pero también los particulares que incurriera en responsabilidad frente al Estado, serían sancionados conforme a las reglas establecidas en este numeral.¹⁷⁶ Esta responsabilidad por parte de los particulares en términos del título cuarto de la Constitución sería establecida por primera vez con la reforma de mayo de 2015, por lo que, de hecho, por segunda ocasión dicho título cambiaría su denominación a: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

¹⁷⁶ Con la reforma de mayo de 2015 se establecería por primera vez la responsabilidad de los particulares en términos del título cuarto de la Constitución, por lo que éste cambiaría su denominación a: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

1. *La responsabilidad penal*

El texto original de los artículos contemplados en el título cuarto de la Constitución, regulaba la responsabilidad penal de diversos funcionarios públicos. El artículo 108 indicaba que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República, serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo cargo. Este precepto señalaba también que los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, pero, además, que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por su parte, el artículo 109 establecía que, si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declararía por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formaran, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, de acuerdo con este precepto, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuara su curso, cuando el acusado hubiera dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzgaría absolutamente los fundamentos de la acusación. Empero, en caso afirmativo, el acusado quedaría, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se tratara del presidente de la República, pues en tal caso, sólo habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

El artículo 110, por su parte, señalaba que no gozarían de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurriera en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hu-

bieran aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfrutara del fuero. Lo mismo sucedería respecto a los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pudiera iniciarse cuando el alto funcionario hubiera vuelto a ejercer sus funciones propias, este numeral señalaba que debería procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 109.

El artículo 111 estableció, además, que de los delitos oficiales conocería el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podía abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estimara convenientes, que éste era culpable, quedaría privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinara la ley. Ahora bien, cuando el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la ley, el acusado quedaría a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzgaran y castigaran con arreglo a ella. Este precepto señalaba también que en los casos de este artículo y del 110, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, serían inatacables.

También en este numeral se estableció la existencia de la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declarara que había lugar a acusar ante el Senado, nombraría una Comisión de su seno, para que sostuviera ante aquél la acusación de que se tratara. Asimismo, este artículo dispondría originalmente que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta esa fecha no hubieran tenido carácter delictuoso. Estos delitos, según señalaba el

artículo 111, serían siempre juzgados por Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta estableciera el artículo 20.

La regulación de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos se integraba también con las disposiciones contenidas en los artículos 112 y 113. En el primero de estos preceptos, se señalaba que, pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia del indulto. Por su parte, el artículo 113 señalaba que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo, y dentro de un año después.

La primera reforma que se dio en este ámbito tuvo lugar en 1928 (*DOP* del 20 de agosto). Con ella se modificó el artículo 111, se hicieron modificaciones de forma, pero también dispuso que la Cámara de Senadores, al actuar como Gran Jurado en el conocimiento de delitos oficiales, tenía que oír al acusado. Asimismo, con esta reforma se determinó que el Congreso de la Unión, al expedir la ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, tendría que contemplar también a los del Distrito y territorios federales; pero, además, se adicionó un nuevo párrafo a este precepto.

En él, se señaló que el presidente de la República podía pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los territorios. En estos casos, el propio artículo 111 indicaba que, si la Cámara de Diputados, primero y la Cámara de Senadores, después, declararan por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedaría privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procedería a nueva designación.

En 1944 (*DOF* del 21 de septiembre), se modificó de nuevo este precepto, para adicionarle un último párrafo en el que se indicó que, el presidente de la República, antes de pedir a las cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oiría a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud. Treinta años más tarde (*DOF* del 8 de octubre de 1974), con la desaparición de los territorios, las referencias a éstos que se encontraban en el texto del artículo 111 se eliminaron.

Ahora bien, con la reforma de 1982 (*DOF* del 28 de diciembre), se dieron cambios importantes en materia de responsabilidad penal de los servidores públicos. Las disposiciones contenidas a lo largo del título cuarto se reordenaron para dar lugar también a la regulación en materia de responsabilidad política y administrativa. En primer lugar, en el artículo 109 se dispuso que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público sería perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Asimismo, se determinó que sería en la legislación secundaria en donde se establecerían los casos y las circunstancias por los que deberían sancionarse penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumentaran substancialmente su patrimonio, adquirieran bienes o se condujeran como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. De conformidad con los contenidos de esta reforma, las leyes penales sancionarían con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondieran.

En segundo lugar, el artículo 111 cambió totalmente sus contenidos para regular la forma de hacer valer la responsabilidad penal de ciertos servidores públicos. En este sentido se señalaba que, para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de de-

partamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declararía por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si había o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuera negativa, en este precepto se señalaba que tendría que suspenderse todo procedimiento ulterior, pero ello no sería obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continuara su curso cuando el inculpado hubiera concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzgaría los fundamentos de la imputación. Ahora bien, si la Cámara declarara que había lugar a proceder, el sujeto quedaría a disposición de las autoridades competentes para que actuaran con arreglo a la ley.

En este precepto también se retomaban los contenidos que formaban parte del artículo 108 en lo relativo al presidente de la República. De esta forma el artículo 111 indicaba que éste sólo podía ser acusado ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 y, en este supuesto, dicha cámara resolvería con base en la legislación aplicable.

Con esta reforma, también se contempló en el artículo 111 que, para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales, se seguiría el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en ese supuesto, la declaración de procedencia sería para el efecto de que se comunicara a las legislaturas locales, a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones, procedieran como correspondiera.

Fue también en este precepto en donde se estableció que las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores serían inatacables. Además, se indicaría también que el efecto de la declaración de que había lugar a proceder contra el inculpado sería separarlo de su encargo en tanto estuviera sujeto a proceso penal. Si dicho proceso culminara en sentencia

absolutoria, entonces el inculpado podría reasumir su función; sin embargo, si la sentencia fuera condenatoria y se tratara de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concedería al reo la gracia del indulto.¹⁷⁷

Este precepto señaló además que las sanciones penales se aplicarían de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtuviera un beneficio económico o causara daños o perjuicios patrimoniales, deberían graduarse en relación con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrían exceder, de acuerdo con esta reforma, de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

También en el ámbito de la responsabilidad penal de los servidores públicos, en 1982 (*DOF* del 28 de diciembre) los contenidos del artículo 112 cambiaron totalmente. Con esta reforma se señaló que no sería necesaria la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos contemplados en el párrafo primero del artículo 111 cometiera un delito durante el tiempo en que se encontrara separado de su encargo.

Este numeral estableció que, si el servidor público volviera a desempeñar sus funciones propias o hubiera sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procedería conforme lo dispuesto en dicho precepto. Por su parte, se integró al artículo 114 un párrafo en el que se determinó que la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público sería exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serían inferiores a tres años. Sin embargo, en este caso los plazos de prescripción se inte-

¹⁷⁷ Este precepto también incorporaría, con ciertos cambios, los contenidos del artículo 114 para establecer que en las demandas del orden civil que se entablaran contra cualquier servidor público no se requeriría declaración de procedencia.

rrumpirían en tanto el servidor público desempeñara alguno de los encargos referidos en el artículo 111.

En este sentido, en 1982 (*DOF* del 10 de agosto) se añadió entre los servidores públicos contra los que se podría proceder penalmente en términos de ese artículo a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y se cambió la referencia al jefe del Departamento del Distrito Federal, por la mención del titular del órgano de gobierno del Distrito Federal. En 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), sin embargo, el listado contenido en el artículo 111 cambió nuevamente para incluir a los consejeros de la Judicatura Federal y de las judicaturas locales. Poco tiempo después (*DOF* del 22 de agosto de 1996) se incluyó también a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, al consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral y se cambiaría la expresión “representantes” por “diputados” a la Asamblea del Distrito Federal, así como aquella que aludía al titular del órgano de gobierno de esa entidad federativa, para hacer referencia al jefe de Gobierno.

En 2007, se eliminó la referencia a los jefes de departamento administrativo del listado contenido en el primer párrafo del artículo 111, pero en él se incluyeron años más tarde (*DOF* del 7 de febrero de 2014) a los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6º constitucional. Con la reforma también se modificó el último párrafo de este artículo para señalar también que para proceder penalmente contra los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgara autonomía, se seguiría el procedimiento contemplado en las disposiciones contenidas en este numeral. Sólo tres días después (*DOF* del 10 de febrero de 2014) la referencia a la Procuraduría General de la República cambió ante el surgimiento de la Fiscalía y en 2016 (*DOF* del 29 de enero) se adecuó el contenido del artículo 111 a los cambios que trajo aparejada la reforma política con la que desaparecería el Distrito Federal.

2. *El juicio político*

Con la reforma que tuvo el título cuarto en 1982 (*DOF* del 28 de diciembre), se reguló ampliamente el juicio político dentro del texto constitucional. De esta forma, en el artículo 109 constitucional se dispuso que serían impuestas, mediante esta figura, las sanciones consistentes en destitución o inhabilitación a los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional, cuando en el ejercicio de sus funciones incurrieran en actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.¹⁷⁸

Por su parte, este último precepto determinaba que podrían 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 secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Asimismo, se señaló en este numeral que los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, sólo podrían ser sujetos de juicio político en los términos señalados en el título cuarto por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanaran, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución sería únicamente declarativa y se comunicaría a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones pudieran proceder como correspondiera.

¹⁷⁸ En este precepto se establecería también la improcedencia del juicio político por la mera expresión de ideas.

Las sanciones que se podían imponer por medio del juicio político serían, según lo señalado en la reforma, la destitución del servidor público o su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Ahora bien, para la aplicación de estas sanciones, este artículo establecía el procedimiento que tendría que seguirse. En primer lugar, se señalaba que la Cámara de Diputados procedería a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores y erigida en jurado de sentencia, aplicaría la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Finalmente, en este precepto se señaló que las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores serían invacables.

Después de la reforma de 1982, el artículo 110 tuvo diversos cambios en lo que respecta a los servidores públicos que podían ser sujetos de juicio político. El primero de estos cambios fue casi un lustro más tarde (*DOF* del 10 de agosto de 1987), con la importante reforma de la que sería objeto el artículo 73 en la regulación del Distrito Federal, y con él se incluyó en el elenco de servidores públicos que podrían ser objeto de responsabilidad mediante esta figura a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, y se cambiaría la referencia al jefe del Departamento del Distrito Federal, por la del titular del órgano u órganos de gobierno de dicha entidad federativa.

En 1994 (*DOF* del 31 de diciembre), a la par de la reconfiguración del Poder Judicial de la Federación, se volvió a ampliar este elenco, pues en él se incluyeron a los consejeros de la Judicatura tanto en el ámbito federal como del Distrito Federal. Poco tiempo después (*DOF* del 22 de agosto de 1996), la relación de

quienes podrían ser sujetos de juicio político cambió de nueva cuenta para contemplar en ella al consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, así como a los magistrados del Tribunal Electoral.¹⁷⁹

Casi once años después (*DOF* del 2 de agosto de 2007), este elenco cambió, pero en esta ocasión para que en él desapareciera la referencia a los jefes de departamento administrativo de la misma manera que estas figuras lo harían en nuestro sistema constitucional. Esta lista, sin embargo, se volvería a adicionar en 2014 (*DOF* del 7 de febrero) cuando en el primer párrafo se contempló también a los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional. Con esta reforma también se adicionó el segundo párrafo de este precepto al señalarse en él que, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgara autonomía, sólo podían ser sujetos de juicio político en los términos del título cuarto por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanaran, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Sólo tres días después (*DOF* del 10 de febrero de 2014), con la aparición en nuestro texto constitucional de la Fiscalía General de la República, se cambió la mención que se hacía en el texto del artículo 110 a la Procuraduría General, por una referencia a aquélla. Finalmente, en 2016 (*DOF* del 29 de enero), tuvo lugar otra adecuación a los contenidos de este precepto, pues de su párrafo primero se eliminaron las referencias a los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, al jefe de Gobierno, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y a los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, que quedaron engloba-

¹⁷⁹ Con esta reforma también se cambió la referencia al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal por la mención del jefe de Gobierno y aquellas que mencionaban a los “representantes” de la Asamblea de esa entidad federativa para aludir, a partir de la reforma, a los “diputados” de ese órgano legislativo.

dos en las disposiciones contenidas en el segundo párrafo de este artículo, en el que para estos efectos se cambió la referencia a los gobernadores de los estados por la mención de los ejecutivos de las entidades federativas.

3. Las responsabilidades administrativas

Los cambios constitucionales de 1982 (*DOF* del 28 de diciembre) también conllevarían una amplia regulación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el título cuarto. Con la reforma que tuvo lugar ese año, el artículo 109 dispuso, en su fracción III, la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectaran la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que éstos deberían observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por su parte, el artículo 113, también a partir de esta reforma, señaló que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarían sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurrieraan, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalaran las leyes, de acuerdo con la nueva redacción de este precepto, consistirían en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y debían establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrían exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En el artículo 114, la reforma de 1982 integró un párrafo en el que se estableció que en la legislación secundaria se señalarían los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa

tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hacía referencia la fracción III del artículo 109; sin embargo, cuanto esos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serían inferiores a tres años.

La reforma de 2015 en materia de combate a la corrupción (*DOF* del 27 de mayo) también incidió en la regulación de las responsabilidades administrativas. Los contenidos de la fracción III del artículo 109, por ejemplo, cambiaron de forma importante a partir de la entrada en vigor de esta reforma, pues algunas de las disposiciones del artículo 113 se incorporaron a ella. En primer término, se señaló en el texto constitucional que las sanciones administrativas que se impusieran a los servidores públicos consistirían en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y debían establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, hubiera obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. En estos casos la legislación secundaria establecería los procedimientos para la investigación y sanción de los actos u omisiones señalados.

En la fracción III del artículo 109 constitucional se dispuso también que las faltas administrativas graves serían investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según correspondiera, y serían resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resultara competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, de acuerdo con este párrafo, serían conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Otro de los párrafos que se añadieron a esta fracción, indicaba que, para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observaría lo previsto en el artículo 94 constitucional, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. En esta

fracción se señaló, además, que sería la ley la que establecería los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realizaran los órganos internos de control.

Uno más de los aspectos de importancia que se regularon en la fracción III de este numeral fue que los entes públicos federales tendrían órganos internos de control con las facultades que determinara la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que fueran competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción contemplada en el texto constitucional.

Finalmente, esta fracción señalaba que los entes públicos estatales y municipales, así como del entonces Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contaría con órganos internos de control, que tendrían, en su ámbito de competencia local, las atribuciones con las que contaría sus equivalentes en los entes públicos federales.

Otro cambio fundamental al artículo 109 fue la adición de una fracción IV, en la que se señaló que los tribunales de justicia administrativa impondrían a los particulares que interviniieran en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Según este precepto, las personas morales serían sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves fueran realizados por personas físicas que actuaran a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.

También podía ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se tratara de faltas administrativas graves que causaran perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtuviera un beneficio económico y se acreditara participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advirtiera que la sociedad era utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves. En estos supuestos la sanción se ejecutaría hasta que la resolución fuera definitiva. Las leyes establecerían los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

En este precepto se señalaba, además, que en cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serían oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. En este caso, la ley establecería los procedimientos para que les fuera entregada dicha información.

De igual manera, se señaló en este precepto que la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrían recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de la Constitución.

Otro cambio relacionado con esta materia se dio en el artículo 114, en el que, a fin de lograr que la responsabilidad pudiera tener carácter transexual, se estableció que cuando los actos u omisiones a los que hacía referencia la fracción III del artículo 109 fueran graves, los plazos de prescripción no serían inferiores a siete años.

4. *La responsabilidad patrimonial del Estado*

En 2002 (*DOF* del 14 de junio) tuvo lugar una reforma de gran importancia, con la que se integró al texto constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado. Este tipo de responsabilidad, según se señaló en el dictamen de la Cámara revisora en el proceso de reforma constitucional, se consideraría como un instrumento para guardar cabal respecto al principio de garantía constitucional, consistente en el derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio ante la posibilidad de que fuera conculado por el poder público.¹⁸⁰

Esto es, la responsabilidad patrimonial conllevaría la obligación por parte del Estado de responder por el daño causado por sus acciones u omisiones a fin de salvaguardar el interés general y el bien común. Las comisiones dictaminadoras de la Cámara revisora, al tratar la iniciativa que daría pie a esta reforma, señalaron que en México, aun cuando existían normas dispersas que atribuían responsabilidad al Estado en diversos ámbitos como el laboral y civil, regía el principio de irresponsabilidad; por ello se consideró necesario reformar la Constitución, para cambiar esta situación.¹⁸¹

La adición de un párrafo que se hizo al artículo 113, por tanto, tuvo como fin establecer que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular causara en los bienes o derechos de los particulares, sería objetiva y directa.¹⁸² Con esta reforma, además, se indica-

¹⁸⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, del 6 de noviembre de 2001.

¹⁸¹ *Idem*.

¹⁸² Las comisiones dictaminadoras señalarían que esta responsabilidad sería directa, en virtud de que la administración no respondería subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podría exigirse al Estado de manera inmediata la reparación del mismo, por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad. Además, sería objetiva, pues no dependería de un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular. *Idem*.

ría que los particulares tendrían derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establecieran las leyes.¹⁸³

III. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el *DOF* el decreto por el que se adicionaron y reformaron diversas disposiciones constitucionales en materia de combate a la corrupción. Estas modificaciones a la Constitución fueron producto del anhelo de construir un sistema normativo e institucional de carácter nacional para hacer frente a las prácticas y casos de corrupción que, de manera recurrente, se presentaban en nuestro país. La reforma tuvo como antecedentes las iniciativas presentadas por legisladores de diversos grupos parlamentarios, que reflejaban la necesidad de cambios importantes para el combate eficaz a este flagelo, a partir de la creación de una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en el control y fiscalización de recursos públicos.

El contexto que precedió la reforma daba cuenta de la urgencia de cambios estructurales para atacar las malas prácticas administrativas, el uso indebido de recursos públicos y los hechos de corrupción. Una muestra de ello es que, en el dictamen elaborado en el Senado de la República,¹⁸⁴ se retomaron cifras del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2014, elaborado

¹⁸³ Las disposiciones relativas a la responsabilidad patrimonial del Estado pasarían en el 2015 (*DOF* del 27 de mayo) al artículo 109, como resultado de la reorganización del título cuarto por la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

¹⁸⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, del 21 de abril de 2015.

por Transparencia Internacional, que colocaban a México en el lugar número 103 de 175 países, compartiendo esta posición con Bolivia, Moldavia y Níger. Estos datos confirmaban los problemas que se presentaban en nuestro país si se atendía a la posición que ocupaba en la materia frente a los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pues de acuerdo con los datos retomados del mismo documento, México ocupaba el último lugar entre ellos, colo- cándose por debajo de países como Eslovaquia, Turquía, Grecia e Italia.

Los datos sobre la situación que se vivía en el país, se reflejaron también en los votos particulares que senadores como Armando Ríos Piter e Iris Vianey Mendoza Mendoza presentaron respecto al dictamen elaborado en la cámara alta. El primero, por ejemplo, aludiendo a los costos de la corrupción, externaba su preocupación por el hecho de que México perdiera cien mil millones de dólares anuales por estas prácticas y porque los hogares mexicanos promedio veían disminuido en catorce porciento sus ingresos a consecuencia de actos de corrupción y hasta en treinta y tres por ciento cuando se trataba de familias que subsis- tían con un salario mínimo. La senadora Mendoza, por su parte, usando datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental realizada por el INEGI en el último bimestre de 2013, refería que 88.3 por ciento de la población de 18 años y más, consideraba que las prácticas de corrupción en nuestro país eran “muy frecuentes” o “frecuentes”, y que la tasa de población en el ámbito nacional que había tenido contacto con algún ser- vidor público y se había enfrentado a alguna experiencia de co- rrupción era de 12,080, por cada 100,000 habitantes.

Estas cifras reflejaban impunidad, abusos, arbitrariedad y desconfianza en las instituciones, por lo que se hacía indispensa- ble contar con herramientas normativas eficaces para inhibir la comisión de los actos de corrupción que cometían los servidores públicos y en los que participaban los particulares. Para ello, de acuerdo con lo señalado por las comisiones dictaminadoras, era fundamental fortalecer los controles internos y externos en nues-

tro país bajo un esquema homogéneo y de coordinación entre las autoridades encargadas de combatir este fenómeno. Estos fueron los planteamientos que dieron pie a los cambios constitucionales mediante los cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción.

Con estos cambios, el artículo 113 señaló que el Sistema Nacional Anticorrupción sería la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de este objetivo, el Sistema se sujetaría a ciertas bases mínimas que también se agregaron al texto del artículo 113.

La primera de estas bases determinó que el Sistema Nacional Anticorrupción contaría con un Comité Coordinador que estaría integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Por su parte, la segunda de las bases dispuso que el Comité de Participación Ciudadana del Sistema debería integrarse por cinco ciudadanos que hubieran destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y que éstos serían designados en los términos que estableciera la ley.

La tercera de las bases que regirían el Sistema, señalaba que el Comité Coordinador sería la instancia a la que le correspondería, en los términos señalados en la ley:

- a) el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b) el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de

prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generaran;

c) la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generaran las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, y

e) la elaboración de un informe anual que contuviera los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, el Comité podría emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adoptaran medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarían al Comité sobre la atención que hubieran brindado a las mismas.

El artículo 113 señaló también que las entidades federativas establecerían sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la preventión, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

CAPÍTULO CUARTO

EL FEDERALISMO MEXICANO

I. EL MUNICIPIO COMO BASE FUNDAMENTAL DEL FEDERALISMO

El primero de los preceptos que se encuentran en el título quinto de la Constitución, que originalmente se denominaba “De los Estados de la Federación”, regula al municipio como la base fundamental del federalismo mexicano y del gobierno libre.¹⁷³ Este artículo, en su redacción primaria, señalaba que los estados tendrían como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a tres bases fundamentales.

La primera de dichas bases disponía que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. La segunda de estas bases, por su parte, establecía que los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalaran las legislaturas estatales y que, en todo caso, serían las suficientes para atender a sus necesidades. Finalmente, la tercera base que regulaba a los municipios refería que éstos se encontrarían investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Este precepto, en su texto original, contemplaba también que el Ejecutivo federal y los gobernadores tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual

¹⁷³ Adame García, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México*, México, Porrúa, 2009, p. 91.

o transitoriamente, así como una serie de disposiciones relativas a los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados, por lo que, en realidad, la regulación del municipio inicialmente era bastante laxa en el texto constitucional.¹⁷⁴ Esta situación, sin embargo, cambió mediante las reformas que tuvo el artículo 115.

Si bien en algunos casos los cambios constitucionales incidirían en la regulación relacionada con los estados,¹⁷⁵ desde 1933 (*DOF* del 29 de abril) hubo modificaciones que ampliaron la regulación de los municipios en el texto constitucional. La reforma de ese año, por ejemplo, adicionaría un párrafo en el que se señalaría que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente de manera directa, no podrían ser reelectos para el periodo inmediato. Asimismo, se dispuso que las personas que por elección directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñaran las funciones propias de esos cargos, cualquiera que fuera la denominación que se les diera, no podrían ser electos para el periodo inmediato.

Ahora bien, todos estos funcionarios, cuando tuvieran el carácter de propietarios, no podían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tuvieran el carácter de suplentes, sí podían ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hubieran estado en ejercicio. Esta reforma también cambió la fracción II del artículo

¹⁷⁴ No debe perderse de vista, sin embargo, la importancia que para el Constituyente tuvo la institución municipal. De hecho, en el mensaje que Carranza dirigió al Congreso de Querétaro el 10. de diciembre de 1916 sobre el Proyecto de Constitución que presentaba, se señalaría: “El Municipio independiente que es sin duda una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre; conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendría fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores [...].” Véase Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, 10a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 85.

¹⁷⁵ Así ocurrió, por ejemplo, con la primera reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 20 de agosto de 1928).

115, para precisar que las contribuciones que conformarían la hacienda de los municipios, serían las suficientes para atender las necesidades municipales.

Las siguientes reformas al artículo 115 incidieron en el ámbito estatal; sin embargo, en 1947 (*DOF* del 12 de febrero) tuvo lugar una reforma fundamental en la historia del país, pues con ella se añadió un párrafo a este precepto con el cual se otorgaba el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas. Seis años más tarde (*DOF* del 17 de octubre de 1953) se publicó una reforma íntimamente ligada a la anterior, ya que por virtud de la misma se suprimía el párrafo que se había añadido en 1947, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación con el artículo 34 constitucional, que otorgaban plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.¹⁷⁶

En 1976 (*DOF* del 6 de febrero) tuvo lugar otra reforma constitucional, con la que se le agregaban dos fracciones al artículo 115 constitucional. La primera de ellas establecía que los estados y los municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirían las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en lo referente a los centros urbanos, y de acuerdo con la ley federal de la materia. Por su parte, la segunda fracción que se adicionó, señalaba que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearían y regularían de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros también con apego a la Ley Federal de la materia.

¹⁷⁶ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 174, p. 94.

La reforma política de 1977 (*DOF* del 6 de diciembre) también incidió en el ámbito municipal, pues con ella se estableció que, de acuerdo con la legislación que se expediera en cada una de las entidades federativas, se introduciría el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de trescientos mil o más habitantes.

La siguiente reforma que tuvo el artículo 115 (*DOF* del 3 de febrero de 1983) ocuparía un lugar muy trascendente en la historia de la regulación constitucional del municipio. Esta reforma cambió casi por completo el texto del artículo 115, recogiendo añejas aspiraciones municipales que se hicieron manifiestas en diversas consultas populares. En la exposición de motivos de la iniciativa que presentó el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores se planteaba la importancia que el municipio había tenido en el proceso histórico del país y la necesidad de lograr la política descentralizadora que caracterizó al régimen de Miguel de la Madrid, cuyos lineamientos generales surgieron del proceso de consulta popular realizada en diversos municipios que configuraban el territorio nacional.

Se pensaba que, al incentivar el fortalecimiento municipal, se coadyuvaría a su desarrollo económico, disminuyendo, con ello, los grandes problemas migratorios que había experimentado la población de algunos municipios. En esta exposición de motivos se planteaba que la concentración de la población en pocas entidades municipales, no era más que una manifestación de un desarrollo desequilibrado del territorio nacional, aspecto que se podía contrarrestar en la medida en que se diera más libertad al municipio para planear su economía en función de sus necesidades internas. Además, este documento precisaría los servicios públicos en los que los municipios deberían tener incumbencia y plantearía la necesidad de permitir a los municipios del país coordinarse y asociarse entre sí para la eficaz prestación de dichos servicios.

Dado que una reiterada demanda en la consulta popular era la necesaria reestructuración de la economía municipal, la iniciativa consideró como una acción impostergable la correcta redistribución de competencias en materia fiscal; pero, además, proponía facultar a los municipios para intervenir en la zonificación y en la elaboración de planes desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. La inserción de estas ideas para configurar los nuevos postulados del artículo 115 implicó que éste sufriera cambios, tanto en forma como en contenido por medio del proceso de reforma constitucional.¹⁷⁷

Finalmente, mediante esta reforma se adicionó la fracción I de este precepto para establecer que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podían suspender ayuntamientos, declarar que éstos habían desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley previniera, siempre y cuando sus miembros hubieran tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convinieran. También con esta reforma, se señalaría que, en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las Legislaturas designarían entre los vecinos a los concejos municipales que concluirían los períodos respectivos. Y si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, sería sustituido por su suplente, o se procedería según lo dispuesto por la ley.

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 95 y 96.

La reforma de 1983 también trasladó parte de los contenidos de la tercera fracción del artículo 115 a la segunda. Así, ésta señalaba que los municipios estarían investidos de personalidad jurídica y manejarían su patrimonio conforme a la ley. Pero también se estableció en esta fracción que los ayuntamientos poseerían facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberían establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La fracción III, por su parte, señaló que los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuera necesario y lo determinaran las leyes, tendrían a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) agua potable y alcantarillado;
- b) alumbrado público;
- c) limpia;
- d) mercados y centrales de abasto;
- e) panteones;
- f) rastro;
- g) calles, parques y jardines;
- h) seguridad pública y tránsito, y
- i) los demás que las legislaturas locales determinaran según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Esta fracción señaló, asimismo, que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondiera.

La fracción IV también cambió radicalmente, para señalar que los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría de los rendimientos de los bienes que le pertenecieran, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecieran en su favor, y en todo caso:

- a) percibirían las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establecieran los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tuvieran por base el cambio de valor de los inmuebles;¹⁷⁸
- b) las participaciones federales, que serían cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinarían por las legislaturas de los estados, y
- c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Esta fracción también señaló que las leyes federales no limitarían la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se referían los incisos *a* y *c*, ni concederían exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales, de acuerdo también con esta fracción, no establecerían exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarían exentos de dichas contribuciones. Además, en el último párrafo de esta fracción se señalaría que las legislaturas de los estados aprobarían las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarían sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso, por su parte, serían aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Por lo que hace a la fracción V, sus contenidos se modificaron para señalar que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarían facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de

¹⁷⁸ Los municipios podrían, además, celebrar convenios con el Estado para que éste se hiciera cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, se expedirían los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

En la fracción VI, por su parte, se incluyeron los contenidos que con la reforma de 1976 se dieron a la fracción V, aunque en este caso se hizo referencia a las entidades federativas que formaran o tendieran a formar no una continuidad geográfica, sino demográfica. En la fracción VII se retomaron las disposiciones relativas a la titularidad del mando que tendrían los municipios donde residieran habitual o transitoriamente el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados. Por su parte, en la última parte de la fracción IX se señaló que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirían por las leyes que expidieran las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias. Estos cambios fueron los que incidieron en la regulación del ámbito municipal a partir de la reforma de febrero de 1983, pues los demás cambios que se darían con ella tendrían relación con la manera en que se regirían los estados.

La siguiente reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 17 de marzo de 1987), tenía como finalidad cambiar al artículo 116 constitucional las cuestiones que regulaban asuntos propios de los estados, y de esta manera, dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal. Por virtud de esta reforma, este numeral se integró de ocho fracciones pues las fracciones IX y X se derogaron, mientras que en la VIII se integrarían las disposiciones que señalaban que los estados introducirían el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios y la forma en que se regirían las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores. Esta reforma fue criticada por tratarse de cuestiones meramente formales; sin embargo, dada la importancia que la

vida municipal había adquirido para el país, diversos autores consideraron que los cambios por medio de los cuales el artículo 115 sólo regularía asuntos de orden municipal se considerarían prudentes.¹⁷⁹

En 1999 (*DOF* del 23 de diciembre) el artículo 115 tuvo otra reforma importante con la cual se transformó al ayuntamiento en un órgano político y no meramente administrativo.¹⁸⁰ Para ello se estableció constitucionalmente que éste se encontraría integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determinara. Asimismo, se dispuso que la competencia que el texto constitucional otorgara al gobierno municipal se ejercería por el ayuntamiento de manera exclusiva y se reiteraría que no habría autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

También se señaló que, si alguno de los miembros del ayuntamiento dejara de desempeñar su cargo, sería sustituido por su suplente, o se procedería según lo dispuesto por la ley. En la fracción I, asimismo, se determinó que, en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarían de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirían los períodos respectivos; estos concejos estarían integrados por el número de miembros que determinara la ley, quienes deberían cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

En la fracción II de este artículo también se dio paso a cambios importantes. En ella se dispuso, por ejemplo, que los ayuntamientos tendrían facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberían expedir las legislaturas

¹⁷⁹ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 174, p. 100.

¹⁸⁰ Sobre la reforma de 1999 véase Guerrero Amparán, Juan Pablo y Guillén López, Tonatiuh (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario en el CIDE, 1999*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organizaran la administración pública municipal, regularan las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguraran la participación ciudadana y vecinal. El objeto de estas leyes sería, de acuerdo con los nuevos contenidos de esta fracción, establecer:

- a) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) los casos en que se requiriera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afectaran el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometieran al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
- c) las normas de aplicación general para celebrar los convenios referidos tanto en las fracciones III y IV del artículo 115, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 constitucional;
- d) el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asumiera una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considerara que el municipio de que se tratara estuviera imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y
- e) las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no contaran con los bandos o reglamentos correspondientes.

En esta fracción también se señaló que las legislaturas estatales emitirían las normas que establecerían los procedimientos mediante los cuales se resolverían los conflictos que se presentaran entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos *c* y *d* anteriores.

Por lo que se refiere a la fracción III, se estableció que los municipios tendrían a su cargo una serie de funciones y servicios públicos, entre los que se añadieron el drenaje y el tratamiento de aguas residuales; la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; el equipamiento para calles, parques y jardines, y la seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito. En esta fracción también se dispuso que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondieran. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberían contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo fuera necesario, podían celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o mediante el organismo correspondiente, se hiciera cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se prestaran o ejercieran coordinadamente por el estado y el propio municipio.

En la fracción IV, a fin de proteger los ingresos de los municipios, se reiteró, aunque con ciertos cambios, que las leyes federales no limitarían la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tuvieran por base el cambio de valor de los inmuebles, o las que derivaran de la prestación de servicios públicos a su cargo. En este párrafo, también se señaló que las leyes estatales no establecerían exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarían exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes fueran utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

También en esta fracción se determinó que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrían a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, se señaló que las legislaturas de los estados aprobarían las leyes de ingresos de los municipios, revisarían y fiscalizarían sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serían, además, ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autorizaran conforme a la ley.

Otro cambio que tuvo esta fracción sería que en ella se estableció que las legislaturas de los estados aprobarían las leyes de ingresos ya no de los ayuntamientos, sino de los municipios y fiscalizarían sus cuentas públicas. Asimismo, se dispuso que los recursos que integraran la hacienda municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autorizaran, conforme a la ley.

En cuanto a los contenidos de la fracción V del artículo 115, con la reforma de 1999 se precisaron y se agregaron algunas de las facultades que los municipios, en términos de las leyes federales y estatales tendrían. De esta forma, el elenco de estas facultades se modificó para establecer que los municipios podrían:

- a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberían estar en concordancia con los planes generales de la materia;¹⁸¹

¹⁸¹ Cuando la Federación o los estados elaboraran proyectos de desarrollo regional, debían asegurar la participación de los municipios.

- d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afectaran su ámbito territorial, y
- i) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Esta fracción señaló que, en lo conducente, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, los municipios expedirían los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

Además de estos planteamientos, con la reforma se modificaría la fracción VII del artículo 115, señalándose en ella que la policía preventiva municipal estaría al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente.¹⁸² Asimismo, en esta fracción se estableció también que dicha policía acataría las órdenes que el gobernador del estado le transmitiera en aquellos casos que éste juzgara como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.¹⁸³

En 2001 (*DOF* del 14 de agosto), con la reforma que modificó diversos preceptos de la Constitución para regular los derechos de los pueblos indígenas, se modificaría también el artículo 115 para adicionarle un último párrafo a su fracción III. En él, se es-

¹⁸² En 2008 (*DOF* del 18 de junio) esta fracción se modificó de nueva cuenta para señalar que la policía preventiva estaría al mando del presidente municipal, pero en términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

¹⁸³ La disposición que señalaba que el Ejecutivo Federal tendría el mando de la fuerza pública en los lugares donde residiera habitual o transitoriamente se mantendría en la fracción VII de este numeral.

tableció que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrían coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos previstos por la ley.

Otro cambio que se dio en relación con la regulación municipal en la Constitución tuvo lugar en 2009 (*DOF* del 24 de agosto). Con esta reforma, se dispuso que los presupuestos de egresos de los municipios deberían incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que percibieran los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional.

Con la reforma en materia político-electoral de 2014 (*DOF* del 10 de febrero) se estableció en el artículo 115 que los estados adoptarían, para su régimen interior, además de la forma de gobierno republicano, representativo y popular, también un gobierno democrático y laico. Además, en la fracción I se añadió un párrafo en el que se estableció que las Constituciones de los estados debían establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no fuera superior a tres años. En este caso, de manera similar a lo señalado para diputados y senadores, la postulación sólo podía ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieran postulado, salvo que hubieran renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Finalmente, en 2016 (*DOF* del 29 de enero) la fracción IV se modificó, se estableció que estarían exentos respecto a las contribuciones municipales determinadas en la propia fracción, ya no los bienes de los estados, sino de las entidades federativas, con lo que en esta expresión se englobarían también aquellos de la Ciudad de México.

II. LAS NORMAS QUE RIGEN A LOS ESTADOS

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 115, aunque también regulaba al municipio, contenía normas relacionadas con los estados. En dicho precepto se señalaba, por ejem-

plo, que éstos adoptarían, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Además, este artículo disponía que los gobernadores constitucionales no podían ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años, así como el hecho de que, tanto a los gobernadores sustitutos como a los interinos, se les aplicarían las disposiciones del artículo 83, esto es, que no podían ser electos como gobernadores para el periodo inmediato. Sobre las personas que podían convertirse en gobernador constitucional del Estado, este precepto señalaba como requisitos el ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Por lo que se refiere a las legislaturas estatales, el artículo 115, señalaba también que el número de representantes de éstas sería proporcional al de habitantes de cada estado; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podría ser menor de quince diputados propietarios. También se establecía en este artículo que, en los estados, cada distrito electoral nombraría un diputado propietario y uno suplente.

Es precisamente en relación con la regulación de las legislaturas locales que el artículo 115 tendría su primera reforma (*DOF* del 20 de agosto de 1928). Con ella cambió el número mínimo de diputados locales que debía existir en cada una de las legislaturas de los estados a siete en aquellas entidades federativas cuya población no llegara a cuatrocientos mil habitantes; a nueve en aquellos estados en los que la población excediera de ese número y no llegara a ochocientos mil habitantes, y a once en los que la población fuera superior a esta última cifra. Sobre los diputados de las legislaturas locales, la segunda reforma al artículo 115 (*DOF* del 29 de abril de 1933) dispuso que éstos no podrían ser reelectos para el periodo inmediato; sin embargo, también precisaba que los suplentes sí podrían hacerlo con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

La reforma antirreelecciónista de 1933 también implicó cambios respecto de los gobernadores de los estados, pues en ella se señaló que aquellos cuyo origen fuera la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrían volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho. Mediante estos cambios constitucionales también se dispuso que nunca podrían ser electos para el periodo inmediato:

- a) el gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tuviera distinta denominación, y
- b) el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supliera las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñara el cargo en los dos últimos años del periodo.

La siguiente reforma que tuvo el artículo 115 (*DOF* del 8 de enero de 1943) modificó el tiempo que, como máximo, podían durar en su encargo los gobernadores de los estados, pasando de cuatro a seis años.

En 1977 (*DOF* del 6 de diciembre), la regulación sobre la elección de los integrantes de las legislaturas locales cambió de nueva cuenta para que, por disposición constitucional, se introdujera el sistema de diputados de minoría de acuerdo con la legislación que cada una de las entidades federativas expediera.

En 1983 (*DOF* del 3 de febrero), con la reconfiguración del artículo 115, hubo diversos cambios respecto a la regulación constitucional de los estados de la República. Las disposiciones contenidas en la fracción III de ese precepto se trasladaron a la VIII y se añadieron dos fracciones más para regular aspectos relacionados con los estados. En la primera de ellas, que sería la IX, se estableció que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirían por las leyes que expedieran las legislaturas estatales con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Por su parte,

la fracción X dispuso que la Federación y los estados, en los términos de ley, podrían convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hicieran necesario. Este artículo también señalaría que los estados estarían facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asumieran la prestación de los servicios o la atención de las funciones señaladas.

En 1987 se dio un cambio radical en relación con los artículos constitucionales que regulaban a los estados (*DOF* del 17 de marzo). Ese año, los contenidos del artículo 116¹⁸⁴ se trasladaron al artículo 46 y en él se incluyeron las disposiciones referentes a los estados que se encontraban en el artículo 115 y se añadieron en él nuevas disposiciones. De esta forma, el artículo 116 señaló que el poder público de los estados se dividiría, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que no podían reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Además, en este precepto se dispuso que los poderes de los estados se organizarían conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas marcadas en él. Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo de los estados, en la fracción I de este artículo se retomaría, con pequeñísimos cambios de forma, las disposiciones que se habían contenido en el artículo 115. Algo similar ocurrió con la fracción II, que contemplaría las disposiciones relativas a las legislaturas locales.

La fracción III de la nueva redacción de este artículo se ocupó del Poder Judicial de los estados, el cual se ejercería por los tribunales que establecieran las Constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo señalado en este precepto, debía estar garantizada por las Constituciones y leyes orgánicas de los

¹⁸⁴ En su texto original el artículo 116 señalaba: “Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”.

estados, las cuales establecerían las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvieran a los poderes judiciales de los estados.

Por lo que se refiere a los nombramientos de los magistrados integrantes de dichos poderes judiciales, este artículo determinó que tenían que reunir los requisitos señalados para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, tanto éstos como los nombramientos de los jueces integrantes de los poderes judiciales locales serían hechos preferentemente entre aquellas personas que hubieran prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merecieran por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Este precepto señaló también que los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se crearan en los estados, serían nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada estado. Además, los magistrados durarían en el ejercicio de su encargo el tiempo señalado en las Constituciones locales, pero por disposición del artículo 116, podrían ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos que determinaran las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados. Para asegurar la independencia de jueces y magistrados, la fracción III de esta numeral señalaba que éstos percibirían una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podría ser disminuida durante su encargo.

Por su parte, la fracción IV señalaba que las Constituciones y leyes de los estados podían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Finalmente, la fracción VI del artículo 116 retomó las disposiciones del artículo 115 en su fracción IX por lo que se refería a las

relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, mientras que la fracción VII incluía los dos párrafos que se contenían en la fracción X del artículo 115 respecto al ejercicio de funciones de manera conjunta con la Federación y los municipios.

La segunda reforma del artículo 116 estuvo aparejada a los cambios constitucionales de 1994 que reconfiguraron al Poder Judicial (*DOF* del 31 de diciembre). Dichos cambios incidieron en los requisitos requeridos para ser magistrado de los poderes judiciales locales. Se señaló que las personas que aspiraran a estos cargos debían reunir los requisitos establecidos por las fracciones I a V del artículo 95, y, por lo que hace a los contenidos en la fracción VI de dicho precepto, se trasladaron al ámbito local, por lo que no podían ser magistrados las personas que hubieran ocupado el cargo de secretario o su equivalente, el procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.¹⁸⁵

Con las reformas electorales de 1996 (*DOF* del 22 de agosto) el artículo 116 también tuvo modificaciones. En su fracción II, por ejemplo, se incluyó un párrafo en el que se señalaba que las legislaturas de los estados se integrarían con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalaran sus leyes. Por su parte, la fracción IV cambió radicalmente sus contenidos, señalaba que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarían que:

- a) las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realizaran mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

¹⁸⁵ Con esta reforma también se derogaría el párrafo de la fracción III del artículo 116, que señalaba que los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se crearan en los estados, serían nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada estado.

- b) en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales fueran principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) las autoridades que tuvieran a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resolvieran las controversias en la materia, gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) se estableciera un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariabilmente al principio de legalidad;
- e) se fijaran plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos recibieran, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y contaran durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) se propiciaran condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) se fijaran los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tuvieran las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que contaran los partidos políticos; se establecieran, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expedieran en estas materias, y
- i) se tipificaran los delitos y determinaran las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deberían imponerse.

Estas disposiciones, sin embargo, cambiaron en 2007 (*DOF* del 13 de noviembre). En este sentido, el inciso *a* de la fracción IV del artículo 116 señaló también que las Constituciones estatales garantizarían que la jornada comicial tuviera lugar el primer domingo de julio del año que correspondiera y que los estados cuyas jornadas electorales se celebraran en el año de los comi-

cios federales y no coincidieran en la misma fecha de la jornada federal, no estarían obligados por esta última disposición. Por lo que respecta al inciso *b* de esta fracción, el orden de los principios rectores de la función electoral cambió, mientras que en el inciso *d* se estableció que las Constituciones locales tenían que garantizar que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pudieran convenir con el Instituto Federal Electoral se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales.

El inciso *e* de esta fracción también cambió, dispuso que las Constituciones locales garantizarían que los partidos políticos sólo se constituirían por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que hubiera afiliación corporativa. Asimismo, tendría que garantizarse que éstos tuvieran reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 20., apartado A, fracciones III y VII de la Constitución.¹⁸⁶

Por su parte, el inciso *f* señaló que las Constituciones locales debían garantizar que las autoridades electorales sólo podían intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalaran. El inciso *g* se refirió a la necesidad de que las Constituciones locales garantizaran que los partidos políticos recibieran, en forma equitativa, financiamiento público

¹⁸⁶ En la primera de estas fracciones se regularía el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respetara el pacto federal y la soberanía de los estados. Por su parte, en la fracción VII se dispuso que dichos pueblos y comunidades tendrían derecho de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos y que las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerían y regularían estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo, se debía garantizar que se estableciera el procedimiento para la liquidación de los partidos que perdieran su registro y el destino de sus bienes y remanentes.

El inciso *h* cambió para disponer que sería necesario que se fijaran en las Constituciones locales los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tuvieran las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excediera el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determinara para la elección de gobernador, los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que contaran los partidos políticos, y se establecieran las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidieran en estas materias.

También se tenía que garantizar, de acuerdo con los nuevos contenidos del inciso *i*, que los partidos políticos accedieran a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 constitucional. Las Constituciones de los estados también debían garantizar que:

- 1) se fijaran las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infringieran (inciso *j*);¹⁸⁷
- 2) se instituyeran bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 constitucional (inciso *k*);

¹⁸⁷ En todo caso, la duración de las campañas no debería exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se eligieran diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrían durar tampoco más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

3) se estableciera un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariamente al principio de legalidad (inciso l);¹⁸⁸

4) se fijaran las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales (inciso m), y

5) se tipificaran los delitos y determinaran las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deberían imponerse (inciso n).

En 2008 (*DOF* del 7 de mayo) el artículo 116 se modificó de nueva cuenta para señalar que las legislaturas de los estados contaría con entidades estatales de fiscalización, las cuales serían órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispusieran las leyes. Con esta reforma también se señalaría que la función de fiscalización en el ámbito local se desarrollaría conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, así como que el titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas sería electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por períodos no menores a siete años y debería contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Sólo unos meses más tarde (*DOF* del 26 de septiembre de 2008) el artículo 116 se modificó a fin de cambiar los requisitos para ser gobernador. Con esta reforma se estableció que también podían ocupar el cargo de gobernador constitucional de un estado aquellas personas con residencia efectiva no menor de cinco

¹⁸⁸ En este inciso también se señalaría que las Constituciones locales deberían establecer, igualmente, los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

años inmediatamente anteriores al día de los comicios. Asimismo, se determinó que para ser gobernador era necesario tener treinta años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo estableciera la Constitución Política de la entidad federativa.

La fracción II de este precepto se adicionó de nueva cuenta en 2009 con dos párrafos (*DOF* del 24 de agosto). El primero de ellos indicó que correspondería a las legislaturas de los estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente y que, al señalar las remuneraciones de los servidores públicos, debían sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 constitucional. Además, el segundo párrafo que se añadió, establecía que los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus Constituciones locales, debían incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se proponía que percibieran sus servidores públicos.

Estas propuestas debían observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los estados, establecieran las disposiciones constitucionales y legales aplicables. En 2012 (*DOF* del 9 de agosto) se adicionó una vez más esta fracción, para señalar que las Legislaturas de los estados regularían los términos para que los ciudadanos pudieran presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

Un año más tarde (*DOF* del 27 de diciembre de 2013), el inciso *e* de la fracción IV del artículo 116 se modificó para adecuar sus disposiciones a la posibilidad de que los ciudadanos pudieran presentar candidaturas independientes. Además, para lograr los mismos fines, se agregaría un inciso *o* en el que se estableció que las Constituciones locales debían garantizar que se fijaran las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos solicitaran su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular en los términos del artículo 35 constitucional.

En el 2014 (*DOF* del 7 de febrero) se adicionó una fracción VIII al artículo 116, en la que se determinó que las Constitu-

ciones de los estados establecerían organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 60. de la Constitución y la ley general que emitiera el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

Sólo unos días después, con la reforma político electoral de 2014 (*DOF* del 10 de febrero) se modificó una vez más el artículo 116 constitucional para señalar que las Constituciones estatales deberían establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. En este caso, sin embargo, como ocurriría con los diputados federales, la postulación sólo podría ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieran postulado, salvo que hubieran renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Asimismo, se señaló constitucionalmente que las legislaturas de los estados se integrarían con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalaran sus leyes. También se estableció que, en ningún caso, un partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios que representaran un porcentaje del total de la legislatura que excediera en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. No obstante, esta base no aplicaría al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtuviera un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Además, este precepto también señalaba que, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podría ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos de ocho puntos porcentuales.

La fracción IV del artículo 116 también cambió sustancialmente con esta reforma. En ella se establecieron las bases que debían tomarse en cuenta en las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral a fin de lograr que tanto los procesos como las instituciones funcionaran de mejor manera. Por ello se determinó que dichos ordenamientos debían garantizar que la jornada comicial tuviera lugar no en julio, sino en junio del año correspondiente. Asimismo, se sumó a los principios rectores del ejercicio de la función electoral el de máxima publicidad.

En el inciso *c* de esta fracción se establecieron las bases para la actuación de las autoridades que tuvieran a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resolvieran controversias en la materia que debían seguirse localmente. La primera de estas bases determinó la integración de los organismos públicos locales a los que se daría vida con esta reforma. Así, se señaló que éstos contarían con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirían a las sesiones sólo con derecho a voz, y cada partido político contaría con un representante en dicho órgano.

La segunda base estableció que el consejero presidente y los consejeros electorales serían designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales, de acuerdo con la nueva regulación, debían ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acreditara su idoneidad para el cargo que estableciera la ley. Y en caso de que ocurriera una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haría la designación correspondiente en términos de las disposiciones del artículo 116 y de la ley. Si la vacante se verificara durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegiría un sus-

título para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegiría a un consejero para un nuevo periodo.

La tercera de las bases añadidas a esta fracción determinó que los consejeros electorales estatales tendrían un periodo de desempeño de siete años y no podrían ser reelectos; percibirían una remuneración acorde con sus funciones y podrían ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves establecidas en la ley.

La cuarta base señaló que los consejeros electorales y demás servidores públicos que estableciera la ley, no podrían tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrían asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieran participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

La base quinta determinó que las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarían por un número impar de magistrados, quienes serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determinara la ley.

Por su parte, la base sexta estableció que los organismos públicos locales electorales contarían con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serían reguladas por la ley.

Finalmente, la séptima base dispuso que las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de la Constitución, realizara el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serían resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determinara la ley.

Con la transformación del Instituto Federal Electoral en un organismo de carácter nacional, el inciso *d* de la fracción IV también se modificó para establecer que las autoridades electorales

competentes de carácter administrativo podrían convenir con el Instituto Nacional Electoral que éste se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Por lo que hace a la regulación de los partidos políticos, en el inciso *f* se estableció que el partido local que no obtuviera, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebraran para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le sería cancelado el registro. Esta disposición no sería aplicable para los partidos políticos nacionales que participaran en las elecciones locales.

En el inciso *h* se estableció también que las Constituciones locales y las leyes generales debían garantizar también los montos máximos que tuvieran las aportaciones de los militantes de los partidos políticos y se derogaría la parte en que se establecieran los límites que no podrían exceder los montos máximos de las aportaciones de los simpatizantes.

El inciso *j* también se modificó para establecer que la duración de las campañas debía ser de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se eligieran diputados locales o ayuntamientos. Otro de los incisos que tuvo cambios fue el *k*, pues en él se determinó que las Constituciones locales y las leyes deberían regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la Constitución federal y en las leyes correspondientes. También, de acuerdo con lo establecido en el inciso *n*, que se modificó totalmente, se debía garantizar que se verificará, al menos, una elección local en la misma fecha en que tuviera lugar alguna de las elecciones federales.

Uno más de los cambios que trajo aparejado la reforma política de 2014, fue la adición de una fracción IX, en la que se señaló que las Constituciones de los estados garantizarían que las funciones de procuración de justicia se realizaran con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad,

objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

En 2015 (*DOF* del 26 de mayo) el artículo 116 se adicionó con un nuevo párrafo en el que se determinó que las legislaturas de los estados contaría con entidades estatales de fiscalización, las cuales serían órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispusieran sus leyes. De acuerdo con esta reforma, la función de fiscalización se desarrollaría conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberían fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

Sólo un día después de que se publicó esta reforma (*DOF* del 27 de mayo de 2015) el artículo 116 se modificó de nueva cuenta para dejar atrás algunos cambios publicados el 26 de mayo. Con esta reforma, cuyo objeto fue adecuar los cambios que había tenido este precepto a las nuevas disposiciones en materia de combate a la corrupción que se agregaron al texto constitucional, se eliminó el principio de anualidad en la función de fiscalización y se estableció que los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrían carácter público. También se determinó que la cuenta pública del año anterior debía ser enviada a la legislatura del estado, a más tardar el 30 de abril, plazo que sólo podría ampliarse cuando mediara solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la legislatura.

Los contenidos de la fracción V de este precepto también cambiaron con la reforma. Así, en ella se estableció que las Constituciones y leyes de los estados debían instituir tribunales de justicia administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Mediante estas modificaciones constitucionales también se señaló que dichos tribunales tendrían a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública lo-

cal y municipal y los particulares; imponer, en los términos dispuestos por la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurriera en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que derivaran de los daños y perjuicios que afectaran a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

También con esta reforma, se señaló que, para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los estados, se observaría lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos.

Las prohibiciones absolutas y relativas a las que se encuentran sujetos los estados están reguladas en los artículos 117 y 118 de la Constitución. Las primeras fueron incluidas por el Constituyente en el artículo 117, el cual determinó que los estados no podrían, en ningún caso:

I) celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras;

II) expedir patentes de corso ni de represalias;

III) acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV) gravar el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio;

V) prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI) gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuara por aduanas locales, requiriera inspección o registro de bultos o exigiera documentación que acompañara la mercancía;

VII) expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importaran diferencias de impuestos o requisitos por razón

de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya fuera que esta diferencia se estableciera respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia, y

VIII) emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hubieran de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Este precepto señalaba, además, que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dictarían, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. En 1942 (*DOF* del 24 de octubre) se adicionó una fracción IX al artículo, con la cual se prohibió también a los estados gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorizara.

Cuatro años más tarde (*DOF* del 30 de diciembre de 1946) se añadió un párrafo a la fracción VIII del artículo 117, en la cual se indicaba que los estados y los municipios no podían celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estuvieran destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. En 1966 (*DOF* del 21 de octubre), además, se derogó la fracción II de este precepto y en 1981 (*DOF* del 21 de abril), se modificó una vez más la fracción VIII para disponer que los estados no podrían, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando debieran pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Con esta reforma el párrafo segundo de la fracción VIII también se modificó a fin de señalar que los estados y los municipios no podrían contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinaran a inversiones públicas productivas, inclusive los que contrajeran organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establecieran las legislatu-

ras en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijaran anualmente en los respectivos presupuestos.

En este sentido, los ejecutivos informarían de su ejercicio al rendir la cuenta pública. Estas disposiciones, sin embargo, cambiaron de nueva cuenta en 2015 (*DOF* del 26 de mayo) y en la fracción VIII del artículo 116 se dispuso que los estados y los municipios no podían contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinaran a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que debían realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contrajeran organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios.

Lo anterior, conforme a las bases que establecieran las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en la Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprobaran. Los ejecutivos informarían de su ejercicio al rendir la cuenta pública. Además, en ningún caso podían destinar empréstitos para cubrir el gasto corriente.

La fracción VIII también se adicionó con dos párrafos a partir de esta reforma. El primero de ellos señaló que las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, debían autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago. Por su parte, el segundo de estos párrafos señalaba que, sin perjuicio de lo anterior, los estados y municipios podrían contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que estableciera la ley general que expediera el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, debían liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrían contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

La última reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 29 de enero de 2016), cambió la referencia a las legislaturas de los estados, por menciones a las legislaturas de las entidades federativas, que dictarían leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Las prohibiciones relativas, es decir, aquellas cosas que los estados no podían hacer sin consentimiento del Congreso de la Unión, no cambiaron desde su aprobación por el Constituyente. El artículo 118 ha señalado desde 1917, por tanto, que sin tal consentimiento, los estados no podrían: I) establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; II) tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra, y III) hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admitiera demora. En estos casos, los estados darían cuenta inmediata al presidente de la República.

El artículo 119 constitucional tuvo, a lo largo de su historia, cuatro reformas. En su texto original, este precepto señalaba que cada estado tendría la obligación de entregar sin demora los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que lo reclamaran. En estos casos, el auto del juez que mandara cumplir la requisitoria de extradición, sería bastante para motivar la detención por un mes, si se tratara de extradición entre los estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

La primera reforma que tuvo este precepto se publicó en 1993 (*DOF* del 3 de septiembre). Con ella cambiaron de manera importante sus contenidos, pues mediante estas modificaciones se señaló que cada estado y el Distrito Federal estarían obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiriera. Estas diligencias se practicarían, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebraran las entidades federativas.

Para los mismos fines, los estados y el Distrito Federal podían celebrar convenios de colaboración con el gobierno federal, quien actuaría por medio de la Procuraduría General de la República. Mediante esta reforma también se dispuso que las extradiciones a requerimiento de un Estado extranjero serían tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de la Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscribieran y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mandara cumplir la requisitoria sería bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

Ese mismo año (*DOF* del 25 de octubre de 1993), se agregó un párrafo al artículo 119, en el cual se señalaba que los poderes de la Unión debían proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. Además, se señalaba que, en cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarían igual protección, siempre que fueran excitados por la legislatura del estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviera reunida. Estas disposiciones eran originalmente los contenidos del artículo 122, que con la misma reforma se destinó a la regulación del Distrito Federal.

El artículo 119 fue reformado por tercera ocasión en 2014 (*DOF* del 10 de febrero), cuando su segundo párrafo se modificó para adoptar sus contenidos a distintos cambios que había tenido el texto constitucional. De esta forma, dicho párrafo señalaba que las entidades federativas estaban obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, y atender a la autoridad de cualquier otra que los requiriera. Estas diligencias se practicarían con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebraran las entidades federativas. Para los mismos fines, se señalaba que las autoridades locales podrían celebrar convenios de colaboración ya no con el gobierno federal por medio de la Procuraduría, sino con la Fiscalía General de la República.

En 2016 (*DOF* del 29 de enero), las referencias a los estados, que se hacían en el primer párrafo del artículo 119 se cambiaron por menciones a las entidades federativas, a fin de adecuar los contenidos de este precepto a la reforma con la que se conformaría la Ciudad de México como la entidad federativa sede de los poderes de la Unión y capital del país. El artículo 120, que en su texto original señalaba que los gobernadores de los estados estaban obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, cambió con la única reforma que ha tenido (*DOF* del 29 de enero de 2016) para adecuarse también a esas modificaciones constitucionales.¹⁸⁹

Algo similar ocurrió con los contenidos del artículo 121, que después de las adecuaciones derivadas de esta reforma¹⁹⁰ señalaría que en cada entidad federativa se daría entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. Este artículo también señaló que el Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribiría la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a cinco bases.

La primera de ellas estableció que las leyes de una entidad federativa sólo tendrían efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrían ser obligatorias fuera de él. La segunda señaló que los bienes e inmuebles se regirían por la ley del lugar de su ubicación, mientras que la tercera dispuso que las sentencias pronunciadas por los tribunales de una entidad sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, sólo tendrían fuerza ejecutoria en ésta, cuando así lo dispusieran sus propias leyes.

En esta base también se señaló que las sentencias sobre derechos personales sólo serían ejecutadas en otra entidad federativa,

¹⁸⁹ De esta forma, el texto del artículo 120 sería el siguiente: “Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.

¹⁹⁰ El artículo 121 es uno de los artículos que no había sido modificado hasta 2016.

cuando la persona condenada se hubiera sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que hubiera sido citada personalmente para ocurrir al juicio. Por su parte, la base cuarta establecería que los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa, tendrían validez en las otras, y la quinta que los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa con sujeción a sus leyes, serían respetados en las otras.

III. DEL DISTRITO FEDERAL A LA CIUDAD DE MÉXICO

El Distrito Federal como sede de los poderes de la Unión y capital de nuestro país existió jurídicamente desde la Constitución de 1824 hasta 2016 y su estatus jurídico en la redacción original de la Constitución de 1917 era muy parecido a lo que establecía la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal que Porfirio Díaz expidió en marzo de 1903. Sin embargo, desde 1987, esta entidad federativa ha tenido un profundo proceso de transformación en su organización y funcionamiento. Dichos cambios han sido consecuencia de las distintas voces que solicitaron de manera persistente dotar de mayores derechos a los habitantes de la capital del país.

El texto constitucional regula en la actualidad la Ciudad de México primordialmente mediante dos artículos: el 44 inserto en el capítulo II “De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional” del título segundo, así como en el artículo 122, que pertenece al título quinto que regula las cuestiones relativas a los estados de la Federación. El artículo 44 establece la naturaleza jurídica y particular de la Ciudad de México mientras que el 122 se encarga de su organización.

En su redacción original, el artículo 44 establecía que el Distrito Federal se compondría del territorio con el que contaba en la época y que en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría en el Estado del Valle de México con los

límites y extensión que le asignara el Congreso general. Dicho artículo, casi idéntico a la redacción establecida en 1857, tiene dos componentes principales.

Primero describe cuál es la naturaleza jurídica del Distrito Federal y posteriormente habla sobre la posibilidad de que los poderes de la Unión se trasladen a otro lugar. La redacción respecto a los límites territoriales de la Ciudad va aparejada con la posibilidad de trasladar los poderes de la Unión a dicho lugar. Ambos supuestos tienen su origen en un debate que se dio tanto en el Constituyente de 1856 como en el de 1917 respecto a trasladar la capital de la República y erigir un nuevo Distrito Federal en algún espacio que cedieran entidades como Querétaro o Aguascalientes. Sin embargo, dicha posibilidad no se concretó en ninguno de los dos momentos por los retos que implicaba, dejando al Congreso dicha facultad por si algún día se volvía factible.¹⁹¹

El artículo 44 sólo ha sufrido dos modificaciones constitucionales. Con la primera de ellas (*DOF* del 25 de octubre de 1993) solamente se agregó al principio del artículo que: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”, lo cual vino a establecer con claridad el rol de esta entidad federativa.¹⁹²

Por su parte, la segunda reforma (*DOF* del 29 de enero de 2016) sustituyó al Distrito Federal por la Ciudad de México, se-

¹⁹¹ Osornio Corres, Francisco Javier, “Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 62, mayo-agosto de 1988. Como anotación al margen se puede señalar que cuando el Presidente Juárez trasladó el gobierno a otras entidades durante la Guerra de Tres Años o el Segundo Imperio Mexicano de facto la Ciudad se habría erigido en Estado del Valle de México, como se establece desde el texto de 1857. Si el Estado del Valle de México nunca se erigió fue porque los conservadores o los franceses establecieron la Ciudad como la capital de sus respectivos gobiernos.

¹⁹² El texto original del artículo 44 era el siguiente: “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

ñalaba que ésta sería la entidad federativa sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. También se mantuvo la idea de que dicha entidad federativa se compondría del territorio con el que contaba al momento de aprobarse la reforma, así como el hecho de que si los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría en un estado de la Unión, pero en este caso se seguiría denominando Ciudad de México.

Previo a que el artículo 122 regulara la organización y estructura de la administración del Distrito Federal, dicha regulación se hallaba inserta en el artículo 73, como una de las facultades del Congreso de la Unión, específicamente señalada en la fracción VI de dicho artículo, que daba facultad al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios.

Dicha facultad debía ceñirse a cinco principios que el mismo artículo establecía. Estos principios eran la división territorial en municipios, la elección popular de los ayuntamientos, la designación directa por parte del presidente del gobernador del Distrito Federal, la elección por parte del Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral, de los magistrados y jueces de primera instancia del tribunal local, así como la existencia de un procurador general del Distrito Federal a cargo del Ministerio Público.

Es importante señalar que esta redacción no hizo distingos en las facultades de los ayuntamientos, sino que les dio un tratamiento igual, sin importar si eran ayuntamientos de estado o territorio, lo cual es importante dado que desde 1903, con la anterior Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal se disponía que los ayuntamientos sólo conservarían sus funciones políticas, pero no de administración pública, con lo cual carecía de sentido que fueran electos popularmente.

En 1928, el artículo 73 sufrió reformas que fueron calificadas como regresivas (*DOF* del 20 de agosto). En ese año se publicó el decreto de reformas que eliminaba los municipios del Distrito Federal y en consecuencia los ayuntamientos de los mismos. Dicha reforma también eliminó la figura del gobernador del Distrito Federal. La nueva redacción del artículo respecto al Distrito Fe-

deral sólo estableció que su gobierno estaría a cargo del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.

Además se modificó la designación de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, los cuales serían designados por el presidente, y el Congreso tenía diez días para ratificar o desechar su nombramiento, operando la afirmativa ficta en caso de no pronunciarse. Esta nueva redacción implicó la creación de una nueva Ley Orgánica para la entidad que tuvo como efecto la creación del Departamento del Distrito Federal, que fue la unidad administrativa perteneciente a la administración pública federal encargada de la administración y gobierno de la Ciudad.

La fracción VI del artículo 73 tuvo, en 1934 (*DOF* del 15 de diciembre) y 1951 (*DOF* del 19 de febrero), dos reformas respecto a los nombramientos de los integrantes del Tribunal Superior de Justicia que no afectaron en su naturaleza el mecanismo de designación. Por su parte, en 1977 (*DOF* del 6 de diciembre de 1977) se estableció en la base segunda de dicha fracción la posibilidad de que los ordenamientos legales y reglamentos que la ley en la materia señalara podrían ser sometidos a referéndum y objeto de iniciativa popular. En 1982 (*DOF* del 28 de diciembre), dentro de la base cuarta se determinó que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia durarían seis años en su encargo y podrían ser removidos en términos del título cuarto de la Constitución que fue integrado dentro de ese decreto.

Pocos años después (*DOF* del 10 de agosto de 1987) se dio la primera reforma política de trascendencia que buscó restaurar derechos a los habitantes de la capital. Por medio de esta reforma se modificó la fracción VI del artículo 73 a partir del numeral segundo en el que se determinó que la ley orgánica establecería los medios para la descentralización y desconcentración de la administración con la intención de propiciar el desarrollo de la Ciudad y sus habitantes. Es así que en la base tercera se contempló la existencia de la Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal. Dicha Asamblea, estaría compuesta por cuarenta diputados de mayoría relativa y

veintiséis bajo el sistema de representación proporcional. Esos legisladores, además, tal y como sucedía en el ámbito federal, calificaban su propia elección y serían electos por un periodo de tres años y con los mismos requisitos que se exigían a quienes quisieran ocupar el cargo de diputados.

A la incipiente Asamblea de Representantes se le dotó de facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en más de veinte materias. Dichas materias serían sobre las que en subsecuentes reformas podría emitir leyes. Se le facultó también para proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios a efecto de que se consideraran en el presupuesto.

La Asamblea además debía recibir los informes trimestrales sobre ejecución y cumplimiento del presupuesto y elaborar un informe sobre el mismo que se remitía a la Cámara de Diputados para que lo considerara en la revisión de la cuenta pública. Asimismo, la Asamblea podía citar servidores públicos, convocar a consulta pública, formular peticiones a las autoridades para la atención de determinados problemas, aprobar los nombramientos que hiciera el presidente de República sobre los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como presentar iniciativas ante la Cámara de Diputados.

El resto de la base tercera señalaba cuestiones como los períodos de sesiones, el informe anual de actividades que debía rendir el jefe de Departamento, y la inviolabilidad de sus opiniones. La base cuarta del artículo establecía los mecanismos de participación ciudadana, para ello dotaba de facultad de iniciativa popular a aquellas propuestas de ley que fueran presentadas con el respaldo de cuando menos diez mil ciudadanos. La base quinta siguió refiriéndose al Tribunal Superior de Justicia, aunque en especial a los mecanismos de designación, y dispuso que la independencia de los miembros del mismo sería garantizada desde su ley orgánica.

En 1990 (*DOF* del 6 de abril) se modificó lo relativo a los veintiséis diputados de representación proporcional, se detalló

con mayor claridad el mecanismo de asignación de los mismos, así como se señaló que era necesario obtener el 1.5 por ciento de los votos para acceder a dicho reparto. El artículo estableció además una cláusula de gobernabilidad al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y cuando menos el treinta por ciento de los votos. Dicha cláusula se mantuvo operante durante más de veinte años aun cuando desapareció su símil federal.

En 1993 (*DOF* del 25 de octubre) es cuando finalmente se reformó dicha fracción para únicamente establecer que sería facultad del Congreso, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y todo lo relativo a esta entidad federativa que no fuera materia de la Asamblea de Representantes. Casi tres años después (*DOF* del 22 de agosto de 1996) dicha fracción fue derogada dado que esta facultad del Congreso se trasladó al artículo 122. Es así que se llega al artículo 122, el cual desde 1993 regula la organización y funcionamiento del Distrito Federal, al cristalizar el proceso de transición política iniciado en 1987 y que fue impulsado con estruendo en el proceso electoral de 1988 donde el partido oficial perdió el control de la Asamblea. Esta reforma trasladó los parámetros establecidos en la fracción VI del artículo 73 al artículo 122, mientras que la redacción original del artículo 122, fue incluida de forma íntegra al artículo 119.

Los caracteres básicos de la reforma constitucional de 1993, son el mandato para la creación del Estatuto de Gobierno, la ampliación de facultades a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el establecimiento de la figura del jefe del Distrito Federal, una figura intermedia y que nunca entró en operación, entre el jefe del Departamento del Distrito Federal y el jefe de Gobierno del Distrito Federal que actualmente se encuentra regulado. Esta redacción del artículo 122 se dividió en nueve fracciones.

El artículo establecía una distinción teórica al señalar que el gobierno del Distrito Federal se hallaría a cargo de los poderes de la Unión, quienes lo ejercerían por sí mismos y también por medio de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Esta

conceptualización respondería a la teoría clásica constitucional que establecía que en el territorio donde tienen sus asientos los poderes federales no puede residir ningún otro poder. De ahí que se daría la denominación de “órganos de gobierno” a los equivalentes locales de los poderes estatales en las entidades federativas.

La primera fracción facultaba al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual vino a sustituir a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y que fungiría como el documento base donde se establecería la distribución de funciones entre los órganos de gobierno locales y los poderes federales, así como las atribuciones que tendrían los primeros, los cuales serían la Asamblea de Representantes, el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Adicionalmente se ordenaría la regulación de los consejos de ciudadanos como órganos de gestión, supervisión, evaluación y en su caso aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que la ley destinaría a las delegaciones políticas.

El segundo numeral estableció las facultades que respecto del Distrito Federal tenía el presidente de la República. La primera de ellas sería nombrar al jefe del Distrito Federal en los términos que estableciera la Constitución. Posteriormente contempló dos facultades más: la aprobación del procurador de Justicia del Distrito Federal y del funcionario que tendría a su cargo la fuerza pública. Asimismo, se le facultó para someter a la aprobación del Congreso el techo de endeudamiento del gobierno de la Ciudad y la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

La tercera fracción estableció la conformación de la Asamblea de Representantes en iguales términos a como existía dentro del artículo 73. Sobre este punto cabe señalar que la decisión de que fueran cuarenta diputados de mayoría respondió a una razón práctica, al ser el mismo número de distritos para la elección de diputados federales con que entonces contaba la capital. Que fueran veintiséis diputados de representación proporcional obedeció a que correspondían a dos tercios de los electos popular-

mente, una proporción idéntica a la federal. Se reiteró también el periodo de duración, requisitos, cláusula de gobernabilidad y porcentaje mínimo de votos para acceder al reparto de plurinominales en los términos de la redacción anterior. La única modificación se dio en el número máximo de diputados que un partido podía tener, bajando de cuarenta y tres a cuarenta y uno.

La fracción IV estableció las facultades de la Asamblea de Representantes entre las que se encontrarían:

- 1) aprobar su Ley Orgánica;
- 2) aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- 3) establecer las contribuciones necesarias para la cobertura del mismo;
- 4) revisar la cuenta pública del año anterior;
- 5) expedir las leyes orgánicas de los tribunales de justicia locales y del Tribunal Contencioso Administrativo;
- 6) presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión en relación al Distrito Federal, y
- 7) legislar en muy diversas materias como administración pública, servicios públicos, procedimientos administrativos, justicia cívica, desarrollo urbano y uso de suelo, protección civil, construcciones y edificaciones, civil, penal, mercados, rastros y abasto, cementerios, entre otras. Sobre estas materias, anteriormente las autoridades del Distrito Federal sólo podían dictar ordenanzas y bandos.

La fracción V estableció la facultad del presidente de la República de promulgar los decretos que expediera la Asamblea de Representantes con el refrendo del jefe del Distrito Federal. Se determinó además un periodo de diez días para que el Ejecutivo ejerciera la facultad de voto, emitiendo observaciones y regresando a la Asamblea el decreto con el fin de que lo modificara o confirmara con una votación de dos terceras partes.

La fracción VI reguló la figura del jefe del Distrito Federal, a quien se encomendó el gobierno de la capital. Dicha figura, como ya se señaló, no entró en operación, pues la misma opera-

ría a partir de 1997, pero la reforma constitucional de 1996 modificó nuevamente este artículo. El jefe del Distrito Federal sería designado por el presidente de la República de entre los miembros de la Asamblea, diputados federales o senadores del Distrito Federal pertenecientes al partido político que hubiera obtenido mayor número de escaños en la Asamblea de Representantes.

Dicho nombramiento debía ser ratificado por la misma Asamblea y, en caso de ser rechazado, el presidente haría una segunda propuesta, la cual en caso de ser también desechada llevaría a que el Senado fuera quien directamente designara al jefe del Distrito Federal. Este servidor público podía durar en su encargo hasta seis años, feniendo su mandato de forma inexorable el 2 de diciembre del año en que el presidente de la República terminara su gestión. También se estableció la imposibilidad que tendría el jefe del Distrito Federal de volver a ocupar el cargo terminado el nombramiento, así como la facultad reglamentaria respecto de las leyes de la Asamblea y las federales cuando así lo establecieran. En este numeral también se determinó que el titular de la jefatura del Distrito Federal se hallaría sujeto a responsabilidad en los términos del título cuarto, así como la posibilidad de que el Senado lo removiera de su cargo por causas graves.

La fracción VII dejó la función judicial a cargo del Tribunal Superior de Justicia, el cual se integraría con los magistrados, jueces de primera instancia y demás personal que la ley señalará. Además, establecería que la designación de magistrados sería a propuesta del jefe del Distrito Federal y con ratificación de la Asamblea. La fracción VIII, por su parte, encomendaría el Ministerio Público local al procurador de Justicia. Finalmente, el numeral IX estableció las comisiones de desarrollo metropolitano.

Un año después (*DOF* del 31 de diciembre de 1994) se publicó el decreto de reforma que transformaría el Poder Judicial de la Federación. Esa reforma también impactó el ámbito local, pues estableció la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual intervendría en la designación de los magistrados y designaría a los jueces de primera instancia. Dicho Consejo se

integraría por siete miembros, el presidente del Tribunal, un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, designados por insaculación, dos personas designadas por la Asamblea y uno más por el jefe del Distrito Federal. Todos, salvo el presidente, durarían cinco años en su encargo.

En 1996 (*DOF* del 22 de agosto) se publicaron, a la par de la reforma político-electoral que otorgó autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral, modificaciones que reconfiguraron jurídicamente al Distrito Federal. Este cambio constitucional fue la consolidación del proceso de reformas iniciado en 1988. La reforma de 1996 reestructuró en gran medida el artículo 122 y aunque mantuvo algunos de sus caracteres, tenía como base fundante el establecimiento de la figura del jefe de Gobierno del Distrito Federal y la transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El reformado artículo 122 estableció que el gobierno de la Ciudad estaría a cargo de los poderes federales y de los órganos de gobierno locales. Una distinción aparentemente menor pero relevante, pues desaparecería la subordinación total que tenían los segundos respecto a los primeros, aunque conservando algunos vestigios.

El artículo 122 estableció de forma clara y precisa que además de la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno también sería electo por votación universal, libre, directa y secreta. Éste fue un cambio trascendental que devolvería a los habitantes de la Ciudad una prerrogativa que los ciudadanos del Distrito Federal nunca habían tenido. El artículo se estructuró en siete apartados (de las letras A a la G), de las cuales la C fue la más extensa al contemplar cinco bases que dictaron las líneas básicas que debía contemplar el Estatuto de Gobierno. El apartado A estableció las facultades del Congreso de la Unión, las cuales serían, primordialmente, expedir el Estatuto de Gobierno, legislar en materia de deuda pública y legislar en todas aquellas materias del Distrito Federal no conferidas a la Asamblea Legislativa.

El apartado B, por su parte, estableció las facultades del presidente de la República, las cuales incluían proponer leyes al

Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, proponer un jefe de Gobierno sustituto al Senado en caso de remoción, proponer dentro de la Ley de Ingresos los montos de endeudamiento para el Distrito Federal a propuesta del jefe de Gobierno y reglamentar las disposiciones del Congreso relativas a la Ciudad.

El apartado C dispuso que el Estatuto de Gobierno debía ceñirse a cinco bases. La primera de ellas sería la relativa a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En ella se reiteró la votación universal, libre, directa y secreta para elegir a sus miembros y se determinó que sus requisitos debían ser cuando menos iguales de los de diputados federales. La cláusula de gobernabilidad contenida en la anterior redacción se mantuvo en los mismos términos, así como los períodos de sesiones.

Respecto de las facultades de la Asamblea, se adicionó la facultad de dictaminar la Ley de Ingresos siempre que se ajustara a los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso federal. Se ordenó también la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (actual Auditoría Superior de la Ciudad de México), como el órgano técnico encargado de realizar la revisión de la cuenta pública del año anterior. La Asamblea sería la encargada de nombrar al jefe de Gobierno cuando aconteciera su falta absoluta (no así si era removido, facultad que tendría el Senado).

Se le facultó para legislar en materia de elecciones locales, y se Reiteraron otras como legislar en materia de administración pública, civil, penal, organismo protector de derechos humanos, protección civil, justicia cívica, desarrollo urbano, uso de suelo, readaptación social, salud, prestación y concesión de servicios públicos, transporte público, establecimientos mercantiles, así como expedir las leyes de los tribunales del fuero común y el contencioso local.

La base segunda estatuyó la figura del jefe de Gobierno del Distrito Federal, encargado del órgano de gobierno ejecutivo, electo por un periodo de seis años. Se establecieron además los requisitos para ocupar el cargo así como la sustitución del mismo

en caso de remoción, ausencia temporal o falta absoluta. Las facultades del jefe de Gobierno incluirían cumplir y ejecutar las leyes del Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión, así como promulgar, cumplir y ejecutar las que emitiera la Asamblea Legislativa. El jefe de Gobierno tendría, además, la facultad de presentar iniciativas, nombrar y remover libremente a los funcionarios de su gabinete, salvo que poseyeran un nombramiento distinto, así como ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública en los términos del Estatuto.

La base tercera, relativa a la administración pública del Distrito Federal, estableció que el Estatuto determinaría los lineamientos generales respecto de los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, además de crear los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales, es decir las jefaturas delegaciones, las cuales también serían electas popularmente. En ese sentido se encomendó al Estatuto que estableciera la distribución territorial de las mismas.

La base cuarta se refería al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, reiteró los requisitos y mecanismos de nombramiento respecto de sus magistrados. Además, mantuvo en sus términos la reforma de 1995 que establecía la creación del Consejo de la Judicatura Local.

La base quinta correspondía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que fue dotado de plena autonomía para resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública local.

Tras señalar estas bases, el apartado D se refería al Ministerio Público local, el cual se mantendría a cargo del procurador general de Justicia del Distrito Federal que sería nombrado en términos del Estatuto.

El apartado E estableció que en el Distrito Federal serían aplicables respecto del presidente de la República algunas disposiciones que regían en materia municipal. La designación y remoción del servidor público que tuviera a su cargo el mando directo de la fuerza pública local, de acuerdo con la reforma a

este numeral, se haría, asimismo, en los términos que señalara el Estatuto de Gobierno.

En el apartado F se señaló que serían el Senado, o la Comisión Permanente en sus recesos, los encargados de remover al jefe de Gobierno cuando existieran causas graves que afectaran las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en la Ciudad.

El apartado G abordó la coordinación metropolitana entre el Distrito Federal y entidades colindantes en términos similares a la anterior redacción.

Finalmente, el apartado H reiteró que las prohibiciones y limitaciones establecidas a las entidades federativas también aplicarían para las autoridades del Distrito Federal.

Los transitorios de esta reforma ordenaron que, por única ocasión, el jefe de Gobierno que se eligiera en 1997 desempeñaría un periodo de tres años a vencer en el año 2000, lo cual sucedió con el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, primer jefe de Gobierno electo en el Distrito Federal. Adicionalmente estableció que los titulares de los órganos político-administrativos serían electos popularmente hasta el año 2000; por lo que para el periodo que comenzó en 1997 fueron designados de forma indirecta por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe del Gobierno. Se dispuso también que la prohibición de ser reelecto jefe de Gobierno incluía a cualesquiera que hubiere desempeñado dicho cargo aún con alguna otra denominación, es decir, no podría ser electo como jefe de Gobierno quien hubiera sido jefe del Departamento del Distrito Federal.

En noviembre de 2007 (*DOF* 13 de noviembre de 2007) se publicó una nueva reforma que implicó profundos cambios al modelo de comunicación político-electoral. Esos cambios incluyeron una reforma mínima al inciso f, fracción V, de la Base Primera del apartado C relativo a las funciones de la Asamblea Legislativa para legislar en materia electoral. Según esta reforma, el órgano legislativo del Distrito Federal debía garantizar que se celebraran elecciones libres y auténticas mediante su-

fragio universal, libre, secreto y directo, amén a reiterar que dichas facultades estarían sujetas a los principios que establecía el artículo 116 para las elecciones locales.

Algunos meses después (*DOF* del 7 de mayo de 2008) se publicó la reforma en materia de fiscalización de la cuenta pública que dotó de mayor certidumbre a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su labor. Dicha reforma impactaría al artículo 122 pues se modificarían los incisos *c* y *e* de la fracción V de la Base Primera, apartado C, relativa a las funciones de la Asamblea Legislativa. La fracción *c* se modificó para establecer que la revisión de la cuenta pública sería realizada por el órgano de fiscalización de la Asamblea, cuyo titular sería electo por dos terceras partes de los miembros del órgano legislativo con períodos no menores de siete años. La modificación a la fracción *f* estableció que la Asamblea debía dotar de autonomía técnica y de gestión a la entidad de fiscalización y además dicha fiscalización debía sujetarse a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

En 2009 (*DOF* del 24 de agosto) se publicó la reforma constitucional que establecía el principio mediante el cual ningún servidor público podría obtener una remuneración superior a la del presidente de la República. Dicha disposición impactó el artículo 122 que fue reformado en el inciso *a*, fracción V de la base primera del apartado A, donde al hablar sobre la facultad de la Asamblea de aprobar la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos se estableció la obligación de que la remuneración de los servidores públicos locales se ajustara a lo establecido en el artículo 127, así como que todos los órganos de gobierno y autónomos del Distrito Federal contaran con un tabulador de sueldos desglosados.

Casi un año después (*DOF* del 27 de abril de 2010) se publicó el decreto de reforma que modificó la integración del Consejo de la Judicatura local. Se mantuvo con siete miembros y la regulación atinente al presidente, al consejero designado por el jefe de Gobierno y a los dos nombrados por la Asamblea se mantuvo en

sus términos; sin embargo, se modificó la forma de designar a aquellos que provenían del Tribunal Superior de Justicia, pues de acuerdo con la reforma, serían un magistrado y dos jueces electos por mayoría de las dos terceras partes de los miembros del Pleno de magistrados, lo cual cambió el procedimiento de insaculación antes establecido.

En 2012 (*DOF* del 9 de agosto) se publicó la reforma constitucional en materia de participación ciudadana que estableció las candidaturas independientes, la iniciativa popular y la consulta popular. Dicha reforma además implicó algunos cambios relativamente mínimos. Uno de ellos fue el artículo 122 donde desapareció la cláusula de gobernabilidad vigente desde 1987, la cual fue sustituida por una cláusula de sobrerepresentación que limitó en ocho puntos el porcentaje de escaños que un partido podía tener por encima de su porcentaje de votación. También adicionó un inciso para que los ciudadanos pudieran presentar iniciativas ante la Asamblea Legislativa.

En diciembre del año siguiente (*DOF* del 27 de diciembre de 2013) se publicó una reforma constitucional complementaria a la anterior que establecería la obligación de la normatividad electoral local de contar con mecanismos que previeran el registro de candidatos independientes, algo que sería omitido en la anterior reforma política. Dicha adición también se realizó en el artículo 116 respecto a las elecciones locales de los estados con lo cual impactaría en el artículo 122.

Poco después (*DOF* del 7 de febrero de 2014) se publicó la reforma en materia de transparencia y acceso a la información. Dicha reforma adicionó un inciso a las facultades de la Asamblea con el que se estableció la posibilidad de legislar en materia de acceso a la información y protección de datos, así como respecto a la organización y protección de archivos. Se dispuso además la creación de un organismo autónomo, imparcial y colegiado para garantizar el derecho de acceso a la información pública y protección de datos, mismo que debía tener personalidad jurídica y patrimonio propio y contar con autonomía técnica y de gestión.

Esto, en los hechos, implicó elevar a rango constitucional al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

Sólo tres días más tarde (*DOF* del 10 de febrero de 2014) se publicó la reforma en materia político-electoral con la cual se creó el Instituto Nacional Electoral. Dicha reforma sólo modificó un apartado de la Base Primera del apartado C del artículo 122, se estableció que en la integración de la Asamblea Legislativa inevitablemente se observaría lo dispuesto en la fracción II, párrafo tercero del artículo 116, es decir, lo relativo a la reelección legislativa, la cual podría extenderse hasta por doce años consecutivos.

En mayo de 2015 (*DOF* del 27 de mayo), al publicarse la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, se modificaron diversas disposiciones del artículo 122 constitucional. El primero de estos cambios implicó que la cuenta pública del año anterior debía ser enviada a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de abril. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, de conformidad con la reforma, sólo podían ser ampliados cuando se formulara una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea. Con la reforma también se determinó que los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tendrían carácter público.

Con esta reforma también se estableció que la Asamblea Legislativa debía expedir las disposiciones legales para organizar la Hacienda Pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización se dotó de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización, según se señaló en el texto constitucional a partir de la reforma, tendría que ejercerse conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. La reforma también señaló que la Asamblea Legislativa, en los términos señalados en el Estatuto de Gobierno, tendría

facultades para expedir tanto la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, como la correspondiente al Tribunal de Justicia Administrativa.

Sobre este último punto, también se modificó la base quinta del apartado C de este numeral para dejar de lado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y establecer la existencia de un Tribunal de Justicia Administrativa dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, así como para establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, dictar sus resoluciones. Este tribunal, se encargaría de:

- 1) dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;
- 2) imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurrieran en actos vinculados con faltas administrativas graves, y
- 3) fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que derivaran de los daños y perjuicios que afectaran a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de los entes públicos de esa entidad federativa.

Con esta reforma se dejó claro, sin embargo, que la substancialización y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, estarían a cargo del Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

En 2016 (*DOF* del 29 de enero) se publicó la reforma política de la Ciudad de México que modificó aspectos torales de su gobierno e instituciones. Quienes presentaron las iniciativas que finalmente darían paso a la reforma constitucional, encontraban como argumentos para estos cambios el reposicionamiento del Distrito Federal al desligarlo, en ciertos ámbitos, tanto del presidente de la República como del Congreso de la Unión y al hacer que sus ciudadanos adquirieran los mismos derechos que tenían

los de otras entidades federativas. Estos planteamientos fueron fundamentales en la idea de dotar a la Ciudad de México de una Constitución, a fin de dar estabilidad a las disposiciones que regularían el ejercicio del poder público en la capital del país y lograr que los habitantes del país pudieran determinar cuáles serían los derechos y libertades de los que gozarían.

De esta forma, el artículo 122 cambió totalmente para señalar a la Ciudad de México como una entidad federativa que gozaría de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Además, mediante tres apartados, se sentarían las bases que regularían a la capital del país.

En el apartado A de este precepto se estableció que el gobierno de la Ciudad de México estaría a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, que se ajustaría a ciertas determinaciones. La primera de ellas sería que dicha entidad federativa adoptaría para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico.

Además, este artículo señaló que el poder público de la Ciudad de México se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como el hecho de que no podrían reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. En este numeral se dispuso también que la Constitución Política de la Ciudad de México establecería las normas y las garantías para el goce y protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución federal.

Por lo que se refiere a los poderes de la Ciudad de México, este artículo señaló que el ejercicio del Legislativo se depositaría en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integraría en los términos establecidos en la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes, de acuerdo con lo señalado en este precepto, deberían cumplir los requisitos que la misma estableciera y

serían electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

Entre los lineamientos que regirían la integración de la Legislatura de la Ciudad de México también se estableció que, en ningún caso, un partido político podía contar con un número de diputados por ambos principios que representaran un porcentaje total de la Legislatura, que excediera en ocho puntos su porcentaje de votación emitida; sin embargo, esta base no se aplicaría al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtuviera un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podría ser menor al porcentaje de votación que hubiera recibido menos ocho puntos porcentuales.

El artículo 122 también señaló que, en la Constitución Política de la Ciudad de México, se establecería que los diputados a la legislatura podrían ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos; pero en ese caso, la postulación debería ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hubieren renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Asimismo, en este numeral se dispondría que la Constitución Política de la entidad establecería las normas para garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local y, a los de mayor representación, a la presidencia de los mismos.

También se dispuso que a la Legislatura que le correspondería aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma estableciera. Ahora bien, para que las adiciones o reformas llegaran a ser parte de la misma, por disposición constitucional debía establecerse la necesidad de que éstas fueran aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes.

Las bases contenidas en este artículo de la Constitución contemplaron también que correspondería a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual sería un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos dispuestos por la ley. La función de fiscalización, según lo establecido también en este precepto, se desarrollaría conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Además, el propio texto del artículo 122 determinó que, en la Ciudad de México, la cuenta pública del año anterior debía ser enviada a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente y que este plazo solamente podría ser ampliado cuando se formulara una solicitud del jefe de Gobierno de la Ciudad de México suficientemente justificada a juicio de la Legislatura. Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrían carácter público y el titular de la entidad de fiscalización sería electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura por un periodo no menor de siete años y debería contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, el artículo 122 determinó que su titular se denominaría jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendría a su cargo la administración pública de la entidad. Sería electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podría durar en su encargo más de seis años. Quien hubiera ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. Además, la Constitución Política de la Ciudad de México establecería las facultades del jefe de Gobierno y los requisitos que debería reunir quien aspirara a ocupar dicho encargo.

En cuanto al Poder Judicial, en el texto del artículo 122 se dispuso que éste sería depositado en el Tribunal Superior de Jus-

ticia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que estableciera la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizaría la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. El texto de este numeral señaló también que las leyes locales establecerían las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integraran el Poder Judicial. Sin embargo, en todo caso, los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberían reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a VI del artículo 95 constitucional y no podrían ocupar un lugar como tales las personas que hubieran ocupado en el gobierno de la Ciudad de México el cargo de secretario o equivalente o de procurador general de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de su designación.

El artículo 122 también estableció que los magistrados durarían en el ejercicio de su encargo el tiempo que estableciera la Constitución Política de la Ciudad de México, que éstos podrían ser reelectos y que, si lo fueran, sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos establecidos en la Constitución federal, así como en la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Los magistrados y los jueces, por disposición constitucional y a fin de garantizar su independencia, percibirían una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podría ser disminuida durante su encargo.

La administración pública de la Ciudad de México, también por disposición constitucional, sería centralizada y paraestatal y la hacienda pública de esta entidad federativa, así como su administración serían unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la administración pública centralizada, por disposición constitucional, también tendría carácter unitario y la hacienda pública de la Ciudad se organizaría conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

El artículo 122 estableció también que sería a la Legislatura a la que le correspondería la aprobación anual del presupues-

to de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos, ésta debería sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 constitucional. Por lo que se refiere a este ámbito, en el texto constitucional también se señaló que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, deberían incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propusiera que percibieran sus servidores públicos. Estas propuestas deberían observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos establecieran la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales.

El texto del artículo 122 también señaló que las leyes federales no limitarían la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tuvieran por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederían exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México, además, no establecerían exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones y sólo estarían exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, salvo que tales bienes fueran utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

El artículo 122 constitucional también estableció que corresponde al jefe de Gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Otro de los aspectos fundamentales que cambió con la reforma de 2016 fue la división territorial de la Ciudad de México. De conformidad con lo señalado en el artículo 122, ésta, para efectos de su organización político-administrativa, así como el número,

la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serían definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local. Además, el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estaría a cargo de las alcaldías, cuyo presupuesto, que sería aprobado por la Legislatura, podría ser ejercido de manera autónoma en los supuestos y términos que establecería la Constitución Política local.

El artículo 122 señaló también que la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías se establecerían en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarían a los principios siguientes:

a) Las alcaldías serían órganos político administrativos que se integrarían por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirían por planillas de entre siete y diez candidatos, según correspondiera, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determinara la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podría ser menor de diez ni mayor de quince y los integrantes de los Concejos serían electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podría contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

b) La Constitución Política de la Ciudad de México debería establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podría ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hubieren renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

c) La administración pública de las demarcaciones territoriales correspondería a los Alcaldes. En el artículo 122 se señalaría también que la Constitución Política de la Ciudad de México estable-

cería la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Además, en él también se determinaría que, sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, correspondería a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarían al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarían facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial. De acuerdo con el texto constitucional, al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberían garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que estableciera previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de la Constitución.

d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecería las bases para que la ley correspondiente previera los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondría, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondieran por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaudara la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

e) Las demarcaciones territoriales no podrían, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

f) Los Alcaldes y Concejales deberían reunir los requisitos que estableciera la Constitución Política de la Ciudad de México.

Por otra parte, en el artículo 122 se estableció también que la Ciudad de México contaría con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución federal previera para las entidades federativas, así como que la Constitución Política de la Ciudad de México establecería las normas para la organización y funcionamiento, además de las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos

y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Dicho tribunal tendría a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que dispusiera la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurrieran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que derivaran de los daños y perjuicios que afectaran a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.

La ley, de conformidad con los contenidos de este precepto, estableció las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados y la investigación, substanciación, así como la sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, correspondería al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de los recursos públicos.

La Constitución y las leyes de la Ciudad de México, de acuerdo con lo establecido en el texto constitucional, debían ajustarse a las reglas que en materia electoral estableciera la fracción IV del artículo 116 constitucional y las leyes generales correspondientes. Además, la Constitución Política local garantizaría que las funciones de procuración de justicia en la Ciudad de México se realizaran con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos. Las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores, por su parte, se regirían por la ley que expediera la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias.

El apartado B del artículo 122 reguló las facultades que los poderes federales tendrían respecto de la Ciudad de México.

En este sentido, se señaló que éstas serían exclusivamente las que de forma expresa les confiriera la Constitución de la República. En este apartado también se estableció que el Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizaría, en todo tiempo las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.

Además, en él se señaló que el Congreso de la Unión expediría las leyes que establecieran las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de capital del país, las cuales contendrían las disposiciones necesarias que asegurarían las condiciones para el ejercicio de las facultades que la Constitución confería a los poderes de la Unión.

Por otra parte, la Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizaría y determinaría los recursos que se requerían para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de capital de la República y las bases para su ejercicio. Ahora bien, en cuanto a lo que se refiere a las instituciones de seguridad pública en la Ciudad de México, su dirección le correspondería al jefe de Gobierno, en los términos que estableciera la Constitución Política local y las leyes de la Ciudad.

También al jefe de Gobierno le correspondería nombrar y remover libremente al servidor público que ejerciera el mando directo de la fuerza pública. Sin embargo, en la Ciudad de México sería aplicable respecto del presidente de la República, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 constitucional y el Ejecutivo Federal podría remover al servidor público que ejerciera el mando directo de la fuerza pública por causas graves que determinara la ley expedida por el Congreso de la Unión. Los inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México, además, estarían exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El apartado C del artículo 122 señaló que la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerían mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emitiera el Congreso de la Unión.

Asimismo, para lograr dicha coordinación administrativa de manera eficaz, esa ley estableció las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que le correspondería acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Con esta reforma se dispuso también que la ley que emitiera el Congreso de la Unión establecería la forma en la que se tomarían las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrían comprender:

- a) la delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;
- b) los compromisos que asumiera cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos, y
- c) la proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de los servicios públicos.

Finalmente, el apartado D de este precepto determinó que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución federal estableciera para los estados, se aplicarían también a la Ciudad de México.

CAPÍTULO QUINTO

OTRAS REFORMAS IMPORTANTES

I. LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES A UN SIGLO DE SU RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN

Las discusiones sobre los derechos laborales al interior del Constituyente de 1916-1917 fueron bastante intrincadas. Dado que el artículo 5o. del Proyecto presentado por Venustiano Carranza contenía sólo escasas innovaciones en materia laboral y que los trabajos de la Comisión que dictaminaría dicho precepto sólo ampliaría de manera exigua la protección al trabajador, mediante los argumentos de diputados como Victoria, Cravioto y Macías, se planteó ante el Constituyente la necesidad de extender más allá del artículo 5o. los derechos de los obreros, dedicándoles todo un título de la Constitución. Este título sería el sexto y se integraría por un solo artículo, el 123, que regularía de manera revolucionaria en un texto constitucional los aspectos relacionados con el trabajo y la previsión social.

En su texto original, este precepto señalaba que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados deberían expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases que en él se establecerían, las cuales regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de manera general todo contrato de trabajo. Esas bases se integrarían de manera amplia en el artículo 123 por medio de treinta fracciones que darían un nuevo rostro al constitucionalismo del siglo XX.

En la fracción I, el texto original de la Constitución señalaba que la duración de la jornada máxima sería de ocho horas. En la fracción II, por su parte, se reguló la jornada máxima de trabajo nocturno que sería de siete horas y se estableció la prohibición de realizar labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. También se prohibió en esta fracción a unas y otros el trabajo nocturno industrial y se señaló que en los establecimientos comerciales no podrían trabajar después de las diez de la noche. La fracción III de este precepto, siguiendo con las disposiciones que regulaban la jornada de trabajo, estableció que la de los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis sería, como máximo, de seis horas y que el trabajo de los niños menores de doce años no podría ser objeto de contrato. Por su parte, la fracción IV señaló que, por cada seis días de trabajo, el operario debería disfrutar, cuando menos, de un día de descanso.

En la fracción V de este precepto se regularon los derechos de las mujeres embarazadas y las madres obreras al señalarse que las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarían trabajos físicos que exigieran esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, además, disfrutarían forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. Asimismo, en el periodo de lactancia tendrían dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

Por lo que respecta al salario mínimo que debería disfrutar el trabajador, en la fracción VI de este artículo se señaló que éste debería ser el que se considerara suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. Además, en toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrían derecho a una participación en las utilidades.

En la fracción VIII también se dispuso que para trabajo igual debería corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad y la fracción VIII determinó que el salario mínimo quedaría exceptuado de embargo, compensación o descuento. La fracción IX, por su parte, dispuso que la fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades, se haría por comisiones especiales que se formarían en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecería en cada estado.

La fracción X señaló también que el salario debería pagarse en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretendiera sustituir la moneda. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en la fracción XI, cuando por circunstancias extraordinarias debieran aumentarse las horas de jornada, se abonaría como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales; pero en ningún caso el trabajo extraordinario podría exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas.¹⁹³

La fracción XII de este artículo señaló que, en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarían obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente, deberían establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparan un número de trabajadores mayor de cien, tendrían la primera de las obligaciones mencionadas.

Además, de conformidad con la fracción XIII, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población excediera de doscientos habitantes, debía reservarse un espacio de terreno que

¹⁹³ Esta fracción señalaba, además, que los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serían admitidos en esta clase de trabajos.

no sería menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Quedó prohibido también en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

En cuanto a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecutaran, la fracción XIV dispuso que éstos serían responsabilidad de los empresarios. Por lo tanto, los patronos debían pagar la indemnización correspondiente, según que hubiera traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinaran. Esta responsabilidad subsistiría aún en el caso de que el patrono contratara el trabajo por un intermediario.

En la fracción XV de este artículo se señaló, además, que el patrono estaría obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resultara para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establecieran las leyes.

La fracción XVI, por su parte, estableció que tanto los obreros como los empresarios tendrían derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera. Además, la fracción XVII señalaba que las leyes reconocerían como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros. Por lo que se refiere a las primeras, la fracción XVIII dispuso que éstas serían lícitas cuando tuvieran por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

En los servicios públicos sería obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serían consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenecieran a los establecimientos y servicios que dependieran del Gobierno.¹⁹⁴ Los paros, en cambio, serían lícitos únicamente cuando el exceso de producción hiciera necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En la fracción XX se dispuso que las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarían a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno.

Por su parte, la fracción XXI de este artículo señaló que, si el patrono se negara a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se daría por terminado el contrato de trabajo y quedaría obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario además de la responsabilidad que le resultara del conflicto. Si, por el contrario, la negativa fuera de los trabajadores, simplemente se daría por terminado el contrato de trabajo.

En la fracción XXII se estableció que el patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estaría obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendría esta obligación cuando el obrero se retirara del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya fuera en su persona o en

¹⁹⁴ Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarían comprendidas en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados el Ejército Nacional.

la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podía eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provinieran de dependientes o familiares que obraran con el consentimiento o tolerancia de él.

En lo que se refiere a los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, la fracción XXIII señaló que éstos tendrían preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o quiebra. Asimismo, la fracción XXIV dispuso que, de las deudas contraídas por los trabajadores en favor de los patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo sería responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podría exigir a los miembros de su familia, ni serían exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

A fin de favorecer el empleo, la fracción XXV indicó que el servicio para la colocación de los trabajadores sería gratuito para éstos, ya se efectuara por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

La fracción XXVI, además, estableció que todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, debería ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tuviera que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificaría claramente que los gastos de repatriación quedarian a cargo del empresario contratante.

Con el objetivo de proteger a los trabajadores también se dispuso en la fracción XXVII que serían condiciones nulas y no obligarían a los contrayentes, aunque se expresaran en el contrato:

- a) las que estipularan una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo;
- b) las que fijaran un salario que no fuera remunerador a juicio de las juntas de conciliación y arbitraje;
- c) las que estipularan un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;

- d) las que señalaran un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago de salario, cuando no se tratara de empleados en esos establecimientos;
- e) las que entrañaran obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados;
- f) las que permitieran retener el salario en concepto de multa;
- g) las que constituyeran renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tuviera derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírselle de la obra, y
- h) todas las demás estipulaciones que implicaran renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

La fracción XXVIII, por su parte, dejó a la legislación secundaria la determinación de los bienes con el que se constituiría el patrimonio de la familia, bienes que serían inalienables, no podrían sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serían transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

En la fracción XXIX de este precepto se dispuso que serían considerados de utilidad social el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberían fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. Asimismo, de acuerdo con la fracción XXX, serían consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.

La primera reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 6 de septiembre de 1929) se llevaría a cabo con la finalidad de que la facultad que se reservaba a los estados para legislar en materia de trabajo correspondiera al Poder Legislativo federal. De esta manera, se cambiarían los contenidos del primer párrafo de este

precepto para establecer que sería únicamente el Congreso de la Unión, el órgano que debería expedir leyes sobre el trabajo para regir entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

Con esta reforma se cambiaron también los contenidos de la fracción XXIX, para establecer que se considerarían de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprendería seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

En 1933 (*DOF* del 4 de noviembre), la fracción IX de este precepto, cambió para señalar que la fijación del salario mínimo se haría por comisiones especiales subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que se establecería en cada estado y que, en defecto de dichas comisiones, el salario mínimo sería fijado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva.

Cinco años después (*DOF* del 31 de diciembre de 1938), se derogó de la fracción XVIII la parte que señalaba que los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República no estarían comprendidos en las disposiciones contenidas en ese numeral, por ser asimilados al Ejército Nacional.

En 1942 (*DOF* del 18 de noviembre), se añadió una fracción XXXI en la cual se señalaría que la aplicación de las leyes del trabajo correspondería a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero sería de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que fueran administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; empresas que actuaran en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que le fueran conexas; a empresas que ejecutaran trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afectaran a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hubieran sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia

educativa correspondieran a los patrones, en la forma y términos que fijara la ley respectiva.

Casi dos décadas más tarde (*DOF* del 5 de diciembre de 1960) tuvo lugar una reforma cuyo objetivo sería que los trabajadores al servicio del Estado disfrutaran de todas las garantías sociales que el artículo 123 consignaba para los demás trabajadores. En la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se señaló que si bien la relación jurídica que unía a los trabajadores en general con sus respectivos patrones era de distinta naturaleza de la que ligaba a los servidores públicos del Estado, también era cierto que el trabajo no era una simple mercancía, sino que formaba parte esencial de la dignidad del hombre, por lo que debía ser legalmente tutelado.

Por esta razón, se consideró necesario comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consignaba el artículo 123 con las diferencias que naturalmente se derivarían de la diversidad de situaciones jurídicas. Así surgió el apartado B de este precepto, en el que se consignó que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión regirían también entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores bajo las disposiciones contenidas en las XIV fracciones que conformarían este apartado.

La fracción I señaló que la jornada diaria máxima de trabajo: diurna y nocturna sería de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedieran serían extraordinarias y se pagaría con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podría exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Por su parte, la fracción II estableció que, por cada seis días de trabajo, disfrutaría el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro. La fracción III, a su vez, dispuso que los trabajadores gozarían de vacaciones que nunca serían menores de veinte días al año.

En la fracción IV de este apartado se consignó que los salarios serían fijados en los presupuestos respectivos, sin que su

cuantía pudiera ser disminuida durante la vigencia de éstos. Además, en este precepto se señaló que en ningún caso los salarios podrían ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general. La fracción V, por su parte, indicaba que a trabajo igual correspondería salario igual, sin tener en cuenta el sexo y la fracción VI dispuso que sólo podían hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

Ahora bien, la fracción VII determinaría que la designación del personal se haría mediante sistemas que permitieran apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizaría, además, escuelas de administración pública y, según la fracción VIII, los trabajadores gozarían de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorgaran en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

La fracción IX determinó que los trabajadores sólo podrían ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fijara la ley. En caso de separación injustificada, tendrían derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, por su parte, los trabajadores afectados tendrían derecho a que se les otorgara otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

La fracción X, asimismo, señaló que los trabajadores tendrían el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Además, podían hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determinara la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violaran de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagrara. A su vez, de acuerdo con este apartado, la seguridad social se organizaría conforme a seis bases mínimas:

- a) cubriría los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;

- b) en caso de accidente o enfermedad, se conservaría el derecho al trabajo por el término que determinara la ley, y
- c) las mujeres disfrutarían de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fijara para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia tendrían dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarían de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;
- d) los familiares de los trabajadores tendrían derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determinara la ley;
- e) se establecerían centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares, y
- f) se proporcionarían a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Por otra parte, la fracción XII de este apartado señaló que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serían sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria; sin embargo, los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serían resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La fracción XIII estableció que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirían por sus propias leyes, y, finalmente, la fracción XIV contempló que sería la legislación secundaria la que determinara los cargos que serían considerados de confianza y que las personas que los desempeñaran disfrutarían de las medidas de protección al salario y gozarían de los beneficios de la seguridad social.

En 1961 (*DOF* del 27 de noviembre) la fracción IV del apartado B se modificó para especificar que los salarios no podrían ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el

Distrito Federal y en las entidades de la República. Cerca de un año más tarde (*DOF* del 21 de noviembre de 1962) se reformó también las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del artículo 123. En la fracción II se estableció que las labores insalubres o peligrosas, así como el trabajo nocturno industrial y el trabajo después de las diez de la noche quedaba prohibido para los menores de dieciséis años. En la fracción III se prohibió la utilización del trabajo de los menores de catorce años y se señaló que los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrían como jornada máxima la de seis horas.

La fracción VI, por su parte, estableció que los salarios mínimos que debían disfrutar los trabajadores serían generales o profesionales. Los primeros regirían en una o varias zonas económicas y los segundos se aplicarían en ramas determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales. Asimismo, se indicó que los salarios mínimos generales deberían ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos, mientras que los profesionales se fijarían considerando, además, las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

Esta fracción señaló también que los trabajadores del campo disfrutarían de un salario mínimo adecuado a sus necesidades y que todos los tipos de salarios mínimos se fijarían por Comisiones Regionales, integradas por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno y serían sometidos para su aprobación a una Comisión Nacional que se integraría en la misma forma prevista para las comisiones regionales.

A su vez, la fracción IX de este precepto estableció una serie de normas que regularían el derecho de los trabajadores a la participación de las utilidades de las empresas. Estas normas serían las siguientes:

- a) una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijaría el porcentaje de utilidades que debería repartirse entre los trabajadores;

- b) la Comisión Nacional practicaría las investigaciones y realizaría los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomaría asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debería percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;
- c) la misma Comisión podría revisar el porcentaje fijado cuando existieran nuevos estudios e investigaciones que los justificaran;
- d) la ley podría exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justificara su naturaleza y condiciones particulares;
- e) para determinar el monto de las utilidades de cada empresa, se tomaría como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrían formular ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzgaran convenientes, ajustándose al procedimiento que determinara la ley, y
- f) el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

Con esta reforma, en la fracción XXI del artículo 123 se modificó para establecer que las disposiciones en ella contenidas no serían aplicables en los casos de las acciones consignadas en la fracción XXII, que también se modificó para quedar como sigue:

El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estaría obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres

meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de propiedad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

Por su parte, entre los asuntos que serían competencia exclusiva de las autoridades federales en la aplicación de las leyes del trabajo contenidos en la fracción XXXI, se añadieron la industria petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención del hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, así como la del cemento.

La fracción XII del artículo 123 se modificó en 1972 (*DOF* del 14 de febrero) para establecer que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase estaría obligada, según lo determinaran las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplió mediante las aportaciones que las empresas hicieran a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad tales habitaciones.

Con esta reforma se señaló también que se consideraría de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administrara los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley, de acuerdo con estos cambios constitucionales, regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Con este fundamento el 21 de abril de 1972 se publicaría la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Además, con

Tomando como referencia esta reforma, ese mismo año (*DOF* del 10 de noviembre) se modificó también el apartado B del artículo 123 en el inciso *f* de la fracción XI, que dispuso que tenían que proporcionarse a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, en este inciso se señaló que el Estado, mediante las aportaciones que hiciera, establecería un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Asimismo, se determinó que las aportaciones hechas a dicho fondo serían enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondiera, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administraría el citado fondo y se otorgarían y adjudicarían los créditos respectivos. Esta reforma también implicó cambios en la fracción XIII del apartado B, a la cual se adicionó un párrafo segundo en el que se dispuso que el Estado proporcionaría a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones señaladas en esta reforma en el inciso *f* de la fracción XI, en términos similares y por medio del organismo encargado de la seguridad social y de los componentes de dichas instituciones.

En 1974 (*DOF* del 8 de octubre) el artículo 123 se modificó nuevamente para eliminar las referencias que se hacían en él a los territorios. Ese mismo año (*DOF* del 31 de diciembre de 1974) se modificó los dos apartados de este precepto en diversas partes de su texto. La segunda parte de la fracción II del apartado A señaló, a partir de esta reforma, que quedaban prohibidas las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y

la reforma también se señalaba que las negociaciones a las que se refería el párrafo primero de la fracción XII reformada, estarían obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

todo trabajo después de las diez de la noche simplemente a los menores de dieciséis años.

La fracción V de ese apartado, por su parte, estableció que las mujeres, durante el embarazo, no realizarían trabajos que exigieran un esfuerzo considerable y significaran un peligro para su salud en relación con la gestación. Además, el tiempo relativo al descanso del que gozarían las mujeres también cambió a seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, se debía percibir el salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por la relación de trabajo.

La fracción IX, que establecía que los menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no podrían ser sujetos de trabajo extraordinario, se modificó también para determinar que sólo los menores de dieciséis años no serían admitidos en esta clase de trabajos. Por medio de la reforma, se modificó también los contenidos de la fracción XV, que señaló que el patrón estaría obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negocio, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resultara la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores y del producto de la concepción cuando se tratara de mujeres embarazadas. Las leyes contendrían, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

Con esta reforma, a la fracción XXV del apartado A se adicionó un segundo párrafo en el cual se determinó que en la prestación del servicio para la colocación de los trabajadores se tomaría en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrían prioridad quienes representaran la única fuente de ingresos en su familia. Además, la fracción XXI se modificó también para señalar que la Ley del Seguro Social comprendería seguros de vejez, de servicios de guardería y cualquier otro enca-

minado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Por lo que respecta al apartado B de este precepto, la fracción VIII se reformó a fin de que, en el derecho de escalafón, tuvieran prioridad, en igualdad de condiciones, quienes representaran la única fuente de ingreso en su familia. Por su parte, el inciso c de la fracción XI, estableció que las mujeres durante el embarazo no realizarían trabajos que exigieran un esfuerzo considerable y significaran un peligro para su salud en relación con la gestación. Asimismo, deberían percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por la relación de trabajo durante el mes de descanso que tendrían antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de los otros dos con que contarían después del mismo.

En 1975 (*DOF* del 6 de febrero) el elenco de las industrias cuyos asuntos serían competencia exclusiva de las autoridades federales se amplió para incluir a la industria automotriz, la de productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empacado y enlatado de alimentos, así como la de bebidas envasadas.

Fue en 1978 (*DOF* del 9 de enero) que se modificó de nueva cuenta el apartado A del artículo 123. Con este cambio, los contenidos de la fracción XIII se integraron a la fracción XII y en aquélla se señaló que las empresas, cualquiera que fuera su actividad, estarían obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo. Además, se estableció que la ley reglamentaria determinaría los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberían cumplir con dicha obligación. El mismo día en que se publicó esta reforma, tuvo lugar otra que restructuraría la fracción XXXI del apartado A e incluyó algunas modificaciones. De esta manera, el nuevo texto de esa fracción sería el siguiente:

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero

es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales:

1. Textil;
 2. Eléctrica;
 3. Cinematográfica;
 4. Hulera;
 5. Azucarera;
 6. Minera;
 7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas su formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
 8. De hidrocarburos;
 9. Petroquímica;
 10. Cementera;
 11. Calera;
 12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
 13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
 14. De celulosa y papel;
 15. De aceites y grasas vegetales;
 16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
 17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
 18. Ferrocarrilera;
 19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglomerados de madera;
 20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y
 21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;
- b) Empresas:
1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;

2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas;
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

Algunos meses más tarde (*DOF* del 19 de diciembre de 1978), se adicionó un párrafo inicial al artículo 123, en el cual se dispuso que toda persona tendría derecho al trabajo digno y socialmente útil. Además, en este párrafo se señaló que, al efecto, se promovería la creación de empleo y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. Esa legislación sobre el trabajo sería expedida por el Congreso de la Unión sin contravenir las bases contenidas en los apartados A y B.

En 1982 (*DOF* del 17 de noviembre), como resultado de la nacionalización de la banca, se adicionó el apartado B con una fracción XIII bis, en la que se estableció que las instituciones de banca y crédito regirían sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en ese apartado.

Cuatro años más tarde (*DOF* del 23 de diciembre de 1986), se reformó la fracción VI del apartado A. Con estos cambios la referencia a zonas económicas en las que regirían los salarios mínimos cambió por la relativa a las áreas geográficas y la correspondiente a actividades industriales y comerciales se sustituyó simplemente por actividad económica. Además, se derogó el

párrafo en el que se contemplaba el salario mínimo de los trabajadores del campo y se modificó la última parte de esta fracción para establecer que los salarios mínimos se fijarían por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podría auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considerara indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

El artículo 123 se modificó de nueva cuenta en 1990 (*DOF* del 27 de junio). Con esta reforma se añadió en el inciso *a* de la fracción XXXI a la rama de servicios, pues en el elenco incluido en él se agregaron los servicios de banca y crédito, como ramas en las que la aplicación de las leyes del trabajo corresponderían exclusivamente a las autoridades federales. Con esta reforma también se modificó la fracción XIII bis, en ella se señaló que las entidades de la administración pública federal que formaran parte del sistema bancario mexicano regirían sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado B. Esta fracción se modificó de nueva cuenta tres años más tarde (*DOF* del 20 de agosto de 1993) para disponer que también el banco central regiría las relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en este apartado.

Con la reforma que restructuró al Poder Judicial de la Federación (*DOF* del 31 de diciembre de 1994) se adicionó un párrafo a la fracción XII del apartado B. Por medio de este cambio constitucional se estableció que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serían resueltos por el Consejo de la Justicia Federal; sin embargo, los que se suscitaran entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serían resueltos por esta última.

Casi un lustro más tarde (*DOF* del 8 de marzo de 1999), la fracción XIII de este mismo apartado se reformó para señalar que, además de los militares, marinos y del personal del servicio exterior, también los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se regirían por sus propias leyes.¹⁹⁶

¹⁹⁶ La referencia a estos últimos sustituiría la correspondiente a los miembros de los cuerpos de seguridad pública.

Además, con esta reforma se adicionó un párrafo a esta fracción para establecer que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podían ser removidos de su cargo si no cumplían con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalaran para permanecer en dichas instituciones, sin que procediera su reinstalación o restitución, cualquiera que fuera el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procedería la indemnización. De conformidad con lo establecido en esta reforma, la remoción de los demás servidores públicos a los que se refería esta fracción, se regiría por lo que dispusieran los preceptos legales aplicables.

Esta fracción cambió de nueva cuenta con la reforma al sistema de justicia penal de 2008 (*DOF* del 18 de junio). Después de las modificaciones constitucionales en esta materia, la fracción XIII señalaría que los peritos también se regirían en materia laboral por sus propias leyes. Además, se indicó también que éstos, los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, podrían ser separados de sus cargos si no cumplieran con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalaran para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

También se dispuso que, si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación de servicio fuera injustificada, el Estado sólo estaría obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tuviera derecho, sin que en ningún caso procediera su reincorporación al servicio, cualquiera que fuera el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiera promovido.

Con esta reforma también se señaló que las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, estable-

cerían sistemas complementarios de seguridad social. Además, se señaló también que el Estado proporcionaría a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones señaladas en el inciso *f* de la fracción XI del apartado B, en términos similares y por medio del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Un año más tarde (*DOF* del 24 de agosto de 2009), la fracción IV del apartado B se modificó, en ella se estableció que los salarios serían fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pudiera ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución y en la ley.

Por otra parte, en 2014 (*DOF* del 17 de junio) tuvo lugar otra reforma que modificó la fracción III del apartado A. Con ella, se prohibía la utilización del trabajo de los menores de quince años y se señaló que los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrían como jornada máxima la de seis horas.

Otra reforma que cambió los contenidos del apartado A (*DOF* del 27 de enero de 2016) implicó que en su fracción VI se prohibiera utilizar el salario mínimo como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Esta reforma se dio para trascender el carácter estático que había caracterizado al salario mínimo en el país y lograr que éste pudiera aumentarse sin que, al ser usado como unidad de referencia, aumentaran otros precios de trámites, multas, impuestos, prestaciones, etcétera. Al desindexar el salario mínimo, por tanto, se contribuía a establecer una política de recuperación del poder adquisitivo de los salarios, resarciendo gradualmente la pérdida acumulada por más de treinta años que el mínimo había tenido.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Trabajo y Previsión Social, y de Estudios Legislativos, Segunda del Senado de la República, con relación a las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.

Finalmente, el artículo 123 se modificó una vez más con la reforma política de la Ciudad de México, para cambiar todas las referencias a los estados y el Distrito Federal que en él se encontraban, por menciones, en general, a las entidades federativas.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y EL PRINCIPIO DE INCOMPATIBILIDAD

El Constituyente de 1916-1917, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 117 del texto constitucional de 1857, determinó que debía conservarse el sistema de distribución de competencias de carácter residual en favor de los estados inspirado en el modelo estadounidense. Este modelo, adoptado por los constituyentes norteamericanos, buscaba calmar a quienes temían que el gobierno nacional pudiera absorber a los estados que con formaban la Unión, marcando un límite a las posibilidades de expansión de las facultades de la Federación.¹⁹⁸ La idea se trasladó a nuestro sistema, en el cual, además, al ser las legislaturas locales las que aprueban las reformas constitucionales, éstas tendrían la facultad de decidir cuántas facultades más se le atribuirían a la Federación.¹⁹⁹

En principio, al interior del Constituyente se había propuesto que se estableciera en el texto constitucional que las facultades que no estuvieran expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entendieran reservadas a los estados, pero, también, respectivamente al pueblo. Este último señalamiento no alcanzó la aprobación por parte de quienes integraban el Constituyente, pues se consideró que si el pueblo ejercía su soberanía por medio de los poderes federales y

¹⁹⁸ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2009, p. 67.

¹⁹⁹ En la práctica, sin embargo, este control concedido a los órganos legislativos locales no se ha ejercido. Véase Serrano Migallón, Fernando y Brito Melgarejo, Rodrigo, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2015, pp. 187 y ss.

del estado, no había necesidad que se expresara que a éste le estaban reservados ciertos derechos.²⁰⁰

De esta manera, en el texto constitucional de 1917, el artículo 124 señaló simplemente, como en la norma fundamental de 1857, que las facultades que no estuvieran expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a las de los estados. Este precepto, mantuvo su redacción original durante más de nueve décadas hasta que, en 2016 (*DOF* del 29 de enero), con la reforma política que transformó al Distrito Federal en la Ciudad de México, se señaló que aquellas facultades que no se concedieran a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a esa entidad federativa o a los estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

El principio de incompatibilidad, por su parte, se incluyó también en el artículo 125 del texto constitucional de 1917, a fin de:

imponer restricciones a las legítimas consecuencias de procesos electorales simultáneos o sucesivos, en los que una misma persona, en calidad de candidato triunfante, result[ara] electa para ocupar puestos de elección popular, respecto de los cuales, por separado y en abstracto, [satisficiera] absolutamente los requisitos correspondientes.²⁰¹

Tomando como base estos planteamientos, en ese precepto el Constituyente se dispuso que ningún individuo podía desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un estado que fueran también de elección; pero el nombrado podría elegir entre ambos el que quisiera desempeñar.

²⁰⁰ *Diario de los debates*, t. II, cit., nota 2, p. 963.

²⁰¹ Fernández Ruiz, Jorge, “Comentario al artículo 125”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, 1998, t. II, p. 1308.

Este artículo, al igual que otros más del texto constitucional,²⁰² se pensó fundamental para mantener la separación y la independencia entre sí de los poderes de la Federación y de los órganos constitucionales autónomos; para preservar la pluralidad del Poder Legislativo; para fortalecer la autonomía de los estados, y para propiciar el mejor desempeño de los cargos públicos importantes, por evitar que se ocuparan simultáneamente, por una misma persona, dos o más de ellos, que requirieran de una gran dedicación, así como por provocar un mayor rendimiento de la actividad desempeñada, como resultado de la especialidad lograda, al desarrollarla sin interferencia de otra.²⁰³

La importancia de los contenidos de este numeral hizo que se mantuviera intacto desde su aprobación hasta 2016, en que la referencia a los cargos de los estados se sustituiría por la mención de cargos de una entidad federativa.

III. LA REMUNERACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 127, que fue aprobado por unanimidad de 154 votos en la sesión del 25 de enero de 1917 del Constituyente queretano, incluye la garantía de remuneración de los servidores públicos que implica una doble dimensión a fin de garantizarles una vida digna y mejorar su gestión. La primera de estas dimensiones es individual, pues busca proteger al servidor público y brindarle un nivel de vida adecuada, mientras que la segunda es de carácter social, pues tiene como objeto reducir los márgenes de corrupción al interior de la administración y asegurar que el servicio público se desarrolle cotidianamente.²⁰⁴

²⁰² Entre dichos artículos pueden mencionarse, por ejemplo, el 62 y el 101.

²⁰³ *Ibidem*, p. 1319.

²⁰⁴ Nieto Castillo, Santiago, “Comentario al artículo 127 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. VI, p. 555.

Los diputados constituyentes determinaron originalmente que el presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirían una compensación por sus servicios que sería determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación, según el texto aprobado por el Constituyente, no era renunciable, y la ley que la aumentara o disminuyera no podía tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerciera el cargo.

Este artículo ha tenido, desde su aprobación por el Constituyente, tres reformas que han cambiado de manera importante sus contenidos. La primera de ellas tuvo lugar en 1982 (*DOF* del 28 de diciembre), cuando se modificaron diversos artículos del texto constitucional para reconfigurar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Mediante reforma, se señaló en este numeral a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y se cambiaría la expresión “funcionarios públicos de la Federación”, por la referencia a servidores públicos que, sumados a quienes ejercieran los cargos que se señalaban en el texto original de este precepto, tendrían que recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que sería determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según correspondiera.

La reforma de 1987 (*DOF* del 10 de agosto), que implicó cambios fundamentales en la regulación constitucional del Distrito Federal también incidió en el artículo 127, pues en el elenco de servidores públicos cuyo pago debía considerarse en el presupuesto, se incluyó a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal. Esta redacción constituiría un resabio de la época, que no se actualizaría con la reforma constitucional de 1996, que transformaría la naturaleza jurídica del Distrito Federal, situación que, sin embargo, sería corregida con la reforma de agosto

de 2009 (*DOF* del 24 de agosto), que cambió radicalmente las disposiciones de este artículo.²⁰⁵

Con esa reforma se pretendió cambiar la percepción que sobre las remuneraciones que percibían los servidores públicos tenía la sociedad, pues era común que se señalara que éstas se fijaban de manera arbitraria y excesiva. Por ello, estos cambios constitucionales pretendían conformar un justo equilibrio entre la realidad económica que vivían los ciudadanos y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que recibían sus gobernantes.²⁰⁶

El primero de estos cambios incidió en el primer párrafo de este artículo, en el cual se señaló que los servidores públicos de la Federación, pero también de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, así como cualquier otro ente público, recibirían una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que debería ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración sería determinada en los términos que ya se señalaba anteriormente, esto es, anual y equitativamente, en los presupuestos de egresos, pero conforme a seis bases que se establecerían en este artículo. La primera de ellas, contenida en la fracción I de este precepto, prescribía que se considerada remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que fueran propios del desarrollo del trabajo y

²⁰⁵ *Ibidem*, pp. 559 y 560.

²⁰⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma los artículos 75, 115, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 31 de marzo de 2009.

los gastos de viaje en actividades oficiales. La fracción II, por su parte, señalaba que ningún servidor público podía recibir una remuneración por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

En sentido similar, la fracción III dispuso que ningún servidor público podía tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente fuera consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración fuera producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función. La suma de dichas retribuciones, sin embargo, no debería exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Estas modificaciones buscaron que las remuneraciones de los servidores públicos respondieran a criterios del grado de responsabilidad y nivel jerárquico, de tal forma que se evitaran disparidades inaceptables entre cargos de características similares, con fundamento en el legítimo derecho de que a trabajo igual debe corresponder salario igual.²⁰⁷

La fracción IV señaló, además, que no serían concedidas ni se cubrirían jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encontraran asignadas por ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos, según lo determinado a partir de dicha reforma, no formarían parte de la remuneración; sin embargo, quedarían excluidos los servicios de seguridad requeridos por los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

Para evitar abusos, también se prescribió en la fracción V que las remuneraciones y sus tabuladores serían públicos y deberían especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie. Finalmente, la fracción VI dispuso que el Congreso de la Unión, las legislaturas

²⁰⁷ *Idem.*

de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirían las leyes para hacer efectivo el contenido de este precepto y las disposiciones constitucionales relativas, así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que implicaran el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

La última reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 29 de enero de 2016) fue para adecuar sus contenidos a la reforma política que describiría a la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política, conformada por demarcaciones territoriales.

IV. LAS RELACIONES ENTRE LAS IGLESIAS Y EL ESTADO

El artículo 130 constitucional, que regula las relaciones entre las iglesias y el Estado fue objeto de discusiones importantes al interior del Constituyente. Tan es así que el diputado Alonzo Romero señaló, en la sesión del sábado 27 de enero de 1917, que en tanto no se resolviera satisfactoriamente el problema religioso, no se habría hecho labor revolucionaria. Después de intrincados debates, el Constituyente aprobó un artículo cuyas disposiciones reflejarían el principio histórico de la separación de las iglesias y el Estado.

Este artículo señaló que a los poderes federales les correspondería ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designaran las leyes y, asimismo, las demás autoridades obrarían como auxiliares de la Federación. Un punto fundamental en la redacción original de este artículo sería la prohibición al Congreso de dictar leyes para establecer o prohibir religión cualquiera. También se estableció en este precepto que el matrimonio era un contrato civil y que éste y los demás actos del estado civil de las personas, serían de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los

términos prevenidos por las leyes, y tendrían la fuerza y validez que las mismas les atribuyeran.

Además, este numeral también señaló que la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contrajeran, sujetaría al que la hiciera, en caso de que faltara a ella, a las penas que con tal motivo estableciera la ley.

Por otra parte, en el artículo 130 se dispuso que la ley no reconocería personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias y que los ministros de culto serían considerados como personas que ejercían una profesión y estarían directamente a las leyes que sobre la materia se dictaran. Otro aspecto importante a considerar era que las legislaturas de los estados únicamente tendrían facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto, sería necesario, de acuerdo con este artículo, ser mexicano por nacimiento. Asimismo, en este precepto se señaló que los ministros de los cultos nunca podrían, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno; tampoco tendrían voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, en este artículo se señaló la necesidad de contar con permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al gobierno del estado. También se estableció en este numeral que en todo templo debía existir un encargado, responsable ante la autoridad, del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto. Este encargado, en unión de diez vecinos más, tendría que avisar desde luego a la autoridad municipal, quién sería la persona que estaría a cargo del referido templo.

Además, todo cambio se avisaría por el ministro que cesara, acompañado del entrante y diez vecinos más. Ahora bien, a la autoridad municipal le correspondía, bajo pena de destitución y

multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidar del cumplimiento de esa disposición, y, bajo la misma pena, llevaría un libro de registro de los templos y otro de los encargados. Este artículo disponía también que de todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal daría noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del estado. En el interior de los templos podrían, además, recaudarse donativos en objetos muebles.

El artículo 130 establecía, además, que por ningún motivo se revalidaría, otorgaría dispensa o se determinaría cualquier otro trámite que tuviera por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infringiera esta disposición sería penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, sería nulo y traería consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención hubiera sido parte la infracción de este precepto.

En lo que respecta a las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya fuera por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, el artículo 130 señalaba que éstas no podían comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de los particulares, que se relacionaran directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Las disposiciones contenidas en este precepto también prohibían la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tuviera alguna palabra o indicación cualquiera que la relacionara con alguna confesión religiosa, así como la celebración en los templos de reuniones de carácter político.

El artículo 130 también prescribía que un ministro de cualquiera culto no podría heredar por sí ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título un inmueble, ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos también tendrían incapaci-

dad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tuvieran parentesco dentro del cuarto grado. Además, los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se regirían, para su adquisición, por particulares, conforme al artículo 27 constitucional. Finalmente, este precepto también señalaba que los procesos por infracción a todas estas bases, nunca serían vistos en jurado.

Las disposiciones contenidas en este precepto se mantuvieron vigentes durante varias décadas, hasta que en 1992 (*DOF* del 28 de enero) se modificaron drásticamente a partir de la iniciativa de reforma de los artículos 30., 50., 13 y 24 de la Constitución. Al dictaminarse esta iniciativa lo primero que se señaló fue que México no era una sociedad estática, sino en constante transformación y que esta evolución requería de la paulatina adecuación del derecho positivo, con objeto de brindar un marco normativo idóneo al desarrollo de la sociedad. Por ello, se consideró necesario revisar uno de los temas que había permanecido inalterado desde 1917: el relativo a las actividades religiosas externas.

Dicha revisión se hacía necesaria debido a las peculiaridades propias que había adquirido la secularización de la vida pública y social en nuestro país. Y es que se consideraba que los enfrentamientos que históricamente se habían tenido con el clero, estaban cabalmente superados por la firmeza de las instituciones nacionales y una cultura de respeto entre órdenes independientes: el de las responsabilidades del poder público y el de las convicciones metafísico-religiosas. Es por esta razón que, con el afán de renovar la nación mediante su modernización, se tornaba indispensable reconocer y armonizar a todos los actores sociales, incluyendo las Iglesias.²⁰⁸

El artículo 130 señaló entonces que el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orientaría las normas contenidas en ese precepto y que tanto las iglesias como las demás agrupaciones religiosas se sujetarían a la ley. Con este cambio

²⁰⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación de la Cámara de Senadores, del 20 de diciembre de 1991.

constitucional, también se estableció que correspondería exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. En este sentido, la ley reglamentaria respectiva, que sería de orden público, desarrollaría y concretaría una serie de disposiciones que regirían en esta materia y cuyo fundamento se encontraría en este artículo de la Constitución.

La primera de estas disposiciones sería que las iglesias y agrupaciones religiosas tendrían personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtuvieran su correspondiente registro.²⁰⁹ Esta disposición tuvo como fin dejar de lado el recurso extremo que, considerando la supremacía del poder civil sobre el eclesiástico, por razones histórico-políticas había privado a las iglesias de la posibilidad de intervenir en la vida social como personas jurídicas, pues éstas no constituían un riesgo a las instituciones o al orden jurídico estatal.

Por otra parte, se estableció también que las autoridades no intervendrían en la vida interna de las asociaciones religiosas y que los mexicanos podían ejercer el ministerio de cualquier culto.²¹⁰ Otro aspecto a resaltar es que el artículo 130 determinó que, en los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podían desempeñar cargos públicos, pero, como ciudadanos, sí tendrían derecho a votar, aunque no a ser votados.²¹¹

Retomando los planteamientos del texto original del artículo 130, aunque contemplando cambios importantes, con esta reforma también se señalaría que los ministros no podrían asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo en favor o en contra de algún candidato, partido o asociación política. Tampoco podrían

²⁰⁹ Este artículo establecía que la ley regularía dichas asociaciones y determinaría las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

²¹⁰ Además, tanto los mexicanos como los extranjeros deberían, para ello, satisfacer los requisitos que señalara la ley.

²¹¹ En este último caso, sin embargo, el propio texto constitucional señalaba que, quienes hubieran dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que estableciera la ley, podrían también ser votados.

en reunión pública, en actos del culto o propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Las disposiciones sobre la promesa de decir verdad se mantendrían en la nueva redacción de este precepto; pero las relativas a la posibilidad de heredar por parte de los ministros de culto tendrían algunos cambios. Con la reforma, éstos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenecieran, serían incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hubieran dirigido o auxiliado espiritualmente y no tuvieran parentesco dentro del cuarto grado.

También después de esta reforma, el artículo 130 dispuso que los actos del estado civil de las personas serían de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establecieran las leyes y tendrían la fuerza y validez que las mismas les atribuyeran. Además, las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrían en esta materia las facultades y responsabilidades que determinara la ley.

Esta reforma buscaba, por tanto, que el artículo 130 se asentara como precepto fundamental de la separación de las iglesias y el Estado, mediante la delimitación precisa de las facultades que en derecho tuvieran aquellas para su actuación, en tanto se constituyeran como asociaciones religiosas.²¹² Quizá por ello este precepto no se reformó de nueva cuenta sino hasta el 2016 (*DOF* del 29 de enero) cuando la referencia a las autoridades de los estados contenida en el último párrafo se cambió por la mención a las autoridades de las entidades federativas y se incluyó también en este elenco a las de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

²¹² *Idem.*

V. EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

El artículo 134 constitucional, que ha sido reformado en cuatro ocasiones desde su aprobación por el Constituyente, contiene una serie de normas relativas al manejo de los recursos públicos. En su texto original, este precepto señalaba que todos los contratos que el gobierno tuviera que celebrar para la ejecución de obras públicas, serían adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presentaran proposiciones en sobre cerrado, que sería abierto en junta pública. Estos contenidos, sin embargo, cambiaron radicalmente con la primera reforma que tuvo este numeral (*DOF* del 28 de diciembre de 1982).

En efecto, con esta reforma se señaló que los recursos económicos de que dispusieran el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarían con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estuvieran destinados. Además, en este artículo se estableció también que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realizaran, se adjudicarían o llevaría a cabo mediante licitaciones públicas mediante convocatoria, también pública, para que libremente se presentaran proposiciones solventes en sobre cerrado, que sería abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Otro aspecto que se trató con la reforma sería que, cuando las licitaciones no fueran idóneas para asegurar esas condiciones, las leyes establecerían las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguraran las mejores condiciones para el Estado. Este artículo señaló, asimismo, que el manejo de recursos económicos federales se sujetaría a las bases de

este artículo y que los servidores públicos serían responsables de su cumplimiento, en los términos del título cuarto de la Constitución.

En 2007 (*DOF* del 13 de noviembre), con la reforma político-electoral, se agregaron tres nuevos párrafos a este precepto. En el primero de ellos se indicó que los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tendrían en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estuvieran bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por su parte, el segundo de estos párrafos dispuso que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

En ningún caso, de acuerdo con este artículo, dicha propaganda incluiría nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de cualquier servidor público. Finalmente, el tercer párrafo que se añadió a este numeral, prescribió que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarían el estricto cumplimiento de lo previsto en los otros dos párrafos adicionados, incluido el régimen de sanciones a que hubiera lugar.

Algunos meses después (*DOF* del 7 de mayo), este artículo se reformó de nueva cuenta, cambió los contenidos del párrafo primero para establecer que los recursos económicos de que dispusieran la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarían con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estuvieran destinados.

Mediante esta reforma se adicionó también un segundo párrafo a este precepto, el cual dispuso que los resultados del ejercicio de dichos recursos serían evaluados por las instancias técnicas que establecieran, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignaran en los respectivos presupuestos en los términos señalados en el párrafo primero, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79, esto es, a la revisión de la cuenta pública y a las demás facultades que ejerce la Auditoría Superior de la Federación.

Con estos cambios constitucionales también se estableció que el manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetaría a las bases establecidas en este artículo y a las leyes reglamentarias. Además, se indicaría también que la evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizaría por las instancias técnicas de las entidades federativas señaladas también en el segundo párrafo de este numeral a partir de la reforma.

La última reforma del artículo 134, como sucedió con muchos artículos del texto constitucional, tuvo como finalidad adecuar sus contenidos a la reforma política de la Ciudad de México.

VI. SUPREMACÍA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Aun cuando podría pensarse que los artículos 133 y 135 de la Constitución, que contemplan, respectivamente, el principio de supremacía y el procedimiento de reforma constitucional, no han sido reformados desde febrero de 1917, estos preceptos han tenido pequeñas modificaciones durante su vigencia. El primero de estos artículos señalaba originalmente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el

presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o las leyes de los Estados.

Esta redacción era idéntica a la del artículo 126 de la Constitución de 1857 y, por ello, la primera reforma que se hizo al artículo 133 (*DOF* del 18 de enero de 1934) tuvo como finalidad adecuar sus contenidos a las disposiciones del texto de 1917. No debe olvidarse que en el texto original de la Constitución de 1857, se había suprimido el Senado de la República y, en consecuencia, en su artículo 126 se hacía referencia al Congreso como el órgano facultado para aprobar los tratados internacionales; sin embargo, con la reforma constitucional de 1874 que reinstauró la Cámara alta en nuestro sistema constitucional, y, desde luego, con la aprobación en la norma fundamental de 1917 del artículo 76, sería evidente que el órgano encargado de aprobar dichos tratados era el Senado de la República.

Por ello, mediante esta reforma, se cambió la referencia a “todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República con aprobación del Congreso”, por la de todos los “tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado”.

La primera parte del cambio operado, como señala Jorge Ulises Carmona Tinoco, ha sido criticada y considerada por la doctrina como superflua; sin embargo, la precisión del órgano legislativo encargado de aprobar los tratados internacionales, era necesaria para hacer coincidir el contenido del artículo 133, con el del artículo 76, fracción I, de la propia Constitución.²¹³

²¹³ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “Comentario al artículo 133 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. VI, pp. 726 y 727.

La segunda reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 29 de enero) fue otra adecuación de sus contenidos, esta vez a la reforma política de la Ciudad de México. Así, la mención a “los jueces de cada estado” que se encontraba en la segunda parte de este precepto, se cambió por la mención a los “jueces de cada entidad federativa”.

Ahora bien, por lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional contemplado en el artículo 135, originalmente se señalaba que para que las adiciones o reformas que se hicieran a la Constitución llegaran a ser parte de la misma, se requería que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acordaran las reformas o adiciones, y que éstas fueran aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Además, se dispuso también que el Congreso de la Unión haría el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Esta última parte fue la que cambió con la primera reforma a este precepto (*DOF* del 21 de octubre de 1966), pues a partir de su entrada en vigor, la Comisión Permanente también estaba facultada para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaración de reforma constitucional.

La segunda reforma a este artículo (*DOF* del 29 de enero de 2016) tuvo como fin, al igual que en el caso del artículo 133, adecuar sus contenidos a la reforma política de la Ciudad de México; sin embargo, esta adecuación implicó un cambio fundamental en el procedimiento de reforma constitucional: la posibilidad de que el órgano legislativo de dicha entidad federativa participe en la aprobación de las reformas a la norma fundamental.

De esta manera, se elevó el número de votos necesarios para que una reforma formara parte del texto constitucional y se daría la posibilidad de que los ciudadanos de la capital de la República, por medio de sus representantes, tuvieran participación en el procedimiento a partir del cual se modificaran las normas constitucionales.

REFLEXIONES FINALES

Los cambios que la Constitución mexicana ha experimentado a partir de las reformas que han tenido los artículos que integran los últimos siete títulos que la conforman han redefinido la estructura y funcionamiento de las instituciones en nuestro país. Algunas de estas modificaciones, como el reconocimiento constitucional de los organismos encargados de proteger los derechos humanos o la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, han significado avances importantes en la forma de entender nuestro sistema jurídico; sin embargo, también han existido cambios y omisiones por parte del poder reformador de la Constitución que han dado como resultado “un texto cada vez más extenso, desordenado, asistemático y descuidado desde el punto de vista técnico”.²¹⁴

Muchas de las reformas que ha tenido el texto constitucional sin duda han supuesto pasos hacia adelante en nuestro sistema jurídico, pero no puede pasar inadvertido que muchas veces las modificaciones han tenido lugar también por cuestiones coyunturales o sin una visión de conjunto del texto constitucional. De hecho, en las últimas cuatro décadas se ha presentado un crecimiento en el número de reformas a la Constitución y sus contenidos, que por la forma en que se han concebido y aprobado, han tenido como consecuencia un gran número de defectos formales y técnicos.

Estos defectos ya han sido señalados por la academia de manera precisa y deben tomarse en cuenta en los replanteamientos que se hagan de los contenidos constitucionales. Entre los proble-

²¹⁴ Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, México, Cámara de Diputados-UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2015, p. 11.

mas que denotan una falta de técnica en el texto constitucional se encuentran:

- 1) la presencia de disposiciones duplicadas;
- 2) un uso variable e inconsistente de la terminología;
- 3) la disparidad en el alcance y profundidad de la regulación;
- 4) el desorden y la falta de sistema en las materias reguladas en cada artículo de la Constitución;
- 5) la deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales;
- 6) errores en la actualización del texto, y
- 7) el incremento constante de la extensión de las disposiciones constitucionales a partir de artículos reglamentarios.²¹⁵

Gran parte de estos defectos son consecuencia de una falta de previsión y cuidado por parte del poder reformador de la Constitución, pero en ocasiones también son producto de un desconocimiento del texto constitucional, de sus antecedentes y de las materias que en él se regulan. Por ello, se vuelve indispensable que las discusiones por venir sobre los contenidos constitucionales, se acompañen de un mayor entendimiento de nuestra norma fundamental y del desarrollo que sus contenidos han tenido. Si esta obra puede contribuir a esta finalidad, habrá cumplido con su cometido.

²¹⁵ *Ibidem*, pp. 15-18.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México*, México, Porrúa, 2009.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, 6a. reimpr., México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- BRITO MELGAREJO, Rodrigo, *Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2015.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, 2a. ed., México, Porrúa, 2005.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Porrúa-UNAM, 2011.
- CARMONA Tinoco, Jorge Ulises, “Comentario al artículo 133 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. VI.
- CARPIZO, Jorge, *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- _____, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed. actualizada, México, Siglo XXI, 2002.
- CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, 2a. reimpr., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
- CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- _____, *El Ministerio Público en México*, México, Porrúa, 1998.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Comentario al artículo 50 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-SCJN-TEPJF-

- IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. II.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, México, Porrúa-UNAM-IMDP, 2013.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Comentario al artículo 125”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, 1998.
- _____, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- _____, *Poder Legislativo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2010.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 4a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- _____, y FIX-FIERRO, Héctor, “Comentario al artículo 102”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, 1998.
- _____, y VALADÉS, Diego (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, México, Cámara de Diputados-UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2015.
- _____, y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2013.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2006.
- _____, y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario en el CIDE*, 1999, México,

- CIDE-Miguel Ángel Porruá, 2000.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Comentario al artículo 79 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porruá-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. IV.
- INEHMR-IIJ, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 1916,- 1917, 4a. reproducción, México, INEHRM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, ts. I y II.
- LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, 3a. ed., Porruá, México, 2002.
- MORA DONATTO, Cecilia, “Comentario al artículo 78 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porruá-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. IV.
- NIETO CASTILLO, Santiago, “Comentario al artículo 127 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porruá-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. VI.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Comentario al artículo 49 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, 13a. ed., México, Porruá-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier, “Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 62, mayo-agosto de 1988.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y SERNA DE LA GARZA, José María, “Comentario al artículo 69 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 8a. ed., México, Miguel Ángel Porruá-SCJN-TEPJF-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República, 2012, t. IV.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, 10a. ed., México, Porruá, 2011.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porruá, 1956.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

SERRANO Migallón, Fernando y BRITO MELGAREJO, Rodrigo, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, 2015.

TENA Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en ELÍAS MUSI, Edmundo (coord.), *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas. Tomo II: artículos 50-136, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 31 de mayo de 2017 en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V., 5 de febrero 2309, colonia San Jerónimo Chichualco, Metepec, 52170 Estado de México, tel. 0172 2199 1345. Se utilizó tipo *Baskerville* 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 57 x 87 cm. de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).

el centenario de la Constitución de 1917 ofrece un marco de reflexión inmejorable para valorar las implicaciones y alcances del gran número de reformas que nuestra norma fundamental ha tenido. La velocidad con la que, en los últimos años, han cambiado las disposiciones constitucionales, hace muy difícil valorar sus contenidos y vuelve también más complicado su replanteamiento. Es por ello que, en los dos tomos que comprenden esta obra, se hace una revisión de las reformas que han tenido los 136 artículos de la Constitución, a fin de ofrecer una visión de conjunto sobre ellas que permita robustecer el debate constitucional en nuestro país.

Este segundo tomo aborda los cambios que la Constitución ha experimentado con las reformas que se han hecho a los artículos que integran sus últimos siete Títulos, así como la manera en que éstos han redefinido la estructura y funcionamiento de las instituciones de nuestro país. Con ello se pretende aportar elementos para enriquecer las discusiones por venir sobre el futuro de la Constitución, a partir de un mayor entendimiento de los avances y retrocesos que en ella se han visto reflejados a partir de las transformaciones en su texto.



TEXTOS PARA CONMEMORAR
el centenario de la
Constitución



www.juridicas.unam.mx

