

Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones



IX
SECCIÓN TERCERA

EXÉGESIS CONSTITUCIONAL

Introducción histórica, comentario
y trayectoria del articulado

Artículos 69 - 95

Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

IX

SECCIÓN TERCERA



Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

IX

SECCIÓN TERCERA

EXÉGESIS CONSTITUCIONAL

Introducción histórica, comentario
y trayectoria del articulado

Artículos 69 - 95

EDICIÓN CONMEMORATIVA
CENTENARIO DE LA
CONSTITUCIÓN

DE 1917

MÉXICO • 2016

342.72
M611d
2016

Derechos del pueblo mexicano : México a través de sus constituciones -- 9ª ed. -- Ciudad de México : Miguel Ángel Porrúa, 2016

XII vol. : 17 × 23 cm.

Coedición: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura : Suprema Corte de Justicia de la Nación : Senado de la República, LXIII Legislatura : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Instituto Nacional Electoral : Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Contenido: Vol. IX. Exégesis de los artículos 69° al 95° - p. 940

ISBN 978-607-524-073-2 (Obra completa)

ISBN 978-607-524-083-1 (Vol. IX)

1. Derecho constitucional -- México. 2. Historia constitucional -- México

Coeditores de la novena edición:

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,
LXIII LEGISLATURA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SENADO DE LA REPÚBLICA, LXIII LEGISLATURA
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

© 1966-2016 CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

1966, primera edición, XLVI Legislatura, VIII volúmenes
1978-1979, segunda edición, L Legislatura, XIII volúmenes
1985, tercera edición, LII Legislatura, XIX volúmenes
1994, cuarta edición, LV Legislatura, XII volúmenes
1997, LVI Legislatura, actualización volumen XIII
2000, quinta edición, LVII Legislatura, XV volúmenes
2003, sexta edición, LVIII Legislatura, XVI volúmenes
2006, séptima edición, LIX Legislatura, XXV volúmenes
2012, octava edición, LXI Legislatura, VII volúmenes
2016, novena edición, LXIII Legislatura, XII volúmenes

La novena edición de *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, reproduce en su portada un fragmento de la obra de Jorge González Camarena: *Venustiano Carranza y la Constitución de 1917*, conservada en el Castillo de Chapultepec, sede del Museo Nacional de Historia. La obra representa al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, quien erguido y con gran firmeza en su mano diestra sostiene la pluma que sirvió para rubricar la nueva Constitución. Reproducción de la imagen fotográfica, autorizada por: Secretaría de Cultura-INAH-Méx. y Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.

© 1985-2016 Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-073-2 OBRA COMPLETA
ISBN 978-607-524-083-1 VOLUMEN IX

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 60 GRAMOS
www.maporrúa.com.mx
Chihuahua 34, Progreso-San Ángel, Álvaro Obregón, 01080, CDMX

Contenido | Sección tercera

Hacia una Constitución reordenada y consolidada
Una propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
HÉCTOR FIX-FIERRO | DIEGO VALADÉS

Tabla de reformas y modificaciones constitucionales

Exégesis constitucional
Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado constitucional

Artículos 1º - 136 | Transitorios 1º - 19

Volumen VI

Artículos constitucionales 1º - 15

Volumen VII

Artículos constitucionales 16 - 35

Volumen VIII

Artículos constitucionales 36 - 68

Volumen IX

Artículos constitucionales 69 - 95

Volumen X

Artículos constitucionales 96 - 115

Volumen XI

Artículos constitucionales 116 - 136

Contenido | Volumen IX

Exégesis constitucional

Artículos 69 - 95

Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado constitucional

Artículo 69

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	17
Texto constitucional vigente.....	20
Comentario	
Susana Thalía Pedroza de la Llave y José Ma. Serna de la Garza.....	25
Trayectoria constitucional.....	30

Artículo 70

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	33
Texto constitucional vigente.....	38
Comentario	
Miguel Ángel Eraña Sánchez.....	39
Trayectoria constitucional.....	55

Artículo 71

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	57
Texto constitucional vigente.....	61
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto.....	62
Trayectoria constitucional.....	82

Artículo 72

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	83
Texto constitucional vigente	
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto.....	94
Trayectoria constitucional	115

Artículo 73

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	117
Texto constitucional vigente.....	132
Comentario	
María del Pilar Hernández.....	141
Trayectoria constitucional	214

Artículo 74

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	235
Texto constitucional vigente.....	247
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto.....	250
Trayectoria constitucional	270

Artículo 75

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	275
Texto constitucional vigente.....	277
Comentario	
María del Pilar Hernández.....	278
Trayectoria constitucional	293

Artículo 76

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	295
Texto constitucional vigente.....	314
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto.....	316
Trayectoria constitucional.....	328

Artículo 77

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	333
Texto constitucional vigente.....	336
Comentario	
Miguel Ángel Eraña Sánchez y Uriel Piña Reyna.....	337
Trayectoria constitucional.....	357

Artículo 78

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	359
Texto constitucional vigente.....	362
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto.....	363
Trayectoria constitucional.....	374

Artículo 79

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	377
Texto constitucional vigente.....	383
Comentario	
María del Pilar Hernández.....	387
Trayectoria constitucional.....	412

Artículo 80

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	417
Texto constitucional vigente.....	423
Comentario	
Manuel González Oropeza.....	424
Trayectoria constitucional.....	442

Artículo 81

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	443
Texto constitucional vigente.....	452
Comentario	
Manuel González Oropeza.....	453
Trayectoria constitucional.....	479

Artículo 82

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	481
Texto constitucional vigente.....	484
Comentario	
Manuel González Oropeza.....	485
Trayectoria constitucional.....	514

Artículo 83

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	517
Texto constitucional vigente.....	520
Comentario	
Manuel González Oropeza.....	521
Trayectoria constitucional.....	540

Artículo 84

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	533
Texto constitucional vigente.....	539
Comentario	
María del Pilar Hernández.....	540
Trayectoria constitucional.....	553

Artículo 85

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	555
Texto constitucional vigente.....	560
Comentario	
David Cienfuegos Salgado	561
Trayectoria constitucional.....	581

Artículo 86

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	583
Texto constitucional vigente.....	585
Comentario	
Pedro Salazar Ugarte y Fernando Villaseñor Rodríguez	586
Trayectoria constitucional.....	598

Artículo 87

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	599
Texto constitucional vigente.....	603
Comentario	
María del Pilar Hernández.....	604
Trayectoria constitucional.....	614

Artículo 88

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	615
Texto constitucional vigente.....	617
Comentario	
Rodrigo Gutiérrez Rivas y Mario Iván Vela Pallares.....	618
Trayectoria constitucional.....	625

Artículo 89

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	627
Texto constitucional vigente.....	656
Comentario	
Miguel Carbonell y Pedro Salazar.....	659
Actualización	
Francisco Tortolero Cervantes y Alberto Abad Suárez Ávila.....	659
Comentario	
Francisco Tortolero Cervantes y Alberto Abad Suárez Ávila.....	686
Trayectoria constitucional.....	695

Artículo 90

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	701
Texto constitucional vigente.....	709
Comentario	
Jorge Fernández Ruiz.....	710
Trayectoria constitucional.....	737

Artículo 91

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	739
Texto constitucional vigente.....	741
Comentario	
Daniel Márquez Gómez.....	742
Trayectoria constitucional.....	759

Artículo 92

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	761
Texto constitucional vigente.....	764
Comentario	
Manuel González Oropeza.....	765
Trayectoria constitucional	773

Artículo 93

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	775
Texto constitucional vigente.....	777
Comentario	
Jorge Carpizo (†).....	778
Comentario	
Diego Valadés.....	785
Trayectoria constitucional	787

Artículo 94

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	789
Texto constitucional vigente.....	814
Comentario	
Eduardo Ferrer Mac-Gregor	816
Trayectoria constitucional	898

Artículo 95

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	903
Texto constitucional vigente.....	909
Comentario	
César Astudillo.....	910
Trayectoria constitucional	936

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA,
COMENTARIO Y TRAYECTORIA DEL
ARTICULADO CONSTITUCIONAL
69 - 95

Artículo 69

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y en México el 30 de septiembre de 1812 por el virrey Venegas, y que se mantuvo vigente en México como primer texto constitucional de la nación independiente, establecía en su artículo 121 que el Rey debía asistir por sí mismo a la apertura de las Cortes. En caso de que tuviere algún impedimento, lo haría el presidente de las Cortes el día señalado, sin que por ningún motivo pueda diferirse para otro. Las mismas formalidades se observarían para el acto de cerrarse las Cortes.

Conforme al artículo 122, en la sala de las Cortes entraría el Rey sin guardia, sólo le acompañarían las personas que determinase el ceremonial para el recibimiento y despedida del Rey, conforme a lo prescrito en el reglamento del gobierno interior de las Cortes (Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, Decreto CCXCIII de 4 de septiembre de 1813, artículos CXLVI a CLIV). El rey debía hacer un discurso (artículo 123), en el que propondría a las Cortes lo que creyese conveniente y al que el presidente debía contestar en términos generales. Si no asistiere el rey, remitiría su discurso al presidente de las Cortes, para que por éste se lea en ellas.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido también como Constitución de Apatzingán, pues se promulgó en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, si bien careció de vigencia, establecía en su artículo 172 que el Ejecutivo podía y debía presentar en materia de Hacienda como de Guerra y en cualquiera otra, los planes, reformas y medidas que juzgase convenientes, para que sean examinados; mas no se le permitía proponer proyectos de decreto extendidos. Debía pasar mensualmente al Congreso una nota

69

Sumario

Artículo 69

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	17
Texto constitucional vigente.	20
Comentario	
Susana Thalía Pedroza de la Llave	
y José Ma. Serna de la Garza	25
Bibliografía	28
Traectoria constitucional	30

de los empleados y de los que estuvieren suspensos, y cada cuatro meses un estado de los ejércitos, que reproduciría siempre que lo exigiera el mismo Congreso. El artículo 174 obligaba al Ejecutivo a presentar cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, la inversión y la existencia de los caudales públicos, y cada año a entregar otro individual y documentado, para que ambos se examinaran, aprobaran y publicaran.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 18 de diciembre de 1822 no contiene disposición alguna al respecto, además de que no llegó a ser aprobado para su vigencia. Establecida la República, el 31 de enero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación, que no contiene disposición al respecto. Sí encontraremos regulación aplicable en los artículos 67 y 68 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

El artículo 67 constitucional establecía que el Congreso General se reuniría todos los años el día 1 de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirían las operaciones previas a la apertura de sus sesiones y las formalidades que se habrían de observar en su instalación, a la que debía asistir el presidente de la Federación, quien pronunciaría un discurso análogo a este acto tan importante; el que presida al Congreso contestaría en términos generales (artículo 68). El texto del artículo 68 refleja una clara influencia de la Constitución gaditana.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 que establecieron el Centralismo no contienen disposición alguna. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el artículo 14 de la Tercera Ley Constitucional estableció que las sesiones del Congreso General se abrirían el 1 de enero y el 1 de julio de cada año. Las del primer periodo se podrían cerrar el 31 de marzo y las del segundo durarían hasta que se concluyeran los asuntos a que exclusivamente se dedican. El objeto exclusivo de dicho segundo periodo de sesiones sería el examen y la aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 se mantiene en lo general la disposición de la Tercera Ley Constitucional. El artículo 47 establecía que el Congreso tendría dos periodos únicos de sesiones en el año, cada uno duraría tres meses: el primero comenzaría el 1 de enero y el segundo el 1 de julio. Por su parte, el artículo 49 establecía que el segundo periodo de sesiones se destinaría exclusivamente al examen y la aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y al examen de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio.

Una vez restablecido el federalismo, fue puesta en vigor nuevamente la Constitución Federal de 1824, con las reformas introducidas por el Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo. Las disposiciones relativas no sufrieron cambio alguno.

Por su parte, el artículo 63 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857 recupera la redacción de 1824 y de 1812: “A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales”.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República del 15 de junio de 1858, expedido conforme al Plan de Tacubaya, no se hace mención alguna. Tampoco en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865

El texto constitucional de 1917 establecía originalmente en su artículo 69 que:

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

Esta redacción ha sido reformada en las siguientes ocasiones, la más reciente en febrero de 2014.¹

¹Primera reforma, *DOF*: 24-11-1923; segunda reforma, *DOF*: 07-04-1986; tercera reforma, *DOF*: 15-08-2008; cuarta reforma, *DOF*: 10-02-2014.

Artículo 69

Texto constitucional vigente

69 *Artículo 69.* En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.²

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.³

²Párrafo reformado, DOF: 10-02-2014.

³Párrafo adicionado, DOF: 10-02-2014. Artículo reformado, DOF: 24-11-1923, 07-04-1986 y 15-08-2008.

Artículo 69

Comentario por **Susana Thalía Pedroza de la Llave**
y **José Ma. Serna de la Garza**

Hasta antes de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 15 de agosto de 2008, el artículo 69 constitucional se refería a la obligación del presidente de la República de asistir al Congreso, reunido éste en sesión pública y conjunta, el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. Como se verá con más detalle a continuación, esta obligación del Ejecutivo federal ha sido eliminada. Sin embargo, la referida reforma no modificó lo relativo a la obligación que el presidente tiene de presentar en esa misma fecha un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Por otro lado, este precepto constitucional establece la obligación del presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (órgano que ostenta la facultad exclusiva de convocar a sesiones extraordinarias del propio Congreso o de alguna de sus cámaras) de informar acerca de los motivos o razones que originaron su convocatoria para sesionar extraordinariamente. Finalmente, la reforma del 15 de agosto de 2008 adicionó un segundo párrafo al artículo 69 constitucional, en el cual se establecen normas diversas sobre lo que tradicionalmente se ha llamado en México la “glosa” del informe presidencial por parte del Congreso de la Unión. Al examen de estas disposiciones se dedicará lo que resta del presente comentario.

69

Por lo que se refiere a la primera parte del artículo 69 de la Constitución, podemos decir que los antecedentes de las sesiones informativas del jefe del Poder Ejecutivo, en el modelo presidencial, se encuentran en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, conforme a la cual el presidente informará al Congreso sobre el estado de la Unión (artículo 2º, tercera sección), haciendo las recomendaciones que considere convenientes o necesarias. Asimismo, permite la Constitución de aquel país que el presidente dirija al Congreso mensajes escritos u orales relativos a problemas concretos.

En nuestro país, el antecedente del actual artículo 69 constitucional lo encontramos en la Constitución mexicana del 4 de octubre de 1824, primera constitución del México independiente, en cuyos artículos 67 y 68 se estableció que cada 1 de enero se reuniría el Congreso General y que a dicha reunión asistiría el presidente de la Federación, quien pronunciaría un discurso que sería contestado, en términos generales, por el presidente del Congreso. Similar disposición se consagró, por cierto, en el Estatuto Real español de 1834.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 restituyó la vigencia de la Constitución de 1824, y con ello la de sus artículos 67 y 68 antes mencionados. Por su parte, el artículo 63 de la Constitución mexicana de 1857 consignó la obligación del presidente

de asistir a la apertura de sesiones del Congreso y de pronunciar un discurso en que se manifestase el estado que guardara el país. Nótese que en este caso la obligación consistía no en presentar un informe por escrito, sino en explicar oralmente al Congreso sobre la situación nacional.

El principio de oralidad en los informes anuales rendidos por el presidente de la República ante el Congreso trató de ser modificado por Benito Juárez por medio de la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes de 14 de agosto de 1867. Así, el tercer punto de la circular de dicha convocatoria señalaba: “Que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del presidente de la República, o de los secretarios de despacho”. Sin embargo, no fue sino hasta la expedición de la Constitución de 1917 cuando se introdujo el principio de que los informes del presidente de la República ante el Congreso serían por escrito, según lo dispuso en el artículo 69 constitucional desde su versión original.

Este artículo ha experimentado tres reformas. La primera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1923, que radicó en asignar al presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en lugar de al presidente de la República, la obligación de informar los motivos que hayan originado la convocatoria de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus cámaras. Esta reforma se dio en concordancia con la modificación, en la misma fecha, al artículo 68 constitucional, mediante la cual se quitó al presidente de la República la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, otorgándosela en cambio y de manera exclusiva a la Comisión Permanente.

La segunda reforma al artículo 69 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 1986, tuvo por objeto el señalar que el informe anual del presidente de la República ante el Congreso se llevaría a cabo a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias de este último. El señalamiento era necesario en virtud de que, como se recordará, en esa misma fecha se modificó el artículo 65 constitucional en el sentido de establecer dos periodos de sesiones ordinarias al año.

De esta manera, conforme al artículo 69 constitucional vigente hasta la reforma del 15 de agosto de 2008, y en relación con la reforma del 3 de diciembre de 1993 a los artículos 65 y 66 constitucionales, el presidente de la República tenía que asistir ante el Congreso, reunido éste en sesión pública y conjunta, el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, es decir, el 1 de septiembre. Asimismo, debía presentar un informe por escrito en el que manifestase el estado general que guardara la administración pública del país. Resulta pertinente aclarar que la obligación del presidente del Congreso de contestar el informe presidencial no estaba prevista en la Constitución, sino en el artículo 8º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934.

Constitucionalmente, y bajo la redacción anterior a la reforma de 2008, no se establecía la obligación del presidente de la República de dar lectura al informe, pero ésta se había hecho una costumbre iniciada por el primer presidente de México, don

Guadalupe Victoria (1824-1829). En su momento, se llegó a afirmar que dicha obligación sí estaba contemplada en el mencionado artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “Al discurso que el presidente de la República pronuncie en este acto, el presidente del Congreso contestará en términos generales”. Sin embargo, el carácter obligatorio de pronunciar un discurso no se desprende necesariamente de la redacción del mencionado artículo 189, como tampoco se entiende que, necesariamente, el discurso que el presidente de la República pronunciara debía consistir, precisamente, en la lectura del informe que había presentado por escrito.

Ahora bien, la reforma del 15 de agosto de 2008 viene a alterar los términos de estos debates, debido a que suprime la obligación del presidente de la República de asistir a la reunión del Congreso General a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. En efecto, bajo el argumento de que el formato del informe presidencial mantenía un formato de “carácter añejo”, que era discordante con las “nuevas características de la democracia mexicana”, se decidió suprimir la asistencia obligatoria del presidente de la República a presentar dicho documento ante el Congreso, “pero manteniendo el diálogo y control entre poderes al conservar la presentación sólo por escrito de dicho informe presidencial”.⁴

Cabe señalar que el formato del informe presidencial, tal y como existía antes de la reforma de 2008, había sido ya objeto de crítica por parte de propios y extraños. Al grado que en 1994 y 1999 se reformó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de lograr que el formato se alejara de la idea de una ceremonia de culto a la figura presidencial y convertirla, en cambio, en un acto en el que se propiciara el diálogo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Específicamente, la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, estableció que antes del arribo del presidente de la República a la presentación de su informe, haría uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurriesen a la sesión y con representación en el Congreso. Asimismo, se estableció que dichas intervenciones se realizarían en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y que cada una de ellas no excedería de quince minutos (artículo 7º de la referida ley, aún vigente, pero que habrá de modificarse en lo conducente, en razón de la reforma constitucional de 2008).

A su vez, este formato establecido a nivel legal —y no a nivel constitucional— fue criticado por algunos autores al resultar insuficiente para colmar las expectativas de los partidos políticos con representación en el Congreso, en el sentido de tener una intervención más activa y significativa en un acto de tanta trascendencia nacional, así como para satisfacer la necesidad de información de una opinión pública cada vez más viva y participativa.⁵

⁴Véase el Dictamen de la Comisión de Puntos constitucionales, con proyecto de Decreto que reforma los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 20 de junio de 2008.

⁵Amador Rodríguez Lozano, “Reforma al Poder Legislativo en México”, en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, 1998, pp. 80-84.

Por ejemplo, Amador Rodríguez Lozano, en un libro que contiene diversas propuestas de reforma al poder legislativo federal de México, opinaba que el informe presidencial era una ocasión adecuada para propiciar el intercambio de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. No obstante esta potencialidad, el formato establecía una serie de limitaciones que impedía que tal intercambio se verificara de la forma más útil y significativa a los ojos del país.⁶ Esto era así, en la crítica de Rodríguez Lozano, en razón de que no se obligaba en el artículo 69 a que el presidente de la República dirigiese un mensaje público y verbal al Congreso. De esta forma el titular del Ejecutivo federal podría cumplir su obligación de rendir el informe con entregarlo al presidente en turno del Congreso —tal y como después llegó a ocurrir en la práctica—. Sin embargo, señalaba Rodríguez Lozano, esta situación afectaría la oportunidad de ver al titular del Ejecutivo, de frente al Congreso General, intercambiando puntos de vista, lo cual según este autor debía considerarse como una práctica sana para la vida política y cívica del país.⁷

Por otro lado, el mismo autor criticaba que la participación de los partidos políticos, a través de sus legisladores, se diera antes de que conocieran el contenido del informe presidencial, situación que iba en contrasentido de la lógica misma de este acto republicano. En este sentido, el formato no correspondía a la idea de tener un intercambio de puntos de vista en relación con el informe, “sino que propicia la expresión de opiniones sueltas que pueden vincularse con cualquier tema de carácter político o administrativo, pero no con el contenido del informe”.

En virtud de estas razones, Rodríguez Lozano proponía, con el fin de suprimir el carácter discrecional que hasta entonces había tenido la práctica, que se estableciera expresamente en el artículo 69 constitucional la obligación del presidente de la República no de asistir (como ya estaba establecido en el referido artículo), sino de dirigirse personal y verbalmente al Congreso General; además, el mismo autor proponía hacer una distinción entre el informe que el presidente de la República debe presentar por escrito y el mensaje que en relación con el informe dirigiría el titular del Ejecutivo al Congreso de la Unión.

Por último, proponía Rodríguez Lozano permitir a los grupos parlamentarios de los diversos partidos políticos que manifestaran su posición en relación con el mensaje dirigido por el presidente de la República con posterioridad a la presentación de su informe, y que dicha participación se sujetara a un límite de tiempo improrrogable de 10 minutos. Lo que se buscaba no era crear una instancia deliberativa entre poderes, sino más bien informativa y enunciativa de posiciones políticas distintas.⁸

Ahora bien, mencionamos esta propuesta de reforma al artículo 69 constitucional (una de las acabadas y sustentadas de los últimos años), debido a que la reforma del 15 de agosto de 2008 fue exactamente en el sentido opuesto. En lugar de hacer del mecanismo previsto en este artículo un instrumento “informativo y enunciativo de posi-

⁶ *Idem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

ciones políticas distintas” de cara a la sociedad, se optó por suprimir la obligación del presidente de asistir a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso. Es decir, para quienes aprobaron la reforma de 2008, el carácter “añejo” del formato anterior, su discordancia con las “nuevas características de la democracia mexicana”, estaba en el hecho de que el presidente debiera asistir a la sesión del Congreso General respectiva a intercambiar públicamente puntos de vista y posiciones políticas en relación con la gestión del gobierno.

Esto contrasta con quienes de tiempo atrás venían proponiendo el establecimiento de la obligación del titular del Ejecutivo de asistir a la sede del Congreso y de externar un mensaje ante el mismo de manera pública, en lo cual se veía un acto no sólo de control parlamentario, sino, más aún, de control político, en el que los medios de comunicación y la propia ciudadanía podían tener algún tipo de participación. Cabe presumir que la decisión de aprobar esta reforma estuvo influida por la historia reciente de los informes presidenciales, en los que, más que diálogo, prevaleció la lógica del no diálogo entre las distintas fuerzas políticas, en el contexto de gran polarización política que vive México desde hace varios años. Se optó entonces por suprimir el espacio del diálogo entre poderes; del diálogo que de todas maneras ya no se daba (y, se calculó, no se daría en el futuro).

Por último, la multicitada reforma del 15 de agosto de 2008 introdujo un párrafo segundo al artículo 69 constitucional, en el cual se establece que ambas cámaras deberán realizar el análisis del informe y además podrán solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante preguntas por escrito, así como citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, “que comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad”. Asimismo, se deja a la ley del Congreso y a sus reglamentos la regulación del ejercicio de estas atribuciones.

Este párrafo se puede fraccionar en varias disposiciones, para efectos de su análisis. En primer lugar, estamos ante el deber que cada cámara tiene de hacer el análisis del informe presidencial, lo cual no constituye precisamente una novedad, pues la llamada “glosa” del informe es práctica cotidiana desde hace décadas. En segundo lugar, y esto sí constituye una innovación, se introduce la posibilidad de plantear preguntas por escrito al presidente de la República, para ampliar información en temas relacionados con el informe (disposición que debe distinguirse de la contenida en el artículo 93 constitucional, también producto de la reforma del 15 de agosto de 2008, misma que se refiere a la posibilidad de plantear preguntas por escrito a titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, pero en apoyo de la función legislativa del Congreso o de otras de sus funciones).

Cabe mencionar que, si bien las preguntas parlamentarias tienen su origen en la forma parlamentaria de gobierno, no son incompatibles con la forma de gobierno presidencial. La intención es dar a los legisladores en lo individual el poder que nunca han tenido en la práctica: el de pedir información o explicaciones directamente a los órganos de la administración pública federal. Cabe señalar, sin embargo, que en el caso del segundo párrafo del artículo 69, no se establece un plazo determinado para respon-

der a la pregunta, mientras que en el párrafo tercero del artículo 93, sí se establece un plazo (15 días naturales a partir de su formulación). De tal manera, es pertinente mencionar que en los países donde los parlamentos cuentan con el instrumento de las preguntas escritas, existen ciertas reglas a las que éstas deben sujetarse. Entre esas reglas encontramos disposiciones como las siguientes:

- a) La pregunta debe versar sobre un asunto (y sólo uno) específico y concreto.
- b) No debe versar sobre algún asunto de exclusivo interés personal del formulante.
- c) No deben tener el carácter de consulta estrictamente jurídica.
- d) No deben contener alusiones nominales a persona alguna.
- e) La materia de la pregunta debe caer en el ámbito de responsabilidad del servidor público a quien va dirigida.
- f) La pregunta escrita se presenta ante la Mesa Directiva, para que ésta la admita y la notifique al Secretario de Estado correspondiente.⁹

En el caso del segundo párrafo del artículo 69 que se comenta, los reglamentos de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión regulan ya el régimen de preguntas parlamentarias de carácter escrito. Cabe recordar que el Reglamento de la Cámara de Diputados fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2010, mientras que el de la Cámara de Senadores lo fue el 4 de junio de 2010. Ambos reglamentos dejaron sin efectos el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que data de 1934.

Ahora bien, a partir de la reforma constitucional del 15 de agosto de 2008 al artículo en comentario, se estableció en el segundo párrafo del artículo 69 la facultad de las cámaras del Congreso de la Unión para citar a diversos servidores públicos federales, para que comparezcan y rindan informes bajo protesta de decir verdad (se presume, en relación con el informe presidencial). En estricto sentido, la facultad para citar a dichos funcionarios no resulta 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 años, con motivo de la llamada “glosa” del informe presidencial. No obstante, si alguna novedad hemos de encontrar en la disposición comentada, ésta se encuentra en la obligación de “rendir informes bajo protesta de decir verdad”. En este aspecto, queda por ser definida mediante la ley del Congreso y sus reglamentos la naturaleza y el alcance de estos “informes”, mientras que la “protesta” implica el surgimiento de una responsabilidad de carácter penal, en términos de lo dispuesto por el artículo 247, fracción I del Código Penal Federal, según el cual se impondrán de dos a seis años de prisión y de cien a trescientos días multa al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad (aunque hay que recordar que los secretarios de Estado están protegidos por el llamado “fuero”, en virtud de lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, por lo que habría que agotar previamente el

⁹Rodríguez Lozano, *op. cit.*, p. 89.

procedimiento de declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados para estar en condiciones de procesarlos penalmente, llegado el caso).

Cabe señalar en relación con el segundo párrafo del artículo 69 constitucional, que por la reforma del 10 de febrero de 2014 se extrajo del elenco de servidores públicos que tienen el deber de comparecer e informar bajo protesta de decir verdad ante las cámaras del Congreso de la Unión, al Procurador General de la República. Lo anterior en razón de que esa reforma transformó dicha oficina en lo que ahora se denomina en la Constitución, la Fiscalía General de la República, y es congruente con su carácter de órgano público autónomo como lo define ahora el apartado A del artículo 102 constitucional.

En el Derecho constitucional comparado pueden encontrarse varias formas de presentar el informe en los países con sistema presidencial. En algunos, como Argentina, Colombia y Costa Rica, además de informar sobre el estado de la nación, los presidentes deberán proponer las medidas o reformas que juzguen necesarias para la buena marcha del gobierno y del país. En otros casos, como el de El Salvador, el informe se deberá presentar por conducto de los ministros. Y en otros casos, como el de Chile, la obligación de presentar el informe no se liga a la fecha de apertura del periodo de sesiones ordinarias, sino que se ordena que se presente “a lo menos una vez al año”. Sin embargo, y a pesar de las diferencias, en todos los casos existe la obligación del presidente de informar anualmente al Congreso del estado que guarda la administración pública o la nación.

Por último, la reforma del 10 de febrero de 2014 adicionó un tercer párrafo al artículo 69 constitucional. La nueva disposición otorgó al Senado la facultad de aprobar la llamada Estrategia Nacional de Seguridad Pública. En dictamen de diversas comisiones del Senado de la República de fecha 3 de diciembre de 2013, se encuentran los razonamientos principales que justificaron no solamente la adición mencionada, sino el conjunto de la reforma político-electoral de ese año. Una de las ideas más generales esgrimida como justificación de la misma consistió en reconocer la necesidad impostergable de reformar la Constitución en materia política-electoral, con el propósito fundamental de fortalecer la democracia y modernizar al Estado mexicano. Ya no había aquel sistema en el cual el Ejecutivo federal contaba con mayorías absolutas en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Se requería entonces un diseño constitucional que fomentara la corresponsabilidad de los distintos poderes y órdenes de gobierno en la ejecución de las responsabilidades públicas, con independencia de su extracción política, y con ello consolidar una democracia de resultados. Lo anterior llevó a abrir la posibilidad de integrar gobiernos de coalición.

En efecto, como se argumentó en las discusiones que llevaron a la referida reforma, en el nuevo contexto político del país la responsabilidad de un ejercicio eficaz y eficiente de las funciones del gobierno no dependía de uno solo de los poderes de la Unión. Al contrario, la cooperación institucional y la coordinación entre las distintas esferas que tienen a su cargo alguna encomienda pública se volvían indispensables. De esta manera, se consideró que la construcción de mayorías que permitan alcanzar una gobernabilidad democrática constituía uno de los ejes articuladores de la reforma cons-

tucional. Para ello, había que abrir el camino a la posibilidad de construir gobiernos de coalición (como lo establecía el Acuerdo No. 5 del Pacto por México). Por ello es que la reforma buscó formalizar el establecimiento de acuerdos políticos, con el objetivo de que la mayoría de los miembros del Congreso asumiera corresponsabilidad en la toma de decisiones de gobierno, de forma tal que la implementación de estas acciones fuera más eficiente, más expedita y con beneficios palpables para todos. Había entonces que ajustar los mecanismos de cooperación entre poderes previstos en la Constitución, para garantizar la concreción de los fines propios del Estado.

Ahora bien, dentro del marco de la colaboración entre poderes, que constituyó una de las líneas principales de la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014, se crearon dos mecanismos de interacción en la relación Ejecutivo-Legislativo: *a)* se otorgó a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 74-VII); y *b)* se dio al Senado la facultad de aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (artículos 69, último párrafo, y 76-XI), en ambos casos “en el plazo que disponga la ley”. En tales casos también se dispuso que si la cámara respectiva no se pronuncia en dicho plazo el Plan o la Estrategia se entenderán aprobados. Asimismo, el Ejecutivo debe informar anualmente del estado que guarde dicha estrategia.

El otorgamiento de la facultad para aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública al Senado de la República respondió a una demanda de la sociedad mexicana por alcanzar niveles de seguridad pública que hace muchos años perdimos. Como se dijo en el dictamen del Senado arriba mencionado, con esta reforma se buscó crear una herramienta de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (específicamente la Cámara Alta). Si bien es cierto que bajo este esquema el primero será todavía el responsable de elaborar la estrategia (en el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso), el Senado se corresponsabilizará aprobando, en su caso, la propuesta que se someta a su consideración. ¿Y por qué el Senado? En el dictamen se dijo que la razón radicaba en el hecho de que en dicha cámara se encuentran representados los estados que son partes integrantes de la Federación.

Bibliografía

- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991.
 ———, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980.
 ———, *Derecho constitucional*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
 CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988*, México, Porrúa, 1987.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, México, Procuraduría General de la República/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.

- CRUZ FERRER, Juan de la, “El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano”, en *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, vol. II, Congreso de los Diputados, 1985.
- EZETA, Héctor Manuel, “La instalación de las cámaras”, *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *Reforma al Poder Legislativo en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, UNAM, México, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1978*, México, Porrúa, 1978.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1987.
- , *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.

Artículo 69

Trayectoria constitucional

69 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 24-XI-1923

XXX LEGISLATURA (1-IX-1922/31-VIII-1924)

Presidencia de Álvaro Obregón Salido, 1-XII-1921/30-XI-1924

Instaura la obligación del presidente de la Comisión Permanente de informar acerca de los motivos que originaron la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-IV-1986

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se establece que la instauración de las sesiones del Congreso y la comparecencia presidencial se llevará a cabo a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del mismo.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 15-VIII-2008

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reformó el artículo para que el presidente en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, presente un informe por escrito, sin que tenga que asistir al Congreso. Asimismo, se agregó un segundo párrafo al artículo para conceder a los legisladores la facultad de requerir al presidente, a través de preguntas parlamentarias, información adicional necesaria para una integral rendición de cuentas respecto al ejercicio del gobierno en el periodo que corresponda. Se incorpora la facultad para el Congreso de citar a comparecer a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales durante el análisis del informe, regulado en la ley secundaria.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se exime al Procurador General de la República de la facultad que ostentan las cámaras de citar al mismo a comparecer y rendir informe bajo protesta de decir verdad, después de rendirse el informe presidencial. Además se establece que el presidente de la República tendrá que presentar ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y tendrá que informar anualmente sobre el estado que guarde.

Artículo 70

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

El Derecho indiano se nutrió de una creciente masa de reales cédulas, reales órdenes, reales provisiones, instrucciones, ordenanzas, etcétera, encargadas de regular las nuevas situaciones que se presentaron en las Indias con la aplicación del derecho castellano. La abundancia de estas disposiciones hizo necesaria la preparación de diversas colecciones para facilitar su conocimiento y consulta. Las disposiciones castellanas para las Indias se clasifican como leyes en sentido estricto y como:¹

- a) *Reales pragmáticas*: se trataba de disposiciones emitidas por el rey que gozaban del mismo valor jurídico y autoridad que el de una ley votada en Cortes.
- b) *Reales cédulas*: éstas eran las más usuales y se integraban por un *intitulatio* o encabezado, endonde se consigna el nombre del monarca junto con todos sus títulos, dirección en donde se indica a quién está dirigida, prefacción en la que se exponen los motivos que dieron origen a la disposición, una parte dispositiva, que se inicia con la fórmula de *orden* y *mando*, si se dirigía a individuos o corporaciones civiles, o bien con *ruego* y *encargo*, si estaba destinada a eclesiásticos; la pena, la data, es decir, día, mes y año en que la disposición se dictó, la firma del monarca, que podía ser, según el momento, con estampilla y el refrendo del secretario, sello de la Cancillería y rúbricas de los consejeros de Indias.
- c) *Reales provisiones*: éstas se integraban con *intitulatio*, dirección, prefacción, parte dispositiva, pena, data, firma del monarca y refrendo del secretario, sello y rúbricas de los consejeros o camaristas de Indias.
- d) *Reales ordenanzas*: similares a la *provisión*, diferían en su contenido, que se divide en capítulos u “órdenes”, por lo general referidas a una institución.

¹Seguimos a Antonio Muro Orejón, *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, México, Escuela Libre de Derecho, Miguel Ángel Porrúa, 1989, pp. 41-45.

70

Sumario

Artículo 70

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	33
Texto constitucional vigente	38
Comentario	
Miguel Ángel Eraña Sánchez	
Reconstrucción histórica	39
Análisis exegético y desarrollo legislativo	42
Derecho comparado	52
Bibliografía	53
Trayectoria constitucional	55

Por ejemplo las ordenanzas de la armada naval, de corso, de intendentes, de los consulados, etcétera.

e) *Reales instrucciones*: con ellas se detallaban cuáles eran las facultades o atribuciones de una autoridad en un tema determinado o de una corporación.

En cuanto a su ámbito de vigencia, estas disposiciones solían ser generales, es decir, para todas las posesiones indianas; o bien, territoriales, para cierta provincia o reino. Existían además disposiciones de derecho propiamente indiano creadas por las autoridades americanas como virreyes, gobernadores y presidentes, y que tuvieron un ámbito provincial de vigencia. Éstos son los autos, los mandamientos y las ordenanzas de gobierno.²

A lo anterior se sumaron en el siglo XVIII, las *reales órdenes*, los *reales decretos* y el *reglamento*. Además, nos encontramos con los *autos acordados* del Real y Supremo Consejo de las Indias, así como con los de las Audiencias y el virrey en las Indias.³ Señala Muro Orejón que la disposición original se entrega a la institución, la autoridad o el particular a quien va dirigida, pero como medida precautoria —muy antigua— se copia el precepto en el *libro registro o cedulaario*, llamado así porque la mayoría son cédulas, que reunidas constituyen la fuente completa, íntegra, auténtica, fidedigna y fehaciente, para el conocimiento de la legislación dada al Nuevo Mundo.⁴

Con las respectivas independencias el orden jurídico común se fragmentó en múltiples órdenes jurídico-nacionales. Constitucionalmente (con Colombia a la cabeza en 1811) se fue sancionando la supervivencia del antiguo derecho en los diversos estados nacionales. El nuevo derecho se habría de desarrollar para posibilitar la construcción de los nuevos Estados.⁵ La sustitución de ordenamientos en las naciones iberoamericanas debía llevarse a cabo por tres razones fundamentales:

1. El derecho vigente en Iberoamérica en el momento de la independencia y aún después era el castellano-indiano y había sido dictado por el rey,
2. Una gran parte de ese derecho ya no correspondía a las ideas de un gran número de iberoamericanos, cuyos respectivos gobiernos a lo largo del siglo XIX emitieron y ejecutaron diversas leyes nacionales, y
3. Debido a que la realidad se fue modificando a ritmo acelerado.

Este proceso se inicia inmediatamente después de alcanzadas las independencias y toma su perfil definitivo con la expedición de los respectivos códigos civiles, penales y mercantiles nacionales y estatales en el siglo XX.⁶ Los juristas en el mundo iberoame-

²Antonio Muro Orejón, *op. cit.*, p. 42.

³Caso de la Audiencia de México, cuyos autos acordados los publicó Eusebio Ventura Beleña en su *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, Impresa en México por Felipe de Zuñiga y Ontiveros, 1797. Existe edición facsimilar del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2 tomos, 1991.

⁴Antonio Muro Orejón, *op. cit.*, p. 44.

⁵Carlos Garriga, “Continuidad y cambio del orden jurídico”, en *id.*, (coord.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispánico*, México, El Colegio de Michoacán, 2010, pp. 73-74.

⁶Sobre la codificación en Iberoamérica véase, entre otros, a Óscar Cruz Barney, *La codificación en México*, México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010; Alejandro Guzmán Brito, *Historia de la codificación civil en*

ricano independiente conocían la doctrina de la época anterior a las independencias, muchos de ellos habían sido formados en ella y buscaron adaptarla a la nueva realidad.

Por otra parte, debe tenerse presente, para dimensionar la importancia del proceso legislativo y las formas de creación de la ley en la actualidad, que con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789,⁷ frente a la concepción jurídica del antiguo régimen, existen sólo dos valores político-constitucionales: el *individuo* y la *ley como expresión de la soberanía de la nación*. Sostiene Maurizio Fioravanti que el término “ley” en la Declaración contiene junto al significado de “límite” al ejercicio de libertades, de sumisión, el de *garantía* de que los individuos ya no podrán ser ligados por ninguna autoridad que no sea la del legislador, “intérprete legítimo de la voluntad general”.⁸

En este sentido, la ley se concibe por los revolucionarios franceses como un valor, mas que un mero instrumento, gracias al cual se hacen posibles los derechos y las libertades de todos.⁹ La validez de las normas jurídicas dependerá de sus formas de producción; su juridicidad ya no dependerá de su justicia o racionalidad intrínsecas, sino de su positividad, es decir, del hecho de ser expedida por una autoridad competente en la forma prevista para ello.¹⁰ El sometimiento de los poderes del Estado a la ley consistirá en la regulación por la ley de las relaciones entre el Estado y la sociedad, al suponer que el primero actúa conforme a leyes y a través de ellas.¹¹

A partir del siglo XVIII se va a considerar, cada vez con mayor fuerza, que la ley es la única fuente legítima del derecho, única capaz de expresar la voluntad general y por ello se impone por encima de cualquier otra forma de producción jurídica, debilitando a las demás, “el viejo pluralismo jurídico, que tenía a sus espaldas, aunque con varias

Iberoamérica, Navarra, Universidad de Navarra, Thomson Aranzadi, 2006; Abelardo Levaggi, *Fuentes ideológicas y normativas de la codificación latinoamericana*, Buenos Aires, Universidad del Museo Social Argentino, 1992; Carlos Ramos Núñez, *El Código Napoleónico y su recepción en América latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997; Carlos Ramos Núñez, *Historia del derecho civil peruano, siglos XIX y XX*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2001, 4 tomos; Jesús Rubio, *Sainz de Andino y la codificación mercantil*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1950; Carlos Salinas Araneda, “Influencia del derecho canónico en algunos códigos civiles de América a través del Código Civil de la República de Chile”, en José Luis Soberanes Fernández y Rosa María Martínez de Codes, *Homenaje a Alberto de la Hera*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008; Víctor Tau Anzoátegui, *La codificación en la Argentina, 1810-1870. Mentalidad social e ideas jurídicas*, 2a. ed., Buenos Aires, Librería/Editorial Emilio J. Perrot, 2008; Víctor Tau Anzoátegui, “El pensamiento español en el proceso de la codificación hispano-americana: los Discursos críticos de Juan Francisco de Castro”, *Index. Quaderni camerti di studi romanistici*, Napoli, Jovene Editore, núm. 14, 1986.

⁷Sobre los antecedentes de la Declaración véase Jean Louis Gazzaniga, “La dimension historique des libertés et droits fondamentaux”, en Remy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche y Thierry Revet (coords.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8a. ed., París, Dalloz, 2002, pp. 16-23. Para la evolución de los derechos del hombre resulta de interés la obra de Alfred Dufour, *Droits de l’homme, droit naturel et histoire*, París, Presses Universitaires de France, 1991. Muy interesante para la codificación penal Bruno Dubois y Tanguy Le Marc’Hadour, *Un code pour la Nation. La codification du droit pénal au XIXe siècle (France, Belgique, Angleterre)*, Lille, Francia, Centre d’Histoire Judiciaire, Université de Lille 2, 2010.

⁸Maurizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones*, Trad. Manuel Martínez Neira, 3a. ed., España, Ed. Trotta, 2000, p. 58.

⁹*Ibidem*, p. 62.

¹⁰Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 66.

¹¹Carlos de Cabo Martín, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Ed. Trotta, 2000, p. 19.

vicisitudes, más de dos mil años de vida, se sofoca en un rígido monismo”.¹² En este sentido, la división de poderes será el cimiento para asignar la producción jurídica al Poder Legislativo, que se identifica como titular de la soberanía popular. Así, la voluntad general será expresada a través de la representación y ésta se expresa a través de la ley, “fundamento material de su lugar en la jerarquía normativa”.¹³

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 establece, respecto de los proyectos legislativos, que si hubieren sido adoptados, se extenderían por duplicado en forma de ley, y se leerían en las Cortes; hecho lo cual, y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, serían presentados inmediatamente al rey por una diputación. Conforme al artículo 142, el rey tiene la sanción de las leyes mediante la siguiente fórmula, firmada de su mano: “Publíquese como ley”. Por otra parte, el artículo 155 establecía que el rey, para promulgar las leyes, usaría de la fórmula siguiente:

N. (el nombre del Rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente (aquí el texto literal de la ley). Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule (va dirigida al secretario del Despacho respectivo).

El Decreto para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814 establecía en su artículo 2 que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. Con una clara influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, el artículo 127 establecía que si resultare aprobado el proyecto de ley correspondiente, se extendería por triplicado en forma de ley. Firmando el presidente y el secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso. La fórmula de promulgación era, conforme al artículo 130, la siguiente:

El Supremo Gobierno mexicano, a todos los que las presentes vieren, sabed: Que el Supremo Congreso en sesión legislativa (aquí la fecha) ha sancionado la siguiente ley (aquí el texto literal de la ley). Por tanto, para su puntual observancia, publíquese y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares, y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad, para que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Palacio Nacional, etcétera [debían firmar los tres individuos y el Secretario de Gobierno].

El Supremo Gobierno debía entonces proceder a comunicar la ley al Supremo Tribunal de Justicia, y se archivarían los originales, tanto en la Secretaría del Congreso,

¹²Paolo Grossi, *Mitología jurídica de la modernidad*, Trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2003, p. 75.

¹³Carlos de Cabo Martín, *Sobre el concepto...*, op. cit., p. 20.

como en la del Gobierno. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 18 de diciembre de 1822 establecía, dentro del proceso de transición jurídica, que quedaban, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnasen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia.

Establecida la República Federal, el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 establecía en su artículo 13 las formas de expresión del Congreso General para el ejercicio de sus facultades, siendo éstas precisamente las leyes y decretos. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 establecía en su artículo 47 que ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter más, que el de ley o decreto, reexpresión del artículo 13 citado del Acta Constitutiva y base del actual artículo 70 constitucional.

Esta disposición se repite textual en el artículo 43 de la Tercera Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836: artículo 43. “Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto”. En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se repite el texto en el artículo 64: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”.

La Constitución Federal de 1857 contempla por una parte las formas legislativas del Ejecutivo en su artículo 88: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos”. Por otra, el artículo 64 modifica la redacción tradicional e introduce la figura del “acuerdo económico”, al establecer que toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios. Asimismo, el artículo 72, fracción XXVIII, le confiere al Congreso la facultad: “Para formar su Reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes”.

Cabe destacar que mediante reforma del 13 de noviembre de 1874 se recupera la fórmula tradicional que trata de leyes y decretos. Por su parte, el artículo 28 del Estatuto Orgánico Provisional de la República de 15 de junio de 1858, emanado del Plan de Tacubaya habla, de leyes y decretos, así como del contenido y materia de los mismos. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 establecía en su artículo 80 que todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren, se arreglarían a las bases fijadas en el propio Estatuto. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917 reproduce el texto reformado del artículo 64 de la Constitución de 1857 y señala:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto).

Artículo 70

Texto constitucional vigente

- 70 *Artículo 70.* Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.¹⁴

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.¹⁵

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.¹⁶

¹⁴Párrafo adicionado, DOF: 06-12-1977.

¹⁵Párrafo adicionado, DOF: 06-12-1977.

¹⁶Párrafo adicionado, DOF: 06-12-1977.

Artículo 70

Comentario por **Miguel Ángel Eraña Sánchez**

El artículo 70 constitucional sirve de confín para aquellos postulados de la sección I, del capítulo relativo al Poder Legislativo de la Federación que no tuvieron cabida más coherente en otros apartados del texto supremo. Es el caso de su párrafo de apertura, único intocado por el poder revisor, que lo mismo imputa el carácter de ley o decreto a toda resolución del Congreso que resuelve el tipo de formalidades a las que deberán someterse para su estricta validez, mientras que los tres párrafos restantes estipulan de forma disímbola tanto la reserva constitucional de ley para el Congreso de la Unión como el enunciado de sus caracteres, alternándole con la *constitucionalización* de las agrupaciones de diputados hoy identificables con los influyentes grupos parlamentarios.

70

Apriorísticamente, cabe anunciar que el orden expositivo de este comentario se ocupará de una breve e inicial presentación de la historia constitucional del precepto, seguido del simultáneo análisis exegético y del desarrollo legislativo que ha afectado a los cuatro párrafos del artículo 70 vigente, hasta concluir en un análisis comparativo y panorámico de las instituciones constitucionales atinentes.

Reconstrucción histórica

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. El texto constitucional prevé una serie de formalidades para la perfección de la ley; por ejemplo, tras su adopción asamblearia, debían generarse dos ejemplares del texto firmados por el presidente y dos secretarios de la Cámara antes de pasar al rey para su promulgación (artículo 141). En otro precepto (artículo 155), se consagra la fórmula constitucional exacta que el rey debía usar en la promulgación de las leyes:

N (nombre del rey) por la gracia de Dios y de la Constitución española, rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente (aquí el texto literal). Por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule (orden para el secretario del despacho).

Constitución para la Libertad de la América Mexicana de 1814. En sentido parecido, este cuerpo normativo que lleva la impronta gaditana identificó las formalidades tanto para el perfeccionamiento de las leyes en sede cameral como las relativas a la promulgación por el gobierno. Así, la Constitución exige que una vez aprobado el proyecto de ley (artículo 127), se “extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el presidente y secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso”. En cambio, la fórmula de promulgación del artículo 130 literalmente señala:

El Supremo Gobierno mexicano, a todos los que los presentes vieren, sabed: Que el Supremo Congreso en sesión legislativa (inserto aquí la fecha), ha sancionado la siguiente ley (aquí el texto legal). Por tanto, para su puntual observancia, publíquese y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas de cualquier clase y dignidad, para que guarden y hagan cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y otros documentos constitucionales. En este documento constitucional tiene su génesis el primer párrafo del artículo 70 vigente; en específico, en el artículo 47 que literalmente señala:

Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto, [en tanto que el artículo siguiente indica:] las resoluciones del Congreso general, deberán estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en esta Constitución. [En ese orden, el artículo 65 se encarga de completar que:] siempre que se comunique alguna resolución al presidente de la República, deberá ir firmada de los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas; [por cierto, esta última disposición prácticamente se reprodujo en el texto de 1917].

Es importante destacar que el carácter de ley o decreto que imputa la Constitución de 1824 a las resoluciones del Congreso no se verá en ningún momento trastocado durante el frenético periodo de propuestas constitucionales que toman cuerpo entre los años de 1836 y 1856. Por ejemplo, se mantienen con redacciones similares tanto la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 (artículo 43), el Primer Proyecto de Constitución Política de 25 de agosto de 1842 (artículo 77), el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 26 de agosto de 1842 (artículo 36), el Segundo Proyecto de Constitución de la República Mexicana, de 2 de noviembre de 1842 (artículo 67), como las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 (artículo 64).

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856 y Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857. La singularidad tanto del proyecto como del propio texto constitucional de 1857 radica en el hecho de que modifican, por vez primera, el carácter de ley o decreto de las resoluciones del Congreso en tanto que introducen elementos nuevos. Así, en el proyecto del artículo

76 y en el artículo 64 que resultó finalmente aprobado, señalaban: “toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios”.

Por otra parte, cabe destacar que tanto el proyecto como el texto supremo aludidos introdujeron también una facultad expresa del Congreso que no se reconocía en los documentos constitucionales precedentes. Nos referimos a la prevista en el artículo 72, fracción XXVIII (artículo 64, fracc. XV en el Proyecto), que confiere al Congreso la facultad: “Para formar su Reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes”. En buena medida, la inspiración de este precepto supone el conocimiento de la redacción del artículo I, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución estadounidense.

Reforma del artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, de 13 de noviembre de 1874. De manera simultánea a la recuperación del bicameralismo, esta trascendente reforma del texto supremo de 1857 recuperó también la semántica constitucional que había estado vigente por dilatado tiempo. Esto es, el carácter de ley o decreto de las resoluciones del Congreso, en los términos siguientes:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917. Aquel precepto mencionado con anterioridad —que apareció como la fracción XXVIII del artículo 73 dentro de la Constitución de 1857, de inspiración estadounidense— reocupa su lugar, pero como la fracción XXIII del nuevo artículo 73 de la Constitución promulgada en el año de 1917. Por otra parte, el contenido del único párrafo del artículo 70 que adopta el texto de Querétaro no hizo más que reproducir el cuerpo del texto que presentó el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, el cual, a su vez, había retomado la redacción del artículo 64 reformado de la Constitución de 1857. De esta manera, el primer párrafo del artículo 70 que ha subsistido hasta la fecha expresa desde entonces:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta (texto de la ley o decreto).

En el siguiente epígrafe, se analizarán las adiciones constitucionales encarnadas en los tres últimos párrafos del artículo 70 que surgen de un procedimiento singular de reforma llevado a cabo hacia el final de la década de los sesenta del siglo pasado.

Análisis exegético y desarrollo legislativo

El párrafo inicial y más veterano del artículo 70 resulta heredero de la tradición constitucional decimonónica de distinguir leyes y decretos como resoluciones diferenciadas a través de las cuales se produce, en principio, toda la actividad del Congreso de la Unión, seguido de imponer ciertas formalidades a la función promulgadora del Ejecutivo que bien conectan con la simbología de predominio congresual de la época. Antes de incidir en la naturaleza y alcances de estos postulados, vale la pena mencionar que, de *jure* y de *facto*, el Congreso de la Unión y sus respectivas cámaras (y también sus órganos propios) se pronuncian con efectos institucionales *intra* cameralmente o hacia el exterior mediante otro tipo de resoluciones que no necesariamente llevan la denominación de ley o decreto.

Baste recordar que el artículo 77, fracción I, habilita la adopción de acuerdos económicos relativos al régimen interno de las cámaras (la denominación puede ser indistinta: acuerdos, comunicaciones, anuncios, etcétera). Como lo hemos indicado en el comentario del artículo 77, dicho tipo de resoluciones nunca podrán contravenir postulados constitucionales o legales y caben, más bien, en tres supuestos básicos: uno, cuando lo determine expresamente el ordenamiento; dos, ante la ausencia de disposición expresa, y tres, en caso de que exista confusión o duda sobre el sentido de la norma constitucional, legal o reglamentaria.

En otras ocasiones, las cámaras han utilizado la fórmula de *reglamento* o *estatuto* para la expedición de normas internas sin la alusión expresa de que se trate de una ley o decreto. Como ejemplo del primero se cuenta al Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de noviembre de 2001 y, como ejemplo del segundo, considérese al Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, de 22 de mayo de 2000, y al Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de noviembre de 2002.

En sentido parecido, durante la etapa más pluralista de ambas cámaras se ha ido acusando la utilización de las denominadas Propositiones con Punto de Acuerdo que en el derecho comparado se reconocen también como Propositiones No de Ley; en la realidad, tales propositiones no tienen ningún efecto vinculante y, más bien, sólo traducen el principio de publicidad parlamentaria al asunto subyacente, en tanto que pueden magnificarse los efectos mediáticos al conseguirse el respaldo y el interés de la mayoría parlamentaria. Aun cuando estas propositiones tienen su fundamento original en los artículos 59 y 60 del antiguo Reglamento Interior del Congreso, la costumbre parlamentaria les ha vuelto protagonistas reiterados, en la medida que su promoción

desconfina al diputado o senador del anonimato y de la disciplina excesiva del grupo parlamentario, mas sin que esto imposibilite la rúbrica plural del instrumento.

Con independencia de estas resoluciones adoptables en el Congreso vistas con anterioridad, enseguida incumbe detenerse en que, bien como ley o decreto, el Poder Legislativo de la Federación debe pronunciarse de ordinario en sus resoluciones tal y como lo estipula el artículo 70 constitucional. A pesar de la imposibilidad de acentuar un tratamiento histórico sobre la distinción de las resoluciones normativas, viene al caso la oportuna descripción del profesor A. Gallego Anabitarte quien en una de sus obras relata que:

El concepto de ley había sido destacado siempre de las demás normas jurídicas en una comunidad. Los griegos distinguían *nomoi* como norma duradera y general, orientada a la justicia y producto de la ciencia y prudencia, del *phesisma* o mero decreto. En la Roma republicana, la *lex* era bien diferente de los edictos o decretos, actos de magistrados, y en la Roma imperial, los *senatus-consultus* y los edictos eran separados de los *decreta* (sentencias) y *mandata* (instrucciones a gobernadores). Bajo Carlomagno, las *Capitularia per se scribenda* eran las leyes generales, mientras que las *Capitularia missorum* eran las instrucciones de carácter administrativo o los *missi dominici*. Bajo la monarquía absoluta, si bien no se distinguían claramente las diversas normas jurídicas, las *ordenanzas generales* se diferencian de los *Edictos* sobre puntos particulares y de las meras declaraciones [...] Las expresiones *ordenanzas* e *instrucciones*, o cartas reales, quedarán para las reglamentaciones minuciosas de determinadas instrucciones u órdenes a funcionarios.

Repasando la mirada en la historia de nuestro país —antes apreciamos cómo la distinción entre ley y decreto se *constitucionaliza* por vez primera en el texto liberal de 1824—, encontramos que en este hecho influyó la consideración del propio Reglamento del Soberano Congreso de 1823, el cual ya se había encargado de separar en varios tipos a sus resoluciones (leyes y decretos, y además proposiciones). No obstante, será hasta la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 donde se clarifiquen tipos y características de las resoluciones normativas del Congreso cuando su artículo 43 dispone que:

Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

De manera substancial, los contenidos anteriores siguen resumiendo las diferencias genéricas entre la ley y el decreto en nuestro sistema. Si fijamos la atención en este último, se apreciará también que el término es compartido con otros poderes del Estado; en específico, con el Poder Ejecutivo, quien legal y típicamente vacía su facultad reglamentaria a través de la formalidad de un decreto promulgable en el *Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, tal instrumento normativo se diferencia notoriamente del

decreto, cuya resolución compete al Congreso —o a cualesquiera de las cámaras—, no sólo por su *iter* procedimental de exclusividad congresual, sino que éste es el único instrumento vinculado con el ejercicio del derecho o facultad de iniciativa previstos en los artículos 71 y 122, base primera, inciso ñ) del texto supremo. Ahí hablamos de la titularidad de los diputados y senadores, de las legislaturas y de la Asamblea del Distrito Federal, así como del presidente de la República (que por cierto encarna la entidad con la normativa más actualizada para la formulación *intra* orgánica de iniciativas de ley o decreto a través del Acuerdo sobre lineamientos legislativos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de septiembre de 2003).

Sólo para ejemplificar ciertos casos de expedición de decretos por parte del Congreso o de sus cámaras: la autorización para ausentarse del país al presidente de la República (artículo 88); o bien, las autorizaciones, permisos, aprobaciones o licencias del Congreso o de la Comisión Permanente en relación con solicitudes de servidores públicos de la Federación o en el ejercicio de competencias diversas (artículos 62, 67, 73, fraccs. I y III, XXVI, XXVII, 74, fracción IV, 76, fracciones II, III, V, etcétera, 84, 85 y 86). Es oportuno indicar que las iniciativas de reforma o de adición a la Constitución o a cualesquiera de las leyes cuya competencia sea del Congreso se aprueban como decretos; en cambio, si se trata de una nueva ley producto del estreno de una atribución o por la abrogación de otra, se les exige contar con la formalidad expresa de ley.

Precisamente, más complejas resultan las valoraciones doctrinales sobre las leyes. Con independencia de que el procedimiento de creación de normas en sede congresual suministra la legitimidad democrática a esta típica función de control de los parlamentos, el problema discurre hacia otras vetas si atendemos a la mutación resentida por el concepto de ley —y sus propios caracteres— dentro del Estado constitucional contemporáneo. Como bien apunta el profesor Francesc de Carreras, el positivismo racional de Hobbes, la ley como garantía institucional de la libertad de Locke y Montesquieu y el carácter general e igual de la ley rousseauniana, derivada de su origen soberano, serán los elementos que Kant —y Humboldt— introducirán en su gran y equilibrado concepto de Estado de derecho que no sólo amparará la libertad política en sentido liberal —de no injerencia—, sino también democrática —de participación. Mas trascendiendo a esto, merece resaltarse que los caracteres rígidos e inescindibles de *generalidad* y *universalidad* de la ley se han ido difuminando no sólo en los pareceres de la doctrina, sino, más aún, en la jurisprudencia de los sistemas comparados, en la medida que ha irrumpido con potencia la noción de Constitución normativa y el correlativo resguardo de su supremacía por parte de los jueces constitucionales.

Más allá de la abundancia de leyes que ha caracterizado a los Estados de corte liberal-democrático —principalmente europeos y latinoamericanos— y de que la doctrina haya definido al siglo XX como el siglo del “legislador motorizado”, existe consenso con respecto de aquella noción de ley jellinekiana que ya no sólo “regula las relaciones entre personas disponiendo imperativamente acerca de sus derechos y deberes mutuos”, sino que, hoy por hoy, la ley constituye el primer instrumento para el diseño de las políticas públicas gubernamentales que se verán sin remedio influen-

ciadas por la correlación de las fuerzas parlamentarias. Además, la ley implica un verdadero instrumento para la regulación de los grandes sectores de la acción pública (profesor Tudela Aranda) de la misma manera que prolonga el consenso constitucional al momento de incidir sobre los derechos fundamentales, mediante la aproximación de las posiciones pluralistas que tienen cabida en el Poder Legislativo.

Por lo anterior, cobran relevancia opiniones doctrinales como la del alemán E.W. Böckenförde quien reivindica que la caracterización de la ley, como forma superior (bajo la Constitución) de creación del derecho en un sistema democrático, se debe a su modo de elaboración en el Parlamento; en especial, a la dialéctica de discusión y de negociación entre las distintas fuerzas políticas y en presencia constante de la opinión pública (esto es el principio de publicidad parlamentaria). Las materias reguladas por la ley, las que constituyen la reserva de ley, deben ser todas aquellas y sólo aquellas respecto de las que resulten esenciales para este procedimiento de discusión pública y transacción entre las distintas fuerzas políticas presentes en la Cámara.

Tanto la veteranía de nuestro texto constitucional como lo heterogéneo del *momentum* sociológico de expedición del casi cuarto de millar de leyes federales vigentes en el México de hoy, indudablemente que facilitan el apunte de críticas doctrinales hacia todas direcciones. Por ejemplo, recalándose en la inexistencia de procedimientos formales y materiales de creación de leyes diferenciados; o en la ausencia de un *plus* protector del contenido esencial de los derechos humanos y garantías individuales dentro de los ordenamientos *subconstitucionales* (rigen más de 50 leyes federales que les atañen directamente); o en la homogeneidad indiscriminada en la tramitación de cualquier ley o decreto congresual (junto al correlativo déficit reglamentario de todo el trayecto legislativo); o en la adjetivación *asistemática* y confusa de las leyes del ámbito federal o nacional (orgánicas, reglamentarias, generales, que establecen bases, etcétera); o en la subsistencia de leyes *preconstitucionales* (Ordenanza General de la Armada, de 8 de enero de 1912 y Ley de Imprenta, de 12 de abril de 1917); o en la intocabilidad de una legislación anacrónica de impronta unitarista que desconoció el pluralismo; o en la expedición de reformas legales que de consuno privilegian la legislación organizativa de carácter electoral en tanto que mantienen la desprotección sustancial y dinámica de los derechos políticos; o en la desnaturalización y la degradación normativas de verdaderas leyes vinculadas con los derechos humanos y el Estado democrático dentro del Congreso (ejemplos: el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, de 12 de mayo de 2003, y el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 18 de mayo de 2005), o en la falta de justiciabilidad plena de las minorías parlamentarias ante una jurisprudencia constitucional resistente a actualizar la naturaleza jurídica de la legislación presupuestaria de la Federación y de las entidades.

Salvando estos cuestionamientos críticos, vale detenerse enseguida en la segunda parte del párrafo de apertura del artículo 70 que señala: “las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán de esta forma: El Congreso de los Estados Unidos decreta”. En los sistemas constitucionales se ofrecen, cuando menos, tres mo-

dalidades para el perfeccionamiento jurídico de una ley votada por el Poder Legislativo. Como lo explica el profesor Molina Piñeiro, se tiene tanto la solución monárquica de la sanción por el rey como la solución democrática-parlamentaria en que éste la aprueba y sanciona y, por último, la solución mixta que consiste en la promulgación. En relación con esta última que además resulta la solución adoptada por el sistema mexicano, el mismo indica que “promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad”.

En realidad, las formalidades dispuestas en el artículo 70 para perfeccionar la ley o el decreto del Poder Legislativo sólo ampararán, en un principio, a aquellas resoluciones que a la vista del Poder Ejecutivo deban ser publicadas inmediatamente por no merecerle observaciones. Inclusive, el inciso b) del artículo 72 de la Constitución imputa una *aprobación* factual de aquel proyecto de ley o decreto que el Ejecutivo no devuelva a la Cámara originaria dentro de los 10 días útiles (es decir, hay un extremo semántico del texto que hace partícipe de la aprobación legislativa al propio presidente cuando, en una interpretación integralista y contemporánea, la promulgación presidencial encierra el carácter de acto debido), a no ser que el plazo mencionado con anterioridad coincida con los recesos del Congreso, con lo cual se extiende el término al primer día útil en que se reúnan las cámaras en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Tal como lo dispone el propio artículo, las observaciones parciales o totales del Ejecutivo serán reversibles en sede legislativa si en cada Cámara consiguen el apoyo a la resolución original de dos terceras partes del número total de votos. En la etapa de pluralismo más vigoroso de los últimos años, el Ejecutivo ha opuesto objeciones a cuatro importantes proyectos de ley: Ley de Desarrollo Rural (marzo de 2001), Ley General de Salud, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Ley de Coordinación Fiscal (meses de marzo, abril y junio de 2004). En todo caso, las formalidades de la promulgación se relacionan también con la facultad del presidente de la República, que se encuentra prevista en el artículo 89, fracción I, ya que finalmente dicho funcionario es el responsable de la promulgación y publicación de las leyes.

Con independencia del precedente jurisprudencial que se convence de la sinonimia de estos dos últimos vocablos (amparo en revisión 2260/74, de 19 de agosto de 1980 que considera a la primera voz no otra cosa que la publicación formal de la ley), cabe distinguir que en el acto de promulgación presidencial podría subyacer cierto elemento psicosociológico (y otro constitucional: artículo 70 primer párrafo) en la *supra* formalidad de las resoluciones congresuales que provienen de la representación popular —con lo cual se naturaliza una competencia promulgatoria compartida de forma indisoluble entre Legislativo y Ejecutivo—. En sentido contrario, consideramos que el acto de publicación se inscribiría en la órbita preferente de este último, en la medida que su esencia conlleva la ejecución típica de las leyes (artículo 89, fracción I) y su omisión no haría más que insertar al Ejecutivo en un circuito extraordinario de medición y equilibrio de fuerzas con el Legislativo (artículo 72). En otras palabras, la “promulgación” —como voz latina indicante de *la acción de publicar una cosa solemnemente*,

según el diccionario de la RAE*— hundiría sus raíces en la noción política de Constitución, a diferencia de la voz más contemporánea de “publicación” que se adscribirá con mayor coherencia en la noción normativa de Constitución.¹⁷

Dejado atrás el contenido del primer párrafo del artículo 70, pasamos ahora el análisis a su tríada de párrafos que surgen con la reforma política integral de la Constitución llevada a cabo durante el sexenio del presidente José López Portillo, sólo que evitaremos un tratamiento que mantenga la secuencia del artículo, para dar paso al comentario simultáneo de los párrafos segundo y cuarto, ya que ahí se preceptúan aspectos comunes: reserva de ley del Congreso y formalidades constitucionales que le atribuyen fuerza normativa; después, engarzaríamos con más claridad la atención en el tercer párrafo que atañe al estatuto de las agrupaciones o grupos parlamentarios.

La aludida reforma múltiple de los preceptos constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1977, atravesó casi la totalidad del capítulo del Poder Legislativo federal. La atracción por la noción europea de *reserva constitucional de ley* de la época detonó que el esfuerzo legislativo se inclinara por introducir la propia reserva legal en el ámbito normativo del Congreso de la Unión (segundo párrafo del artículo 70); con ello, tanto el proponente de la iniciativa como el poder revisor dejaron fuera la reserva constitucional de reglamento cameral que no sólo ha resultado en la inclinación más presente en los sistemas constitucionales trasatlánticos (y desde 1787, en el artículo 1, sección V, del texto estadounidense), sino que ésta constituía la fórmula adoptada por la Constitución de 1857 y ratificada en 1917 (recuérdese la facultad de la fracción XXIII, artículo 73, que fue abrogada con las nuevas prescripciones constitucionales).

De esta manera, se introduce una variante *sui generis* de reserva constitucional de ley del Congreso de la Unión, no sólo cuando su materialidad legal parece empatar su naturaleza con las demás leyes del propio ámbito competencial, sino también cuando incardina dentro del cuarto párrafo del artículo ciertas formalidades del perfeccionamiento legal, como la *impromulgabilidad* y la proscripción del veto del Ejecutivo, lo cual, en definitiva, aleja sus caracteres de las leyes ordinarias y, de manera paradójica, sitúa a la ley congresual como un reglamento de cámaras tan similar como el del derecho comparado.

En donde se explica con mayor nitidez tal naturaleza, es en la prescripción literal de que: “el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y *funcionamiento* internos” (cursivas del autor). Sin embargo, el desarrollo de esta norma constitucional que tuvo, por vez primera, su expresión en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, publicada el 25 de mayo de 1979, recluyó a este instrumento bajo una naturaleza de predominancia “orgánica”, pese a que de ninguna manera esto se abriga en los postulados constitucionales. Como se aprecia con facilidad, el texto supremo nunca adjetiva el tipo de ley del Congreso y, por el contrario, sólo proclama su materialidad conjunta sobre la “estructura” (órganos) y “funcionamiento internos” como elementos de un desarrollo legislativo posterior.

¹⁷* *Diccionario de la Real Academia Española* (RAE).

En buena técnica legislativa, ello abriría la posibilidad de expedir una Ley del Congreso de la Unión; así, sin adjetivos, con potestad plena para el desarrollo tanto de los aspectos orgánicos como los de funcionalidad del Congreso, ya que precisamente este último ámbito acusa graves insuficiencias reglamentarias que impiden la institucionalización plena y certera de órganos, reglas y prácticas del Poder Legislativo que, en buena medida, se caracterizan por su opacidad y la interpretación mayoritaria de coyuntura. La eventual conciliación de contenidos orgánicos y de contenidos de funcionamiento, hasta completar una mejorada Ley del Congreso, facilitaría la conexión con los grandes temas parlamentarios pendientes de regulación sistemática (aquí sólo pensados de forma hipotética):

- a) Los órganos constitutivos de las cámaras (mesa de decanos).
- b) Los órganos directivos y de gobierno cameral (presidente, mesa, junta).
- c) El estatuto de los grupos parlamentarios de ambas cámaras.
- d) Los órganos de funcionamiento de las cámaras (comisiones y Pleno), donde se incluirían tanto las prescripciones normativas de funcionamiento como los deberes, derechos y atribuciones de los integrantes y directivos de estos órganos colegiados, además de las condiciones de validez y legitimidad de sus actuaciones.
- e) El régimen normativo de la Comisión Permanente.
- f) El régimen normativo de todas las competencias secuenciadas del Congreso de la Unión (incluiría la puntualización del *iter* de nombramiento o renuncia del presidente de la República, y, en general, de las sesiones conjuntas de las cámaras que precisan un desarrollo coherente y eficaz ante las persistentes lagunas).
- g) Las bases normativas que desarrollen con nitidez los artículos 71, 72 y 135 constitucionales (incluiría el procedimiento legislativo ordinario con sus variantes, los procedimientos especiales de reforma y la potencial introducción de un procedimiento legislativo de carácter abreviado, preferente o delegativo).
- h) El estatuto personal del diputado y del senador (incluiría el régimen de incompatibilidades y de responsabilidades públicas; la delimitación de instancias congresuales de control de intereses de los legisladores mediante la introducción de una declaración anual y obligatoria de intereses con seguimiento garantizado, así como la sistematización de sus deberes, derechos, alcances y límites de sus prerrogativas). De la misma manera, estatuir los derechos de las minorías parlamentarias; en especial, la incardinación de recursos para la protección de derechos parlamentarios ante los órganos camerales (que brillan por su ausencia).
- i) La vertebración sistemática de los mecanismos de control congresual (incluiría la clarificación tanto de la naturaleza como de la funcionalidad de los diversos medios de control, sin descartar la conexión de las cámaras con las funciones del Poder Ejecutivo). Podría abrirse paso, también, al régimen de sujeción de los ciudadanos y de las corporaciones privadas tanto a las investigaciones como a las comparecencias del Congreso, de la misma manera que mejorar los sistemas de rendición de cuentas y de control congresual.

Aunque podrían enunciarse otros contenidos legales, importa más resaltar que, una vez deslindados los contenidos de esa hipotética ley del Congreso, ambas cámaras quedarían en aptitud de ejercer la potestad autónoma que las dote de reglamentos

propios, mismos que, por cierto, llevan ya dilatado tiempo de formulación a través del estudio de múltiples proyectos dentro de las expofesas comisiones de cada Cámara. Al margen de las anteriores valoraciones, vale retraer el hecho de que la ley orgánica congresual expedida originalmente en el año de 1979 resultó finalmente desplazada con la expedición de la Ley Orgánica aprobada el 31 de agosto de 1999 (su artículo 7º transitorio dispuso la abrogación de aquélla).

Cabe recordar que el entorno en que surge esta última ley del Poder Legislativo presenta una serie de elementos novedosos que detonan la composición más plural que haya tenido en su historia constitucional. Dos años antes, la Cámara de Diputados reportaba la pérdida de la mayoría absoluta del partido con tradicional hegemonía parlamentaria (por vez primera el partido del presidente de la República, como el resto de los partidos, se convirtieron en fuerzas minoritarias sumados sus escaños de forma separada). Entonces, se recrudece la necesidad de actualizar radicalmente la normativa parlamentaria para ponerla en frecuencia con el modelo congresual democrático; y así, desde el inicio de la Legislatura LVII del Congreso (1997-2000), acontecen prolongadas negociaciones entre los distintos grupos parlamentarios; en una primera fase, sólo trabajaron diputados del PAN y del PRD dentro de un proyecto de ley congresual vertebrado de manera común, el cual, por cierto, no atrajo la anuencia del PRI en el pleno cameral, lo que valió a este partido para presentar un amplio voto particular con proyecto alternativo.

En una segunda fase, el PAN y el PRI definieron un proyecto de ley integrador en lo relativo al Título Segundo dedicado a los diputados, sumándose después el PRD con sus aportaciones, aunque sólo en la parte general. Al mismo tiempo, surgieron complicaciones legislativas entre los senadores inconformes con el trabajo de los diputados y, tanto senadores del PRI como del PAN, presentan sendas y diferenciadas iniciativas ante la Comisión Permanente (sólo coincidentes en defender la propia regulación del Senado, dentro del Título Tercero, sin la intervención de los diputados). Más tarde, el proyecto se ordenó en la materia de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso. Tras intensas negociaciones y trabajo en comisiones (incluidas importantes reuniones en conferencia), y primando razones de *racionalidad legislativa*, se logró impulsar, por una parte, que el Senado formulara un único dictamen (y, así, incluir las partes revisadas del proyecto correspondientes a su actuación como Cámara de origen y Cámara revisora); por otra parte, que la Cámara de Diputados utilizara una metodología parecida y con el mismo efecto, lo cual finalmente concitó la votación favorable de la nueva ley en ambas cámaras.

De esta manera, 135 preceptos sirven para incardinar su objeto principal de regulación: el Título Primero (Del Congreso General), Título Segundo (De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados; Título Tercero (De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores); Título Cuarto (De la Comisión Permanente), y Título Quinto (De la Información y Difusión de las Actividades del Congreso). Entre las múltiples novedades incorporadas por el texto de 1999, en su momento llamó la atención tanto la concepción como el rediseño de los órganos camerales de carácter constitutivo (la Mesa de Decanos) y de los órganos de dirección y gobierno

parlamentario (la presidencia, la mesa, la Junta de Coordinación Política), a los cuales se imputan nuevas características dentro de los procedimientos de composición y elección; de duración y peculiaridades del cargo; así como de redistribución en sus atribuciones legales.

Pasando la atención hacia el cuarto y último párrafo del artículo 70 —consecuentes con la explicación dada líneas arriba—, apreciamos una suerte de supresión de las formalidades típicas de las leyes únicamente admisible para la ley congresual dentro de la propia letra constitucional: “Esta ley (del Congreso) no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia”. Dicha singularidad que impone unas formalidades diferenciadas para la perfección de la ley del Congreso, abreva de la misma historia y de los caracteres típicos de los reglamentos camerales que se fundamentan en el principio de autonomía del Parlamento. Sin embargo, la noción normativa de Constitución que nutre la existencia del Estado constitucional tiende resueltamente a disminuir tal marco de autonomía parlamentaria (expresable en los llamados actos *interna corporis*) y, por consiguiente, se degrada la inescrutabilidad de las normas reglamentarias del Poder Legislativo a sus expresiones más básicas, siendo la pretensión el garantizar la supremacía de la Constitución.

Así lo ha entendido el Poder Judicial de la Federación en las ocasiones contadas que ha resuelto conflictos en donde la normatividad interna de las legislaturas estatales colisiona con los postulados de la Constitución; si bien la Ley Federal del Congreso no ha sido todavía enjuiciada con motivos similares en sede judicial, difícilmente podría desestimarse una *litis* de estas características en la medida que ahí se abrigan disposiciones con fuerza, rango y valor de ley. En nuestro sistema constitucional, donde el requisito de la promulgación presidencial es prescindible para este peculiar caso, se mantiene la costumbre congresual que implica el envío de cualquier decreto de adiciones o reformas de la ley para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* bajo el índice que reza: “Poder Legislativo. Congreso de la Unión” (firmado siempre por los presidentes de ambas cámaras y los secretarios respectivos). Válido como ejemplo se tiene la casi decena de decretos de modificación del texto que se han publicado en el *Diario Oficial de la Federación* desde el año de 1999, de fechas diversas: 31 de diciembre de 1999; 9 de octubre de 2000; 7 de diciembre de 2001; 29 de septiembre de 2003; 10 de mayo y 30 de diciembre de 2004, 8 de marzo y 3 de agosto de 2005.

Vale la pena mencionar que con la asunción de la Ley Orgánica de 1999, de manera expresa se desplazó a buena parte de los contenidos del Reglamento Interior vigente desde el año de 1934, a través de la redacción del artículo 5º transitorio que indica:

En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la ley materia del presente decreto, las disposiciones del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.

No obstante, este comentario no se extenderá en más valoraciones sobre el tema, en virtud de ya haberlo hecho durante el estudio correspondiente del artículo 77 cons-

tucional. Por último, recalcamos el análisis en el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución que toma cuerpo entre las múltiples adiciones de la reforma política de finales de los años setenta. El precepto reza en su letra: “La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partidos, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”. De entrada, es importante retraer la exposición de motivos de la iniciativa presidencial a fin de airear las motivaciones que rondaban la materia. Así, en la parte atinente se señala:

Si a esto añadimos que la Reforma Política que se propone mediante esta iniciativa, de ser aprobada, incrementará el número de miembros de la Cámara de Diputados casi al doble de sus integrantes actuales, resulta evidente que una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas.

Huelga decir que la reforma política de 1977 desestimó cualquier transformación de los preceptos referidos a la Cámara de Senadores (sólo recuérdese su parca organización de 64 integrantes agrupados por criterios territoriales y con única adscripción política), con lo cual se explica que la atención se haya concentrado en la organización de la Cámara de Diputados a cuyos miembros, por cierto, les favorece con garantizarles un estatuto constitucional de reconocimiento de sus agrupaciones, de la misma manera que prevé la reserva legal que no podrá obviar tanto las formas como los procedimientos para materializarlas, en tanto que da por descontado que las agrupaciones mantengan un compromiso ideológico cohesionador.

Tales prescripciones de la Constitución se desarrollan por la Ley Orgánica del Congreso vigente, pero ya no sólo para las agrupaciones de diputados sino, señaladamente, también consigue vertebrarse todo un estatuto legal para las agrupaciones de senadores (la jerga congresual mexicana ha utilizado términos indistintos como bancadas, fracciones y, a partir de 1999, la denominación legal de grupos parlamentarios). En ambas cámaras son suficientes las voluntades de cinco congresistas para constituir un grupo parlamentario (limitable a uno por cada partido nacional con representación cameral). Si bien, en principio, la ley parece laxa en dichos requisitos de constitución (lo cual favorecería la hipotética creación múltiple de grupos parlamentarios), será después el propio sistema electoral el que atempere la proliferación de opciones partidistas (que suele oscilar entre cuatro y seis el registro de grupos por cada Cámara).

En suma, hoy los grupos parlamentarios se fundamentan en una normativa congresual común, sólo diferenciada por las peculiaridades organizativas de los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, pero cuya importancia se equilibra sobremanera no sólo en cuanto a la eficacia de su funcionalidad, sino hasta en la propia concepción normativa:

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y

estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes (artículo 71.1.).

Una lectura interlineada de esta última disposición disipa dudas sobre las principales finalidades concebidas por la ley en relación con el grupo parlamentario: racionalizar los trabajos camerales a partir de estos órganos que cohesionan y armonizan los intereses y la actuación del congresista individual, con los intereses y la actuación de la agrupación política más cercana en preferencia ideológica. En consecuencia, la norma recién transcrita ha positivado la disciplina parlamentaria (estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones), lo cual, en la práctica, se hace extensivo a los procesos de decisión de las cámaras.

Merece subrayarse el hecho de que los grupos parlamentarios, pese a que encarnan la opinión de los partidos con representación en las cámaras, de ninguna manera deben parapetarse en la presunta autonomía que ampararía sus principios o programas de partido. Esto acarrearía la posibilidad de que cualquier actuación lesiva al ámbito de derechos de los legisladores asociados en grupos (o la afectación a la marcha ordinaria de los órganos parlamentarios) sea perfectamente justiciable desde el punto de vista de su constitucionalidad y legalidad. En principio, sería el presidente de la Cámara la autoridad obligada para garantizar la constitucionalidad de actuación de los grupos y sus representantes, seguido de la mesa directiva de la Cámara. En teoría, cualquier omisión o desprotección directamente atribuible a las autoridades camerales posibilitaría la acción del congresista o del titular del órgano afectado para exigir la tutela de jueces constitucionales o de legalidad.

Derecho comparado

Al pasar una vista panorámica sobre los ordenamientos constitucionales comparados, encontramos que el tratamiento de los institutos concitados por nuestro artículo 70 pasa por una variada regulación. Por ejemplo, en los textos europeos continentales, la promulgación formal de las leyes compete al Jefe del Estado. Así, en la Federación Rusa (artículo 84), toca al presidente de la Federación la “firma y publicación” de las leyes federales, aunque aparecen otras reglas singulares como la aprobación debida en el lapso de 14 días (artículo 107.2), o la reserva constitucional de reglamento de la Duma (artículo 100.2).

Tanto en Italia como en Alemania la promulgación compete al presidente de la República y de la Federación, respectivamente, sólo que en el primer país existe el acto debido de publicación dentro del plazo de un mes (artículo 73), mientras que en el segundo país no se explicita (artículo 82.1.). En ambos sistemas se reconoce la reserva de Reglamento (artículos 64 y 42.2 de sus correlativas Constituciones), con la salvedad de que en Italia se constitucionaliza la mayoría absoluta como forma de obtener la validez del ordenamiento.

El texto español imputa al rey la sanción de las leyes que han sido aprobadas por las Cortes Generales, al mismo tiempo que lo obliga a la promulgación y la publicación en el plazo de 15 días (artículo 91). Además, sus preceptos destacan por la amplitud de modalidades normativas de las Cortes Generales; por ejemplo, existe la concepción expresa de un Reglamento común de las Cortes (artículo 72.2), también de los reglamentos singulares de los diputados y de los senadores, y la propia del Estatuto del Personal de las Cortes (artículo 72.1).

El caso francés tiene sus peculiaridades, como cuando atribuye al presidente de la República la promulgación dentro del plazo de 15 días (artículo 10), o cuando considera la revisión previa de la constitucionalidad de las leyes orgánicas por el Consejo Constitucional antes de su promulgación (artículo 46). Y, por otro lado, cuando prefiere el desmarque de la reserva de Reglamento dentro de su Constitución, al optar mejor por la reserva constitucional de la Ley Orgánica a la que incardina formalidades específicas (artículo 25).

Volviendo la atención al constitucionalismo de América Latina, encontramos que la promulgación compete de manera típica al presidente de la República; así ocurre con los textos constitucionales de Chile (artículo 69); Costa Rica (artículo 126); Perú (artículo 108); El Salvador (artículo 134), y Venezuela (artículo 214). De la misma manera, los textos supremos se han decantado por hacer expresa la reserva de reglamento para la normatividad cameral independientemente de que introduzcan formalidades diferentes; por ejemplo, en Chile se exige sólo la mayoría simple para expedir el reglamento asambleario (artículo 53); en Costa Rica no se explicita, pero se atribuye como potestad autónoma de la Asamblea (artículo 124); en Perú y El Salvador sucede algo similar (artículos 94 y 131) y, por último, en Venezuela se vertebra como competencia de la Asamblea el “dictar su reglamento y aplicar las sanciones” (artículo 187.19).

Bibliografía

- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis, *Derecho parlamentario*, Barcelona, J.M. Bosch, 2000.
- AMATO, Giuliano y Augusto Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bolonia, Il Mulino, 1984.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
- BOCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, trad. R. de Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000.
- CANO BUESO, Juan, “El principio de autonomatización parlamentaria y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 40, Madrid, 1984.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 6a. ed., México, UNAM, 1998.
- CARRERAS, Francesc, “La ley en el constitucionalismo y en la Constitución española”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 15, Madrid, 1989.
- CASCAJO CASTRO, José Luis, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1991.

- CHAURAND, Carlos, “Ideas generales sobre el estudio de la técnica legislativa”, en *Ensayos Legislativos*, México, Senado de la República, 2003.
- COSSÍO, José Ramón, “La representación constitucional en México”, en *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM/Cámara de Diputados, 2000.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, voces distintas: promulgación, ley, reglamento, decreto, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, México, Porrúa, 2004.
- FERRERES COMELLA, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, “División de poderes”, en J.J. González Encinar y D. Nohlen (coords.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984.
- GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos públicos representativos*, Pamplona, Aranzadi, 1999.
- , “Los derechos de las minorías: una regla individualista de la democracia”, en *La democracia constitucional*. Estudios en homenaje del profesor Francisco Rubio Llorente, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados/Universidad Complutense/CEC/Fundación Ortega y Gasset, 2002.
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, edición original en castellano 1943, reimp. 1974, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. R. Luengo y J. L. Legaz, Barcelona, Editorial Labor, 1977.
- LAPORTA, F.J., “Constitución y decisión por mayorías”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1, primer cuatrimestre, Madrid, 1984.
- MOLAS, Isidre e Ismael Pitarch, “La oposición parlamentaria en el siglo XXI”, en F. Pau Vall (coord.), *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos, 2002.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio, *Minoría política y tribunal constitucional*, Madrid, Trotta, 2002.
- PASQUINO, Gianfranco, *La Oposición*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T., “Comentario al artículo 70 de la Constitución”, en *Derechos del pueblo mexicano*, 5a. ed., tomo XII, México, LVII Legislatura, 1988.
- y Hugo Alejandro Concha Cantú, “Comentario al artículo 70 de la Constitución”, en *Constitución Política Mexicana Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona Ariel, 2000.
- RIBAS MAURA, Andreu, “Reflexiones sobre el concepto de mayoría absoluta en la Constitución”, en *Cuadernos de la Facultad de Derecho UIB*, núm. 18, Palma de Mallorca, 5 de noviembre de 2001, México, 1998.
- TOSI, Silvano, *Diritto parlamentare*, Milán, Giuffrè Editore, 1993.
- ZACREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1997.

Artículo 70

Trayectoria constitucional

Primera reforma

70

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Se concede la Autonomía al Congreso para expedir y promulgar su Ley Orgánica, misma que determinará las formas y los procedimientos para la agrupación de los diputados.

Artículo 71

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La creación del Derecho y, en particular de la ley como principal fuente del mismo fueron analizados en el comentario al artículo 70, al que remitimos al lector. Los artículos 3º y 4º de la Constitución de Cádiz de 1812, de inicio nos recuerdan que la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales. Asimismo, que la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey (artículo 15) y la primera de las potestades de las Cortes es precisamente conforme al artículo 131 la de proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario, así todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde. En cuanto al rey, conforme al artículo 171, además de la prerrogativa que compete al rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponde hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita por el texto constitucional.

La Constitución de Apatzingán de 1814 también hace referencia a que la máxima expresión de la soberanía es precisamente la facultad de dictar leyes. El artículo 2º es muy claro al señalar que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. Aclara además en el artículo 11 que dentro de las atribuciones de la soberanía la primera de ellas es la facultad de dictar leyes. Para el texto constitucio-

71

Sumario	
Artículo 71	
Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	57
Texto constitucional vigente	
Sección II. De la Iniciativa	
y Formación de las Leyes.	61
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto	62
Bibliografía	80
Trayectoria constitucional	82

nal de Apatzingán, la ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional (artículo 18). La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.

Conforme al artículo 123, cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde. El Supremo Gobierno de acuerdo con el artículo 172 en materia de Hacienda como de Guerra y en cualquiera otra, podía y debía presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgase convenientes, para que fueren examinados; si bien no se le permitía proponer proyectos de decreto extendidos.

Durante el Primer Imperio, en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822 se señala que dentro de las facultades del emperador está la de formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio. En materia de transición, los artículos 1º y 2º establecían que desde la fecha en que se publicase el reglamento, quedaba abolida la Constitución española en toda la extensión del imperio, pero en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de la Independencia. Una vez adoptada la República Federal, en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se estableció en el artículo 13 que pertenece exclusivamente al Congreso General el dar leyes y decretos, especificándose las materias de los mismos en el propio artículo. Dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo señaladas en el artículo 16 está la de dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.

Puesta en vigor la Constitución Federal de 1824, el artículo 41 establecía que cualquier diputado o senador podía hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara. Asimismo, de acuerdo con el artículo 52 se tenían como iniciativas de ley o decretos:

1. Las proposiciones que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendare precisamente a la Cámara de Diputados.
2. Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las cámaras.

Adoptado el centralismo en 1835 y expedidas las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se estableció en la Tercera Ley Constitucional, en su artículo 26, que corresponden a la iniciativa de las leyes:

- I. Al supremo poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.
- II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.

III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

El supremo Poder Ejecutivo y la alta Corte de Justicia podían, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla. Cabe destacar que conforme al artículo 25 de dicha ley constitucional, toda ley se iniciaba precisamente en la Cámara de Diputados: a la de Senadores sólo correspondía la revisión.

Dentro del régimen centralista, con las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 se estableció que corresponde la iniciativa de las leyes: al presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo (artículo 53). No podían dejar de tomarse en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, las que encabezarían una asamblea departamental sobre asuntos privativos de su departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

Se aclara, al igual que en la Tercera Ley Constitucional de 1836, que toda iniciativa de ley se debía presentar en la Cámara de Diputados y los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados pasarían al Senado para su revisión. Restablecido el Federalismo, se estableció en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que era facultad exclusiva del Congreso General dar bases para la colonización, y dictar las leyes conforme a las cuales los poderes de la Unión habrían de desempeñar sus facultades constitucionales.

Cabe señalar que en 1853 con las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución dictadas por Antonio López de Santa Anna, y para efectos de poder ejercer la amplia facultad que la nación le había concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarían en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñaren funciones legislativas en los estados y territorios. Con la Constitución Federal de 1857 el derecho de iniciar leyes competía:

- I. Al Presidente de la Unión.
- II. A los diputados al Congreso Federal.
- III. A las Legislaturas de los Estados.

En la *República Central* de Félix Zuloaga se contemplaba en el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 15 de junio de 1858, dentro de las facultades del Consejo de Estado en el artículo 26, la de iniciativa legislativa. Durante el Segundo Imperio, el emperador representaba a la soberanía nacional. Conforme a la Instrucción para la formación de las leyes del 18 de julio de 1865, tenían iniciativa legislativa el Consejo de Ministros para ser examinada posteriormente por el Consejo de Estado, que una vez que apruebe el proyecto debía remitirlo nuevamente al Consejo de Ministros y al emperador para su discusión, y en su caso aprobación. El texto constitucional de 1917 estableció originalmente lo siguiente:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

La reforma del 29 de enero de 2016 incluyó a la Ciudad de México en la fracción III.

Artículo 71

Texto constitucional vigente

Sección II *De la Iniciativa y Formación de las Leyes*

71

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.** Al Presidente de la República;
- II.** A los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión;¹
- III.** A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México,² y
- IV.** A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.³

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.⁴

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.⁵

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.⁶

¹Fracción reformada, DOF: 09-08-2012.

²Fracción reformada, DOF: 09-08-2012, 29-01-2016.

³Fracción adicionada, DOF: 09-08-2012.

⁴Párrafo reformado, DOF: 17-08-2011, 09-08-2012.

⁵Párrafo adicionado, DOF: 09-08-2012.

⁶Párrafo adicionado, DOF: 09-08-2012.

Artículo 71

Comentario por **Cecilia Mora-Donatto**

71 Superada la etapa de las asambleas estamentales, en Europa; el siglo XVIII, con sus dos sucesos históricos más relevantes: la Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución estadounidense, fue el parteaguas que provocó la transformación de dichas asambleas, propias de las clases dominantes, que se conducían mediante el mandato imperativo en asambleas cada vez más representativas de todos los sectores de la sociedad. Con el advenimiento del Estado liberal, el órgano legislativo ofrecería representación a sectores sociales más amplios convirtiéndose en asambleas eminentemente representativas.

Pero si el siglo XVIII representó para el Parlamento una centuria determinante, el siglo siguiente constituyó una etapa de evidente consolidación para su función legislativa. El enorme fortalecimiento del Parlamento como órgano central de la vida política europea, durante el siglo XIX, tuvo como consecuencia que en varios países del continente los gobiernos no solamente fueran sumamente débiles sino también efímeros, en algunos casos; tal situación se presentó en la Tercera República francesa, regida por las leyes constitucionales de 1875, que produjeron una permanente inestabilidad del gobierno y una preminencia de la Asamblea Nacional y del Senado, que incluso subsistió hasta la Cuarta República. Una situación similar se presentó en Italia bajo el Estatuto Albertino de 1865, que se adoptó para toda Italia con motivo de su reunificación y que estuvo en vigor hasta las primeras décadas del siglo XX. Durante esta época las funciones legislativas fueron concentradas de una manera predominante en los parlamentos, de ahí la denominación de poderes legislativos. Ello se debió al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según las cuales, es en el Parlamento donde se deposita la voluntad general que se expresa a través de la ley.

En este contexto, México surgió a la vida independiente con las instituciones propias de una República, en donde el Congreso poseía para sí la función legislativa. En nuestras constituciones del siglo XIX dicha facultad fue reconocida al Congreso General en la Constitución gaditana de 1812, en la de 1824, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, por las Bases Orgánicas de 1843, hasta llegar a la Constitución liberal de 1857, que a diferencia de las anteriores, establecería un Congreso unicameral; el amplio proceso de reformas que experimentaría esta Constitución daría como resultado una nueva Ley Fundamental, la de 1917 vigente, con múltiples reformas hasta nuestros días, que establece un Congreso General integrado por dos cámaras y que en sus artículos 71 (cuya redacción es alterada por primera vez me-

diente la reforma de agosto de 2011)⁷ y 72, regulan el procedimiento de creación de leyes y decretos.

De esta manera, la Constitución mexicana reconoce al Congreso General como el órgano responsable —a través del procedimiento legislativo— de elaborar y aprobar las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución, así como la creación de los decretos que de conformidad con sus competencias le corresponde aprobar. En la doctrina clásica del derecho mexicano, y siguiendo muy en particular al tratadista Eduardo García Máynez, es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de una ley o decreto, a saber:

- a) Iniciativa,
- b) Discusión,
- c) Aprobación,
- d) Sanción,
- e) Publicación e
- f) Iniciación de la vigencia.

Otros autores suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la Sanción e Iniciación de la vigencia, aunque agregando la “promulgación”. Nosotros hemos propuesto analizar el procedimiento legislativo desde tres fases perfectamente delimitadas:

- 1) Fase de iniciativa;
- 2) Fase de discusión y aprobación por las cámaras, y
- 3) Fase integradora de la eficacia. El artículo 71 que aquí se comenta atribuye dicha facultad al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados y, recientemente, como veremos, a los ciudadanos.

El primer actor para ejercer esta facultad de iniciar leyes o decretos es el presidente de la República, porque es citado en la primera fracción de este precepto, y también porque es él, en su gran mayoría, quien ha ejercido dicha potestad. Diversos autores han señalado que el titular del Ejecutivo llegó a ejercer tal facultad casi en monopolio. Se calcula que, hasta los años ochenta, el 98 por ciento de las iniciativas aprobadas provenían del Ejecutivo. Por tanto, se trataba de una facultad a la que los presidentes recurrían con demasiada frecuencia para lograr la aprobación de leyes que permitieran dar continuidad a sus programas de gobierno.

Esta inercia se vio interrumpida en la LVII Legislatura, que sentó un nuevo precedente en la historia del procedimiento legislativo de nuestro país. Por primera vez, las iniciativas aprobadas provenientes de los legisladores fueron más del doble de las que presentó el presidente de la República. En el transcurso de dicha Legislatura se apro-

⁷Como veremos más adelante, mediante esta reforma el texto del artículo 71 se reformó para sustituir la referencia al Reglamento de Debates por la Ley del Congreso y sus respectivos reglamentos.

baron 52 iniciativas presentadas por el Ejecutivo, frente a 108 de los diputados. Los senadores también hicieron aprobar 7, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 3 y los Congresos locales 1. En las dos legislaturas inmediatas anteriores, la LV y LVI, el porcentaje de iniciativas aprobadas provenientes del Ejecutivo fue de 75 y 78 por ciento respectivamente. En tanto que en la LVII fue de únicamente 30 por ciento, tales resultados muestran la importancia del cambio que experimentó dicha facultad frente al presidente. En las dos legislaturas antes señaladas los senadores no presentaron ninguna iniciativa, mientras que la Asamblea Legislativa presentó 2 y 3, respectivamente, habiendo logrado la aprobación de una en cada caso. Un dato más: los integrantes de la LVII Legislatura mostraron un acentuado interés por legislar, ya que presentaron 533 iniciativas, en comparación con las 162 y 144 que fueron introducidas en las legislaturas LV y LVI. Esta disparidad se refleja en los porcentajes respectivos de las iniciativas aprobadas: Legislatura LVII: 63 por ciento; Legislatura LV: 24 por ciento, Legislatura LVI: 21 por ciento.

Si bien las anteriores cifras reflejan las iniciativas aprobadas y sus porcentajes, veamos cuál es el número total de iniciativas presentadas por cada uno de los titulares de esta facultad en las tres legislaturas que venimos mencionando.

En la LV Legislatura, el presidente presentó 147 iniciativas, de las que le aprobaron 145; los diputados presentaron 162 iniciativas (150 en lo particular, 12 por grupo parlamentario) y fueron aprobadas 38 y 9, respectivamente; la Asamblea Legislativa presentó 2 y le fue aprobada 1; los senadores y las legislaturas locales no presentaron iniciativas. En la LVI Legislatura, el presidente instó a las cámaras con 87 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 86; los diputados presentaron 144 iniciativas (137 en lo particular y 7 por grupo parlamentario) y fueron aprobadas 18 y 3, respectivamente; la Asamblea Legislativa presentó 3 y le fueron aprobadas 2; los congresos locales presentaron 2 y se aprobó 1. Los senadores una vez más no promovieron iniciativas.

Finalmente, en la LVIII Legislatura el Ejecutivo presentó a las cámaras 61 iniciativas, de las cuales le fueron aprobadas 52; los diputados presentaron 553 iniciativas (529 en lo particular y 19 por grupo parlamentario) y fueron aprobadas 103 y 5, respectivamente; los senadores rompieron la inercia de no presentar iniciativas y promovieron 17, de las cuales se aprobaron 7; la Asamblea Legislativa presentó 5 y le fueron aprobadas 3; los congresos estatales promovieron 27 y se aprobó 1. En esta Legislatura, la Mesa Directiva (entiéndase en cuanto integrada por legisladores) presentó una iniciativa que le fue aprobada. También, y en el mismo contexto, las comisiones expusieron 4 iniciativas que no fueron aprobadas. En la LVIII Legislatura, las iniciativas presentadas por los diputados fueron 993, de las que se aprobaron 213, mientras que el Ejecutivo presentó 71, aprobándose 56; los congresos estatales promovieron 90, de las cuales se aprobaron 74; mientras que los senadores presentaron 115, de estas se aprobaron 90; a su vez, los grupos parlamentario promovieron 11 iniciativas, aprobándose 6, y la Asamblea del Distrito Federal vio aprobadas 3 de las 4 iniciativas que presentó.⁸

⁸Estadísticas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

En la LIX Legislatura, el Ejecutivo federal presentó a las cámaras 77 iniciativas, de las cuales se aprobaron 51, se desearon 9 y quedaron pendientes 17. Los congresos locales presentaron en el mismo periodo 129, aprobándose 18, desearándose 34 y quedando pendientes 77. Por su parte, los legisladores de los diversos grupos parlamentarios presentaron 3,489 iniciativas,⁹ de las cuales fueron aprobadas únicamente 466, desearadas 1,257, quedando pendientes 1,762.

Por su parte, en la LX Legislatura el presidente de la República instó al Congreso de la Unión con 71 iniciativas, de las cuales se aprobaron 60 y 11 quedaron pendientes. Los congresos estatales presentaron en esa misma legislatura 109, de las que se aprobaron 11, se desearon 14 y quedaron pendientes 84. Los legisladores presentaron en dicha legislatura un total de 4,120 iniciativas¹⁰ de las que se aprobaron 516, se desearon 1,310 y quedaron pendientes 2,294.

Por su parte el presidente presentó 55 iniciativas en la LXI Legislatura, de las cuales se aprobaron 42; quedaron pendientes 7 y desearon 6. Los legisladores presentaron 5,073,¹¹ de las cuales fueron aprobadas 612. Por último en esa legislatura también presentaron iniciativas los Congresos locales en un total de 107 de las cuales fueron desearadas 79, quedaron pendientes 26 y se aprobaron solamente 2. En el caso de la LXII Legislatura el presidente presentó 81 iniciativas, de las cuales se aprobaron 67, se desearon 2, quedaron pendientes 12 y se desearon 2. Los legisladores presentaron 4,806 de las cuales se aprobaron 259.¹² Por su parte, los Congresos locales presentaron 100 iniciativas, de las que se desearon 76, quedaron pendientes 23 y sólo se aprobó 1.

En suma, la idea de monopolio en el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del presidente de la República empieza a revertirse y es ejercitada con mayor decisión por el resto de los titulares de dicha facultad; el reto, ahora, quizá sea mejorar las iniciativas y hacer que éstas se aprueben. Es oportuno señalar que si bien el artículo en comento atribuye al presidente de la República la facultad de iniciar leyes y decretos, dichas iniciativas se nutren, inevitablemente, del actuar de las dependencias de la Administración Pública Federal, y que en este contexto el Ejecutivo federal ha desarrollado considerables esfuerzos para reglamentar la iniciativa gubernamental, de ahí el especial interés que reviste el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Elaboración, Revisión y Seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de septiembre

⁹En esta cifra se concentran las iniciativas de los grupos parlamentarios que tuvieron representación, y que son los siguientes: del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Convergencia. Actuaron como diputados sin grupo 6 legisladores; también se contabilizan las iniciativas presentadas por algunas comisiones. Cfr. Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación.

¹⁰En esta cifra se concentran las iniciativas de los grupos parlamentarios que tuvieron representación y que son los siguientes: del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Convergencia, PANAL y Alternativa. Actuaron como diputados sin grupo 3 legisladores; también se contabilizan las iniciativas presentadas por algunas comisiones. *Idem*.

¹¹En esta cifra se concentran las iniciativas de los grupos parlamentarios que tuvieron representación y que son los siguientes: del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Convergencia, PANAL. *Vid.* Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación.

¹²En esta cifra se concentran las iniciativas de los grupos parlamentarios que tuvieron representación y que son los siguientes: del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, PANAL, Movimiento Ciudadano y Morena. Véase Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación.

de 2003 (en adelante Acuerdo 9/03), suscrito por la Consejería Jurídica de la Presidencia, durante el sexenio del presidente Vicente Fox. Dicho acuerdo persigue tres objetivos principales, a saber:

- a) Establecer los requisitos, procedimientos y plazos a que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos por los que se expidan, adicionen, deroguen o reformen disposiciones constitucionales o legales.
- b) Determinar las reglas conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, emitirá opiniones y coordinará los estudios técnico-jurídicos por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, durante el proceso legislativo de iniciativas de leyes o decretos.
- c) Finalmente, fijar las bases conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal coordinará la formulación de observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión.

La ejecución del Acuerdo 9/03 corresponde principalmente a la Secretaría de Gobernación, a la Consejería Jurídica de la Presidencia, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer). Están sujetos al mismo las secretarías de Estado previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), así como la Procuraduría General de la República; las entidades paraestatales en términos de lo dispuesto en el artículo 3º de la LOAPF y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como los organismos descentralizados no sectorizados que cuenten con facultades para tramitar iniciativas de leyes y decretos, de tal manera que todas las iniciativas que elaboren dichos organismos para ser sometidas a la consideración y, en su caso, firma del presidente de la República, se tramiten conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 9/03, salvo que el titular del Ejecutivo federal autorice que deban tramitarse de manera distinta. La contravención al Acuerdo 9/03 autoriza a la Secretaría de Gobernación para que en caso de detectar, con motivo del ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 27, fracciones I, XIV y XVI, de la Ley Orgánica, que alguna dependencia o entidad promueve iniciativas o realiza trámites, gestiones o actividades de cabildeo en relación con las mismas, directamente o a través de terceros ante el Congreso de la Unión, grupos parlamentarios, diputados o senadores, sin autorización del presidente de la República y al margen de lo dispuesto en dicho acuerdo, inmediatamente lo haga del conocimiento del titular del Ejecutivo federal y lo notifique a la Secretaría de la Función Pública para los efectos administrativos correspondientes.

El procedimiento que regula el mencionado Acuerdo 9/03, consiste en que las dependencias deben someter al acuerdo del presidente de la República los temas legislativos de su competencia y, en su caso, la elaboración de las iniciativas correspondientes. Una vez que el presidente de la República haya acordado favorablemente la realización de una iniciativa, las dependencias deberán solicitar a la Secretaría de Gobernación y a la Consejería Jurídica su incorporación en los temas legislativos del Ejecutivo federal. Dicha Secretaría podrá hacer las consideraciones que estime perti-

nentes respecto a la viabilidad de la iniciativa y emitir la opinión respectiva dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha en la que se le haya comunicado el acuerdo presidencial. En caso de que no se emita la opinión en el plazo señalado, se entenderá que la misma es favorable. Para tal efecto podrá realizar las reuniones de trabajo que estime necesarias con las dependencias y entidades competentes. La Consejería Jurídica participará en dichas reuniones cuando lo considere conveniente. Ambas dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias y de manera coordinada, programarán la elaboración, la revisión y la presentación de las iniciativas, de acuerdo con las prioridades que determine el presidente de la República.

La regulación que precisa el Acuerdo 9/03 distingue tres instrumentos cuya importancia y tratamiento es diferente, estos son: los anteproyectos, proyectos e iniciativas. Respecto de los primeros, dicho acuerdo establece que es el documento elaborado por la dependencia promovente, previo acuerdo del presidente de la República para ser sometido a la revisión y dictamen de las instancias competentes hasta antes de su presentación a la Consejería Jurídica. En la elaboración de los anteproyectos de iniciativas, las dependencias deben:

- I. Elaborar la Exposición de Motivos, la cual deberá contener, al menos, una descripción general de la situación jurídica que pretende ser creada o modificada, de las razones del contenido de las disposiciones y de los objetivos concretos que se buscan con el anteproyecto, así como una exposición de la congruencia de este con los principios constitucionales y los ordenamientos legales, el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos y, en su caso, con los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte;
- II. Definir claramente, en su caso, el contenido de los intrínquilis en los que se especifiquen las disposiciones que son materia de expedición, reforma, adición o derogación, por cada ordenamiento que contenga el anteproyecto;
- III. Redactar los anteproyectos de manera congruente, clara y sencilla, y
- IV. Precisar el régimen transitorio correspondiente.

La dependencia promovente del anteproyecto debe solicitar la opinión de las dependencias cuyo ámbito de competencia tenga relación con la materia del mismo, por conducto de las unidades administrativas de apoyo jurídico de acuerdo con sus respectivos reglamentos interiores o instrumentos jurídicos de organización interna. Dicha opinión debe emitirse en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud respectiva. En caso de que no se cuente con una respuesta en el plazo indicado, el contenido del anteproyecto se tendrá por aceptado.

El anteproyecto, junto con la opinión de la Secretaría de Gobernación y las opiniones de las demás dependencias competentes, deberá presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), para efectos de los dictámenes sobre impacto presupuestario e impacto regulatorio, respectivamente, al menos treinta días hábiles antes de la fecha en que pretenda ser sometido a la revisión de la Consejería Jurídica. En caso de que la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, por conducto de la unidad administrativa competente, no emita el dictamen sobre impacto presupuestario dentro de dicho plazo, se entenderá que no hay objeciones de carácter presupuestario sobre el anteproyecto de que se trate.

En relación con los proyectos de iniciativas, esto es, al documento definitivo que la dependencia promovente presenta a la Consejería Jurídica, una vez que se han incorporado las observaciones de las dependencias cuyo ámbito de competencia se vincule a la materia objeto de regulación, las de orden presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las de carácter regulatorio de la Cofemer, dichos proyectos serán presentados a la Consejería Jurídica mediante oficio del titular de la dependencia promovente o del servidor público que lo supla en sus ausencias o faltas temporales, salvo lo que disponga su reglamento interior o el instrumento jurídico de organización interna respectivo; dicho oficio deberá señalar expresamente que la elaboración, la revisión y el trámite del proyecto han sido previamente acordados con el presidente de la República. Tales proyectos deberán ser remitidos a la Consejería Jurídica, al menos con un mes de anticipación a la fecha en que pretendan ser presentados al Congreso de la Unión. Los proyectos de iniciativas que se presenten a la Consejería Jurídica para ser desahogados mediante el trámite ordinario, además de cumplir con lo señalado para los anteproyectos de iniciativas, deben ir acompañados de los documentos siguientes:

- I. La opinión de la Secretaría de Gobernación;
- II. En su caso, copia de los oficios que contengan la opinión de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias cuyo ámbito de competencia esté relacionado con el contenido del Proyecto;
- III. De conformidad con lo dispuesto en los artículos: 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 24 y 25 de su Reglamento: Constancia de que el Proyecto fue publicado en el portal de Internet de la dependencia respectiva; Constancia de cumplimiento de la publicación del Proyecto por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuando se trate de proyectos sujetos al Título Tercero “A” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o En el caso de proyectos que no hayan sido sometidos al proceso de mejora regulatoria, el documento que contenga las razones que justifiquen la emergencia o aquellas que demuestren que la publicación previa del Proyecto podría comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo.
- IV. Copia del oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el cual emita su dictamen sobre el posible impacto presupuestario del Proyecto de que se trate, o señale que dicho efecto no se producirá, en términos de lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente;
- V. Dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sobre el impacto regulatorio o, en su caso, el documento por el que dicha comisión señale que este requisito no es necesario o que no va a emitir el dictamen, de conformidad con lo dispuesto por el Título Tercero “A” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, un ejemplar del Proyecto debidamente sellado y rubricado por la Comisión;

VI. Cuadro comparativo en tres columnas que muestre, en su caso, el texto de las disposiciones vigentes, el texto del Proyecto y los comentarios que justifiquen la adición, reforma o derogación de cada disposición.

Correspondía a la Consejería Adjunta realizar la revisión jurídica de los proyectos y formular las observaciones que estime conducentes, las cuales podrán ser desahogadas por escrito o en reuniones de trabajo con la dependencia promovente y las demás que resulten competentes. Durante el trámite de revisión de los proyectos, dicha Consejería podrá solicitar la opinión técnica de las dependencias y entidades que estime conveniente, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, así como los demás documentos, dictámenes y estudios que considere necesarios de otras instituciones. En cualquier momento del procedimiento de revisión, la Consejería Adjunta podrá convocar a las dependencias, entidades u órganos involucrados en un proyecto a las reuniones de trabajo que se estime necesarias o convenientes, con objeto de facilitar su comprensión y análisis, intercambiar puntos de vista y alcanzar los acuerdos y consensos requeridos.

Las dependencias y entidades deben estar representadas por servidores públicos de la unidad administrativa de apoyo jurídico que establezca su respectivo reglamento interior o instrumento jurídico de organización interna, quienes deberán contar con el nivel jerárquico suficiente para asumir los acuerdos que se adopten en dichas reuniones, no siendo lo anterior obstáculo para que participen otros servidores públicos de las unidades administrativas técnicas de la dependencia de que se trate. Las dependencias incorporarán en los proyectos las observaciones que haya formulado la Consejería Adjunta. Una vez satisfechos los requisitos establecidos en el Acuerdo 9/03, la Consejería Adjunta realizará la impresión del Proyecto en papel oficial de la Presidencia de la República (PR-17) en original y cuatro copias, mismo que remitirá a la Oficina del Consejero Jurídico, marcando copia de conocimiento a la dependencia promovente.

Por otra parte, con relación a las iniciativas, correspondía a la Consejería Jurídica y la dependencia promovente, acordar con la Secretaría de Gobernación que la iniciativa sea presentada en la cámara de origen que corresponda o la que sea más conveniente. El consejero jurídico, de considerarlo procedente, someterá a la consideración y, en su caso, firma del presidente de la República, el Proyecto de Iniciativa. Una vez que la iniciativa haya sido firmada por el presidente de la República, se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que, en ejercicio de sus atribuciones, sea presentada ante el Congreso de la Unión acompañada del dictamen sobre impacto presupuestario correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

De conformidad con el referido Acuerdo 9/03, el seguimiento del proceso legislativo de las iniciativas está a cargo de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que hayan sido presentadas ante el Congreso de la Unión por el Ejecutivo federal, por los legisladores o por las legislaturas de los estados. Asimismo, las dependencias y entidades deberán participar en el seguimiento del proceso legislativo de iniciativas

relacionadas con sus respectivos ámbitos de competencia, en coordinación con dicha Secretaría, y deberán rendir a ésta, oportunamente, las opiniones técnicas y jurídicas respectivas, así como formular las recomendaciones que estimen convenientes. Tratándose de temas legislativos prioritarios para el Ejecutivo federal, la Consejería Jurídica podrá coordinar con las dependencias y entidades las opiniones técnico-jurídicas sobre iniciativas que se encuentren en proceso legislativo en el Congreso de la Unión.

De esta manera el presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto pero, de manera exclusiva, le corresponderá presentar las iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la iniciativa de Decreto que contiene la Revisión de la Cuenta Pública Anual, si bien en estos dos últimos supuestos no hablamos *stricto sensu* de iniciativas de ley, sí corresponde al titular del Ejecutivo iniciar ambos procedimientos. También el Acuerdo 9/03 regula un trámite extraordinario relativo al Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mismos que se tramitarán con la debida anticipación, en términos del artículo 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de dar oportuno cumplimiento a lo previsto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En los casos de notoria urgencia, a juicio del presidente de la República, al que se refiere el artículo 43 bis de la Ley Orgánica; el Proyecto deberá ser enviado a la Oficina del Consejero Jurídico mediante oficio suscrito por el titular de la dependencia promovente, en el que se expresarán detallada y objetivamente las razones que motiven la urgencia del proyecto. En tales casos, el consejero jurídico solicitará a las instancias revisoras que el proyecto de que se trate sea tramitado en forma extraordinaria y con carácter de urgente, y se podrán presentar los proyectos sin alguno de los anexos previstos para los proyectos de iniciativas. En todo caso, dichos requisitos deberán estar plenamente satisfechos dentro de los plazos que establecen las disposiciones aplicables, para que el proyecto pueda ser sometido a la consideración y, en su caso, firma del presidente de la República.

Es preciso señalar que en relación con la iniciativa presidencial, en agosto de 2012 se reguló constitucionalmente la iniciativa preferente que faculta al presidente de la República presentar el día de la apertura de cada periodo de sesiones dos iniciativas para trámite preferente o señalar como tales hasta dos de las que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y aprobada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales; de no ser así, la iniciativa en sus términos y sin mayor trámite será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

Como no podía ser de otra forma, la Constitución excluye de las iniciativas preferentes las adiciones o reformas a la misma. De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el trámite que se da a las iniciativas preferentes es el siguiente:

- a) La Cámara de origen deberá discutirla y votarla en un plazo máximo de treinta días naturales, contados a partir de su presentación o de que se reciba el oficio del Ejecutivo federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad;
- b) El plazo a que se refiere el numeral anterior será improrrogable;
- c) Si transcurre el plazo sin que se formule el dictamen correspondiente, procederá lo siguiente:
 - I. La Mesa Directiva deberá incluirla como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación en sus términos, y sin mayor trámite.
 - II. La discusión y votación solamente se abocará a la iniciativa preferente y deberá ser aprobada, de lo contrario, se tendrá por desechada en términos de lo dispuesto en la fracción G del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - III. El proyecto de decreto materia de la iniciativa con carácter preferente aprobado por la Cámara de origen, será enviado de inmediato a la Cámara revisora, en calidad de minuta, para los efectos del artículo 72 de la Constitución;
 - d) La comisión o comisiones podrán trabajar en conferencia a fin de agilizar el análisis y el dictamen de las iniciativas con carácter preferente, en cualquier etapa del proceso legislativo.

Para las minutas sobre iniciativas preferentes aprobadas y remitidas a la Cámara revisora para los efectos de la fracción A del artículo 72 constitucional, se observará lo siguiente:

- a) El presidente turnará a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se dé cuenta de esta al Pleno;
- b) El presidente dará treinta días naturales a partir de la recepción del asunto por la Cámara revisora, para que la comisión o comisiones formulen el dictamen correspondiente;
- c) El plazo a que se refiere el inciso anterior es improrrogable;
- d) Cuando la minuta sea aprobada en sus términos, se remitirá al Ejecutivo para los efectos de la fracción A del artículo 72 de la Constitución;
- e) Cuando la minuta sea desechada, en todo o en parte, modificada o adicionada por la Cámara revisora deberá devolverla a la Cámara de origen, para los efectos del artículo 72, fracciones D o E, de la Constitución;
- f) Si transcurre el plazo sin que se formule el dictamen correspondiente, procederá lo siguiente:
 - I. La Mesa Directiva deberá incluirla como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación en sus términos, y sin mayor trámite.
 - II. Cuando la minuta sea aprobada en sus términos, se remitirá al Ejecutivo para los efectos de la fracción A del artículo 72 de la Constitución.
 - III. Cuando la minuta sea desechada, en todo o en parte, modificada o adicionada por la Cámara revisora, deberá devolverla a la Cámara de origen, para los efectos del artículo 72, fracciones D o E, de la Constitución, sin que la iniciativa, materia de la minuta, pierda su carácter de preferente.

Para las minutas sobre iniciativas preferentes remitidas para los efectos de las fracciones D o E del artículo 72 constitucional, se observará lo siguiente:

- a) El presidente turnará a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se dé cuenta de esta al Pleno;
- b) La Cámara deberá discutirla y votarla en un plazo máximo de quince días naturales contados a partir de la recepción del asunto;
- c) El plazo a que se refiere el inciso anterior es improrrogable;
- d) Cuando la minuta sea desechada, en todo o en parte, modificada o adicionada por la Cámara revisora. Ésta deberá devolverla a la Cámara de origen, para los efectos del artículo 72, fracciones D o E, de la Constitución, sin que la iniciativa, materia de la minuta, pierda su carácter de preferente;
- e) Si transcurre el plazo sin que se formule el dictamen correspondiente, procederá lo siguiente:
 - I. La Mesa Directiva deberá incluirla como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación en sus términos, y sin mayor trámite.
 - II. Cuando la minuta sea desechada, en todo o en parte, modificada o adicionada por la Cámara revisora, esta deberá devolverla a la Cámara de origen, para los efectos del artículo 72, fracciones D o E, de la Constitución.

El artículo en comento, como ya hemos señalado, otorga esta facultad también a los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores son también titulares de la iniciativa legislativa. Con la aprobación reciente de los reglamentos de nuestras asambleas representativas, esta facultad de los legisladores no solamente es reconocida como un derecho de nuestros representantes, sino que incluso encuentra en éstos un mayor desarrollo. Antes de analizar el poder de iniciativa de los legisladores a la luz de dichos ordenamientos, conviene precisar que las modificaciones a este precepto constitucional fueron posteriores¹³ a la publicación de los dos reglamentos que rigen el trabajo de las cámaras del Congreso de la Unión.¹⁴

Por un lado, el Reglamento de la Cámara de Diputados conceptualiza a la iniciativa como el acto jurídico por el cual se da inicio al procedimiento legislativo, concibe el derecho de iniciativa como irrestricto pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno lo sujeta a los requisitos y trámites establecidos en el citado reglamento; adicionalmente, dicho ordenamiento, precisa que el derecho de iniciar leyes o decretos comprende, también, el de retirarlo, y que las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el grupo parlamentario y su coordinador, se denominarán iniciativa a nombre de grupo; ambos tipos de iniciativas pueden ser retiradas desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar. El mismo Reglamento, en su artículo 78, señala como elementos indispensables de las iniciativas los siguientes:

¹³Sobre el particular *vid.*, nuestro comentario legislativo “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861.

¹⁴El Reglamento del Senado de la República fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de junio de 2010. Por disposición de su artículo transitorio primero su entrada en vigor el 1 de septiembre de 2010. El Reglamento de la Cámara de Diputados fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2010.

- 1) Encabezado o título de la propuesta;
- 2) Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;
- 3) Argumentos que la sustenten;
- 4) Fundamento legal;
- 5) Denominación del proyecto de ley o decreto;
- 6) Ordenamientos a modificar;
- 7) Texto normativo propuesto;
- 8) Artículos transitorios;
- 9) Lugar;
- 10) Fecha, y
- 11) Nombre y rúbrica del iniciador.

Por otra parte, el Reglamento del Senado establece que el ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo. En el caso de los senadores, la iniciativa puede ser suscrita por uno o varios de ellos, sea a título personal o como parte de uno o más grupos parlamentarios. Si una iniciativa es suscrita por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluido su coordinador, se denomina *Iniciativa con Aval de Grupo*. Toda iniciativa debe constar por escrito, y contener al menos, los elementos siguientes:

- 1) Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere;
- 2) Fundamento legal;
- 3) Exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto;
- 4) Texto normativo que se propone sobre nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes;
- 5) Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar;
- 6) Lugar y fecha de formulación, y
- 7) Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte. La iniciativa se presenta tanto en impreso como en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la *Gaceta*. Dicho Reglamento señala que corresponde a la Mesa Directiva cuidar que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación.

Finalmente, el artículo en comento otorga este derecho a las legislaturas de los estados y, a partir de 2016, a la de la Ciudad de México para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión. Es curioso que el Reglamento de la Cámara de Diputados no haga referencia alguna a las iniciativas presentadas por esta última. Con base en las cifras antes ofrecidas podemos afirmar que las legislaturas de los estados comienzan tímidamente a promover iniciativas legislativas.

Conviene precisar que, de conformidad con el artículo 72 inciso h), todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección de los proponentes, con excepciones de los proyectos que versen sobre:

- a) Empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien
- b) Sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por imperativo de dicho precepto constitucional, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Más allá de los requerimientos de forma que cada asamblea representativa exija para su presentación, los elementos de las iniciativas están constituidos por:

- 1) Una exposición de motivos y
- 2) El texto de la propuesta legal.

Dicha presentación, a nuestro juicio, debe ser única y uniforme para todas las iniciativas de normas con rango de ley o decretos, sean éstas presentadas por el gobierno o por el propio Parlamento. Algunos autores consideran que la iniciativa debe contener los siguientes elementos: la Cámara a la que se dirige; el o los nombre(s) de los autor(es) de la iniciativa; la exposición de motivos; el fundamento constitucional y el derecho para iniciar leyes o decretos; la denominación de la ley o decreto; el cuerpo normativo propuesto; las disposiciones transitorias; el lugar y la fecha donde se produce el documento; el nombre y la firma de quien promueva. Para otros, los elementos de una iniciativa son: exposición de motivos, texto del cuerpo normativo propuesto y normas transitorias.

El precepto que se comenta, reformado en agosto de 2011, sustituye la referencia al Reglamento de Debates para señalar que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

En este contexto, el artículo 173 del Reglamento del Senado señala que las iniciativas suscritas por el presidente de la República, los diputados federales, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se publican en la *Gaceta Parlamentaria*, se da cuenta al pleno en la sesión inmediata a su recepción y se turnan a comisiones. Las iniciativas de los senadores pueden ser presentadas al pleno mediante una explicación sucinta de su propósito y contenido ya que el texto completo se publica en dicha *Gaceta* y en el *Diario de Debates*. Aunque también el o los autores de una iniciativa pueden solicitar al presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República que le dé turno a comisiones, sin intervención en el pleno. En cualquier caso, toda iniciativa, proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al pleno por considerarse de urgente resolución. El turno es la resolución de trámite que dicta dicha Presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al pleno. El trámite de una iniciativa puede ser para que la comisión elabore un dictamen o formule una opinión.

Por otra parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados si bien señala como “irrestringido”, esto es, absoluto el derecho de los diputados para presentar iniciativas, los sujeta a los requisitos y trámites que señala el mismo ordenamiento, entre los cuales se encuentra el discutible artículo 102 que dentro del Título Cuarto: De los procedimientos en el Pleno, capítulo II: Del trámite de los asuntos ante el Pleno, señala que las iniciativas presentadas a nombre de grupo, las del titular del Poder Ejecutivo federal, senadores y las legislaturas de los estados pasarán, desde luego, a comisión. No obstante, las de los diputados y diputadas se sujetarán a lo siguiente:

- 1) Se deberán registrar ante la Junta de Coordinación Política, a través de su grupo parlamentario. Los diputados y diputadas sin partido podrán hacerlo directamente ante dicha Junta;
- 2) La Junta la remitirá a la Mesa Directiva, que revisará que la iniciativa reúna los elementos necesarios establecidos en el artículo 78 de este Reglamento;
- 3) La iniciativa puede ser subsanada por su autor, por cuanto a la omisión de los elementos señalados en las fracciones I a VIII del artículo 78 del Reglamento —(*vid. supra* incisos 1) a 8)—, pero deberá contener lo establecido en las fracciones IX a XI —(*vid. supra* incisos 9) a 11)—, de lo contrario se tendrá por no registrada;
- 4) Si la iniciativa no cumple con los requisitos, la Mesa Directiva prevendrá de tal circunstancia por escrito al autor. El autor así prevenido, deberá subsanarla al día siguiente en que se le notifique;
- 5) Si el autor hace las adecuaciones en el plazo indicado, será admitida por la Mesa Directiva e inscrita de inmediato en el Orden del Día, y
- 6) Toda iniciativa que cumpla con los elementos establecidos en el artículo 78 de este Reglamento, será inscrita en el Orden del Día y deberá ser turnada a la comisión o comisiones correspondientes.

Dos comentarios, cuando menos, pueden hacerse a este cuestionable precepto; el primero, que los diputados “deban” registrar sus iniciativas ante la Junta de Coordinación Política a través de su grupo parlamentario y segundo, el hecho de que corresponda a la Mesa Directiva una función “revisora” de los elementos que para las iniciativas establece el artículo 78 de dicho ordenamiento. Al igual que el Reglamento del Senado, el de la Cámara de Diputados señala que las iniciativas presentadas a nombre de grupo, las del titular del Poder Ejecutivo federal, senadores y las legislaturas de los estados pasarán, desde luego, a comisión.

Mediante el turno, las comisiones parlamentarias se convierten en el escenario propicio para el estudio y dictamen de las iniciativas. En relación con la Cámara de Diputados, el inciso 3 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus primeras líneas, señala:

Las comisiones ordinarias [...] tienen a su cargo la tarea de dictamen legislativo. [Asimismo, y tratándose del Senado, dicha Ley en su artículo 85, numeral 2, inciso a, señala que las comisiones ordinarias] analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas [y, por otro lado, el artículo 89 indica:] La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos.

El trabajo de las comisiones parlamentarias, una vez recibida la iniciativa, se concentrará en la elaboración del dictamen legislativo, en este se harán los estudios, las observaciones pertinentes y las modificaciones que procedan a la iniciativa y los miembros de las comisiones fijarán su postura frente al proyecto de ley, que será sometido a la consideración del pleno de las cámaras.

Una de las críticas que desde un sector de la doctrina mexicana se le venía haciendo al artículo constitucional que venimos comentando, tenía que ver con la falta de re-

conocimiento a la figura jurídica de la iniciativa legislativa popular, esto es, al procedimiento establecido en las Constituciones políticas de los Estados modernos mediante el cual el pueblo de manera directa, inmediata y a través de un número determinado de ciudadanos, participa en la formación de normas jurídicas con rango de ley. En otras palabras, la iniciativa legislativa popular consiste en la capacidad que posee un número constitucionalmente legitimado de ciudadanos para instar o iniciar, sin la concurrencia de otro órgano, el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las cámaras que integran el Poder Legislativo; en efecto, tanto en el derecho comparado local como el relativo a otros países, suelen atribuir esta facultad a sus ciudadanos. La iniciativa legislativa popular se ejerce en los países en donde los instrumentos de democracia semidirecta cuentan con una amplia y consolidada tradición; tal es el caso de Suiza, Italia y algunas de las entidades federativas de la Unión Americana.

En la confederación helvética la iniciativa legislativa popular se puede ejercer en el ámbito de los cantones tanto en materia constitucional como legislativa. A nivel federal, por imperativo de los artículos 138 y 139 constitucionales, únicamente para promover reformas totales o parciales a la Norma Fundamental. En el primero de estos supuestos, podrán proponer una reforma de esta naturaleza cien mil ciudadanos con derecho a voto. Por su parte, una reforma parcial de la Constitución puede prosperar cuando dicha iniciativa sea presentada por el mismo número de ciudadanos suizos con derecho a voto, para que se adopte un nuevo artículo constitucional o se proceda a la derogación o modificación de determinados preceptos de la misma. Tal iniciativa puede presentarse a través de una proposición concebida en términos generales o mediante un proyecto redactado en todas sus partes.

Cuando la petición de la iniciativa esté concebida en términos generales, las cámaras federales, si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a *referéndum* del pueblo y de los cantones. Si, por el contrario, la propuesta no es aprobada, la cuestión de la reforma parcial será sometida a *referéndum*; si la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncia en sentido afirmativo, la Asamblea Federal procederá a la reforma ajustándose a la decisión popular. Cuando la solicitud de reforma sea presentada mediante un proyecto articulado en todas sus partes y la Asamblea Federal lo apruebe, será sometido al pueblo y a los cantones para su adopción o rechazo. Si la Asamblea Federal no estuviere conforme con el proyecto, podrá elaborar uno distinto o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto y someter a votación su contraproyecto o su proposición de negativa al mismo tiempo que la propuesta emanada de la iniciativa popular.

Por su parte, la Constitución italiana establece: “El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la propuesta por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto redactado en forma articulada”. Corresponde al presidente de la Cámara en la que se haya presentado el proyecto de ley producto de la iniciativa popular, verificar la existencia de las cincuenta mil firmas y su validez. Requisito esencial de la iniciativa legislativa popular, según lo señala la propia Constitución italiana, es que dicha iniciativa sea presentada en forma articulada, tal requisito obedece a que todas las propuestas legislativas presentadas a las cámaras se examinarán por una comisión y luego por

la cámara en pleno, la cual aprobará artículo por artículo y mediante una votación final. El Reglamento del Senado dispone que dicho examen debe iniciarse, por parte de la comisión competente dentro de un mes de la fecha de la comunicación. Este mismo ordenamiento permite escuchar a un representante de los proponentes.

Finalmente, hay que señalar que tratándose de la iniciativa legislativa popular, no opera la caducidad de la misma por el término o disolución de la legislatura. Referente a los Estados Unidos de América en más de una decena de las constituciones de los estados miembros, se autoriza a un grupo de ciudadanos para que recabando un número determinado de firmas, que va del ocho al diez por ciento de los electores, puedan presentar un proyecto de ley.

Recientemente, algunos países de Latinoamérica han incorporado a sus textos constitucionales la iniciativa legislativa popular; tal es el caso de la Constitución colombiana (artículos 154 y 155) que faculta para presentar un proyecto legislativo, a un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente a la fecha de su presentación. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento colombiano es una competencia amplia que no se restringe únicamente a la formulación de proposiciones de ley, sino que puede servir, además, para realizar propuestas de reforma constitucional. La única limitante que encuentra la iniciativa legislativa popular, es respetar las materias reservadas a la iniciativa del gobierno que le competen en exclusiva.

Los ciudadanos proponentes tienen derecho a designar un vocero para todas las etapas del procedimiento parlamentario. Los proyectos de ley presentados bajo esta modalidad son sustanciados de manera privilegiada; esto es, son discutidos y aprobados mediante el trámite de urgencia. Por otra parte, la Constitución argentina establece en su artículo 39 que “los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses”. Las materias que no pueden ser objeto de iniciativa legislativa popular en el ordenamiento argentino son: las reformas constitucionales, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

A su vez, en el ámbito del derecho mexicano diversas constituciones de las entidades federativas reconocen a la *iniciativa legislativa popular* como un mecanismo para que los ciudadanos puedan exigir al órgano legislativo la creación de una norma legal. Así lo reconocen la Constitución de Baja California Norte (art. 28, fr. IV) al señalar: la iniciativa de las leyes y decretos compete, entre otros, a “los ciudadanos residentes en el estado [...] en los términos que establezca la ley”. La Constitución del Estado de México también reconoce esta facultad a los ciudadanos del estado (art. 51, fr. V). Por su parte, la Carta Magna del estado de Chihuahua (art. 68, fr. V) consagra que dicha competencia es también de los chihuahuenses, mediante la iniciativa popular signada, presentada cuando menos por el 1 por ciento de los inscritos en el padrón electoral. Bajo una fórmula similar, la Constitución de Jalisco (art. 28, fr. V) atribuye dicha facultad a:

Los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

En este caso, las iniciativas presentadas a través de esta modalidad deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el pleno a la Comisión dictaminadora. En Nuevo León dicha facultad también se reconoce a “cualquier ciudadano nuevoleonés” por disposición del artículo 68 de la Constitución local. Las constituciones de Oaxaca y de San Luis Potosí atribuyen dicha facultad a: “todos los ciudadanos del estado” (art. 50, fr. V y 61, respectivamente). La Constitución de Sinaloa reconoce esta facultad, no solamente a los “ciudadanos sinaloenses”, sino a los “grupos legalmente organizados en el estado”; es importante señalar que la iniciativa legislativa popular no entraña únicamente la facultad de iniciar leyes y decretos sino también su reforma (art. 45, frs. V y VI). La Constitución de Veracruz reconoce el derecho de iniciar leyes y decretos a los ciudadanos del estado en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores (art. 34).

El tema de la iniciativa popular o ciudadana que, como hemos señalado, ha representado un reclamo a nivel federal, se discutió en la llamada Reforma Política, que en abril de 2011 agrupó diversas reformas a distintos artículos constitucionales, y fue discutida como minuta en la Cámara de Diputados y a su vez enviada con modificaciones al Senado, como Cámara de origen, la cual contempló este tipo de iniciativa como una prerrogativa de los ciudadanos que en un número equivalente a 0.25 por ciento podrán presentarlas. Dicha propuesta se concretó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* en agosto de 2012, señalando que 0.13 por ciento de los ciudadanos inscritos en las listas nominales tendrían la facultad de iniciativa ciudadana.

Producto de esta reforma constitucional dos años después, en mayo de 2014, se adicionó el Título Quinto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para regular justamente la iniciativa ciudadana y preferente a la que ya nos hemos referido. A partir de esa fecha dicha ley señala que:

La iniciativa ciudadana, además de los requisitos que establecen los reglamentos de las cámaras, y que hemos señalado anteriormente, deberá:

- a) Presentarse por escrito ante el presidente de la Cámara de Diputados o de Senadores; y en sus recesos, ante el presidente de la Comisión Permanente. La Cámara que reciba el escrito de presentación de la iniciativa ciudadana será la Cámara de origen, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos la Cámara de origen será siempre la de diputados. Durante los recesos del Congreso, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente determinará la Cámara de origen en caso de que la iniciativa no lo especifique.
- b) Contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente y su firma. En caso de advertirse error en la identificación del ciudadano, siempre y cuando éste sea menor al 20 por ciento del total requerido, el Instituto prevendrá a los promoventes para que subsanen el error antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, debiendo informar de ello al presidente de la Mesa Directiva, de no hacerlo se tendrá por desistida la iniciativa;

- c) Nombre completo y domicilio del representante para oír y recibir notificaciones; y
- d) Toda la documentación deberá estar plenamente identificada, señalando en la parte superior de cada hoja el nombre del proyecto de decreto que se propone someter. Cuando la iniciativa no cumpla con los requisitos señalados en los incisos a), c) o d), el presidente de la cámara prevendrá a los proponentes para que subsane los errores u omisiones en un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación. En caso de no subsanarse en el plazo establecido, se tendrá por no presentada.

La propia Ley Orgánica precisa en su artículo 132 el procedimiento que deberán seguir este tipo de iniciativas y al efecto señala que:

- a) El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen dará cuenta de ella y solicitará de inmediato al Instituto Nacional Electoral la verificación de que haya sido suscrita en un número equivalente, a cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente.
- b) El instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores dentro del plazo a que se refiere el párrafo anterior, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la iniciativa ciudadana, aparezcan en las listas nominales de electores y que la suma corresponda a un número equivalente, a cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.
- c) Una vez que se alcanzó el requisito porcentual a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo con los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva;
- d) El Instituto Nacional Electoral contará con un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente, para realizar la verificación a que se refiere el inciso anterior;
- e) En el caso de que el Instituto Nacional Electoral determine en forma definitiva que no se cumple con el porcentaje requerido por la Constitución, el presidente de la Mesa Directiva dará cuenta de ello al Pleno de la Cámara, lo publicará en la *Gaceta*, y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido notificando a los promoventes, por conducto de su representante.
- f) En caso de que el representante de los promoventes impugne la resolución del Instituto Nacional Electoral, el presidente de la Mesa Directiva suspenderá el trámite correspondiente mientras el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve lo conducente;
- g) En el supuesto de que se verifique el cumplimiento del porcentaje señalado en el inciso a), el presidente de la Mesa Directiva turnará la iniciativa a comisión para su análisis y dictamen; y seguirá el proceso legislativo ordinario, y
- h) En el caso de que la iniciativa ciudadana sea aprobada por la Cámara de origen, pasará a la Cámara revisora, a efecto de que siga el procedimiento legislativo ordinario, conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución.

Asimismo, la ley prevé que en el proceso legislativo de dictamen en cada Cámara, el presidente de la comisión deberá convocar al representante designado por los ciuda-

danos, para que asista a una reunión de la comisión que corresponda, a efecto de que exponga el contenido de su propuesta. No obstante, señala que las opiniones vertidas durante la reunión a la que fue convocado, no serán vinculantes para la comisión y únicamente constituirán elementos adicionales para elaborar y emitir su dictamen. Además, se precisa que el procedimiento de dictamen no se interrumpirá en caso de que el representante no asista a la reunión a la que haya sido formalmente convocado.

El representante podrá asistir a las demás reuniones públicas de la comisión para conocer del desarrollo del proceso de dictamen y podrá hacer uso de la voz hasta antes del inicio del proceso de deliberación y votación. Conviene advertir que, en la doctrina comparada de Europa occidental, se ha controvertido con cierta frecuencia respecto de considerar a la iniciativa como fase incluida dentro del procedimiento estrictamente legislativo, o bien, considerar que el momento de la iniciativa de leyes por referirse a sujetos extraños y cada vez en mayor número, al Parlamento, no forma parte integrante del procedimiento de creación de las normas legales. La incipiente consolidación del derecho parlamentario mexicano no ha provocado este debate. Nosotros podemos afirmar que tal y como regula nuestra Norma Fundamental, el inicio del procedimiento de creación de leyes y decretos, la iniciativa es una parte integrante del mismo que, como gran parte de su regulación, requiere de ajustes y adecuaciones a las necesidades de un México moderno, pero que dicha etapa fue concebida como una fase importante que sirve para instar al Congreso y a cada una de sus cámaras, para ejercer la función componedora y conciliatoria de los intereses de todos los mexicanos representados en la Asamblea General.

Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1984.
- HURTADO GONZÁLEZ, Javier, “Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días”, en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid/Fundación de Derecho Público, Venezuela/Fundación Jurídica Venezolana/Hispaner, Nicaragua/Petróleos Mexicanos (PEMEX)/Universidad Central de Chile/Universidad Externado de Colombia/Universidad de Lima/UNAM, 2002.
- MORA-DONATTO, Cecilia, “Iniciativa legislativa popular”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- , *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- , *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 2006.

- , “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861.
- , *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados-LXII Legislatura, 2015.
- y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, México, UNAM/Congreso del Estado de Tamaulipas/LXI Legislatura, 2012.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.
- SCHOROEDER CORDERO, Francisco, “Comentario al artículo 72”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, Procuraduría General de la República/UNAM, 1994.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados-LVI Legislatura, 1996.
- “Iniciativas presentadas y aprobadas en el Congreso General mexicano y otros parlamentos del mundo”, en *Cuadernos de Apoyo*, México, Sistema Integral de Información y Documentación, Comité de Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, 2000.
- Estadísticas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, México. Sistema de Información Legislativa, México, Secretaría de Gobernación.

Artículo 71

Trayectoria constitucional

71 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 17-VIII-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma lo referente a la presentación de iniciativas y la concordancia con la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

La reforma establece que los ciudadanos tendrán también el derecho de iniciar leyes o decretos, con la limitante de cumplir en un número equivalente, por lo menos, al cero punto tres por ciento de la lista nominal de electores. De igual manera se sientan las modalidades de las iniciativas que emanen del Poder Ejecutivo y lo relativo al carácter de preferente.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo en acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.

Artículo 72

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Siendo la ley la principal fuente del derecho a partir de la consolidación de los procesos de absolutización del derecho, la validez de las normas jurídicas dependerá de sus formas de producción; su juridicidad ya no dependerá de su justicia o racionalidad intrínsecas, sino de su positividad, es decir del hecho de ser expedida por una autoridad competente en la forma prevista para ello.¹ Por ello la regulación del proceso legislativo será de la mayor trascendencia en los textos constitucionales.

Los artículos 133 al 141 y 144 al 153 de la Constitución de Cádiz de 1812 establecieron una minuciosa regulación del proceso legislativo. Se establecía el principio de que las leyes se derogaban con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establecían. Este principio es importante tenerlo presente ya que en el derecho castellano no existía un principio de derogación tácita de la ley, debía ser expresa.

Dos días a lo menos después de presentado y leído el proyecto de ley, se debía leer por segunda vez, y las Cortes deliberar si se admitía o no a discusión. Una vez admitido a discusión, si la gravedad del asunto lo requería a juicio de las Cortes, pasaba previamente a una comisión. La tercera lectura se debía dar cuando menos cuatro días después de admitido a discusión el proyecto, y hasta entonces señalar día para abrir la discusión.

Las Cortes debían decidir en qué momento consideraban la materia suficientemente discutida y resolver si había lugar o no a la votación y proceder a ella inmediatamente, admitiendo o desechando en todo o en parte el proyecto, o variándole y modificándole, según las observaciones que se hubieren hecho en la discusión.

¹Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 66.

Sumario

Artículo 72

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	83
Texto constitucional vigente.	92
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto	94
El trabajo de las comisiones en la sustanciación de las iniciativas legislativas.	98
El dictamen y su contenido como el documento central en la discusión y aprobación de un proyecto de ley.	98
Elaboración del dictamen y su debate en el Pleno del Senado de la República a la luz de su Reglamento	102
El dictamen y las reglas para su discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de conformidad con su Reglamento.	104
Las labores de la Cámara revisora y el contenido de la minuta.	107
Fase integradora de la eficacia	108
El veto presidencial	109
Bibliografía	113
Trayectoria constitucional	115

La votación se hacía a pluralidad absoluta de votos; debiendo estar presentes cuando menos la mitad más uno más de la totalidad de los diputados que integran las Cortes. En caso de desechar un proyecto de ley, no se podía volver a proponer en el mismo año.

Cuando se adoptaba un proyecto se debía expedir por duplicado en forma de ley, y ser leído en las Cortes; hecho lo cual, y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, eran presentados inmediatamente al rey por una diputación. La negativa del rey a otorgar la sanción se expresaba con la fórmula “Vuelva a las Cortes”, acompañada de una exposición de las razones para negarla. El rey tenía 30 días para usar de esta prerrogativa; si dentro de ellos no daba o negaba la sanción, por el mismo hecho se entendía que la había dado. Dada o negada la sanción por el rey, debía devolver a las Cortes uno de los dos originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservaba en el archivo de las Cortes, y el duplicado quedaba en poder del rey.

Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos se refieren brevemente al proceso legislativo, al señalar que “13. Que las leyes generales comprendan á todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto él uso de su ministerio, y 14°. Que para dictar una ley se discuta en él congreso, y decida a pluralidad de votos”. Posteriormente en la Constitución de Apatzingan de 1814 se ocuparon del proceso legislativo, con clara influencia de la Constitución gaditana, de manera que debían darse las tres lecturas ya señaladas para proceder a votación en la última a fin de determinar si se pasaba a discusión.

Una vez abierta la discusión, ésta se debía dar en tantas cuantas sesiones que fueren necesarias, hasta que el Congreso declarase que estaba suficientemente discutida para proceder a la votación, a pluralidad absoluta de votos; debiendo estar presentes más de la mitad de los diputados que debían componer el Congreso. Aprobado el proyecto, se debía extender por triplicado en forma de ley, firmando el presidente y secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso.

El 26 de febrero de 1822 el Soberano Congreso Constituyente determinó la fórmula para la publicación de las leyes y decretos durante la regencia y en espera de la llegada del emperador. Establecida la República Federal, los artículos 51 y 53 al 66 de la Constitución Federal de 1824 regularon el proceso legislativo. La formación de las leyes y decretos podía iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, cuyo origen debía ser la Cámara de Diputados.

Los proyectos de ley o decreto se debían discutir sucesivamente en las dos cámaras. Los que fueren desechados en la Cámara de origen, antes de pasar a la revisora, no se podían volver a proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta las ordinarias del año siguiente. Si los proyectos eran aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se debían pasar al titular del Ejecutivo quien, si también los aprobaba, los debía firmar y publicar; y si no, los debía devolver con sus observaciones dentro de 10 días útiles a la Cámara de origen. Los proyectos de ley o decreto devueltos por el presidente se debían volver a

discutir en las dos cámaras. Si eran aprobados en ambas por las dos terceras partes de sus miembros presentes, se pasaban de nuevo al presidente, quien sin excusa debía firmarlos y publicarlos. Si no eran aprobados por el voto de los dos tercios de ambas cámaras, no se podían volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente.

De manera similar a la Constitución de Cádiz, si el presidente no devolvía el o los proyectos de ley o decreto dentro del tiempo señalado, por el mismo hecho se tenía por sancionado, y como tal se debía promulgar, a menos que corriendo aquel término, el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución debía verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.

Los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la Cámara revisora, se devolvían con las observaciones de ésta a la de origen. Si examinados en ella eran aprobados por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, se sometían por segunda vez a la Cámara que los desechó. Para desecharlos nuevamente se requería el voto de los dos tercios de sus miembros presentes. Los proyectos de ley o decreto que en la segunda revisión eran aprobados por los dos tercios de los individuos de la Cámara de origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasaban al presidente, quien debía firmarlos y circularlos, o devolverlos dentro de diez 10 útiles con sus observaciones a la Cámara en que tuvieron su origen.

Los proyectos de ley o decretos que eran devueltos por el presidente a la Cámara de su origen, se debían tomar otra vez en consideración; y si ésta los aprobaba por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, y la revisión no los desechaba por igual número de sus miembros, se enviaban al presidente, quien debía publicarlos. Pero si no eran aprobados por el voto de los dos tercios de la Cámara de su origen o fueren aprobados por igual número de la revisora, no se podían promover de nuevo, sino hasta las sesiones ordinarias subsecuentes.

Si la Cámara revisora no aprobaba en una segunda ocasión el proyecto, se tendría por desechado, no pudiéndose volver a tomar en consideración, sino hasta el año siguiente. Cuando la Cámara revisora hacía adiciones a los proyectos de ley o decreto, se debían observar las mismas formalidades que se requerían en los proyectos para que pudieren pasarse al presidente. Las partes que de un proyecto de ley o decreto reprobar por primera vez la Cámara revisora, tendrían los mismos trámites que los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por ésta. Cabe destacar que en la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos, se debían guardar los mismos requisitos para su formación.

Con la adopción del centralismo, es en la Tercera Ley Constitucional que se aborda el proceso legislativo. Los artículos 25 y 31 al 38 establecían que toda ley se iniciaría precisamente en la Cámara de Diputados; a la de Senadores sólo correspondía la revisión. Aprobado un proyecto en la Cámara de Diputados en su totalidad y en cada uno de sus artículos, se pasaba a la revisión del Senado con todo el expediente de la materia. La Cámara de Senadores en la revisión de un proyecto de ley o decreto no podía hacerle alteraciones, ni modificaciones, y debía ceñirse a las fórmulas de “aprobado, desaprobado”; pero al devolverlo a la Cámara de Diputados,

debía acompañar un extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha Cámara se hiciera cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estimase el Senado convenientes.

Si la Cámara de Diputados, con dos terceras partes de los presentes, insistía en el proyecto de ley o decreto devuelto por el Senado, esta Cámara, a quien volvía a segunda revisión, no lo podía desaprobear sin el voto conforme de dos terceras partes de los senadores presentes; no llegando a este número los que desapruében, por el mismo hecho quedaría aprobado. Cabe señalar que todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas cámaras, en primera o segunda revisión, debía pasar a la sanción del presidente de la República; y si era una modificación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador, como órgano de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.²

Si la ley o decreto sólo había tenido la primera discusión en las cámaras, y al presidente de la República no le parecía bien, podía dentro de 15 días útiles devolverla a la Cámara de Diputados, con observaciones acordadas en el Consejo; pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedaba sancionada y se debía publicar. Cuando el proyecto de ley o decreto había sufrido ya en las cámaras la segunda revisión, podía el presidente de la República (juzgándolo oportuno él y su Consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisar de su resolución al Congreso (en caso de haber sido desaprobado por la Cámara revisora).

La ley o decreto devuelto con observaciones por el presidente de la República, debía ser examinado de nuevo en ambas cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se debía pasar por segunda vez al presidente, quien ya no podía negarle la sanción y publicación; pero si faltaba en cualquiera de las cámaras dicho requisito, el proyecto se tendría por desechado. El proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado no podía volver a ser propuesto en el Congreso, ni tratarse allí de él, hasta que se hubiere renovado la Cámara de Diputados en su mitad. Las modificaciones a la Constitución que no sancionase el Supremo Poder Conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de las Juntas departamentales, y en la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra Cámara, no tendrían que pasar de nuevo a la sanción, y se publicarán sin ella.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 se regula el proceso legislativo en los artículos 56 al 59 y 61 al 63. Conforme a las Bases, los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados pasaría al Senado para su revisión. Si el Senado los aprobase, modificare o adicionare, volverían a la Cámara de su origen. Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier Cámara se necesitaba la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes. En la segunda revisión se requerían los dos tercios de la Cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la Cámara revisora no

²Véase Óscar Cruz Barney, “El Supremo Poder Conservador”, en Eduardo Ferrer MacGregor, *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, 4a. ed., 4 tomos, 2003.

llegare a dos tercios el número de los que reprobaren, modificaren o adicionaren, se tendría por aprobado.

Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión se pasaba al presidente de la República para su publicación. Cuando el Senado reprobaba o reformaba una parte del proyecto, la Cámara de Diputados se ocupaba solamente de lo reprobado o reformado, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados por el Senado. Las proposiciones y proyectos desechados no podían volver a proponerse en el mismo año, a no ser que fueran reproducidos por nueva iniciativa de diverso origen que la primera. En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se debían guardar los mismos requisitos, que deben observarse en su formación.

Con el restablecimiento del federalismo y la Constitución de 1824, al discutirse el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se emite el conocido voto particular de don Mariano Otero del 5 de abril del mismo año. En él, don Mariano critica las disposiciones de la Constitución federal relativas a la formación de las leyes, señala que:

Llama mucho la atención el que baste para que un acuerdo se eleve a ley el voto de los dos tercios de la Cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora; porque con esto se destruye el equilibrio conveniente en ambos cuerpos; y la llama aún más, el que en este acto las observaciones del gobierno no hagan necesario para reproducir dicho acuerdo un mayor número de votos, como sucede cuando se ha aprobado por la mayoría de las dos cámaras. Un ejemplo aclara perfectamente la contradicción de esta teoría inexplicable: suponiendo que un acuerdo salga del Congreso por la totalidad de votos de una Cámara y por los de la mayoría de la otra, si el gobierno le hace observaciones y se reproduce la misma votación, no es ya ley porque no hay dos tercios en ambas cámaras; y si ese mismo acuerdo hubiera tenido en su favor menos votos, es decir, menos garantías de acierto, si su aprobación, en vez de unánime, hubiera sido por los dos tercios de la iniciadora, y no por la mayoría, sino sólo por algo más de un tercio de la revisora; a pesar de las observaciones del Ejecutivo, habría llegado a ser ley. Para evitar este mal, que puede ser muy grave, un artículo de las reformas establece que para toda ley se necesita la aprobación de la mayoría en una y en otra Cámara.

El artículo 14 del Acta Constitutiva estableció que “en ningún caso podrá tenerse por aprobado un proyecto de ley con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las cámaras”. Con la Constitución Federal de 1857 se reguló el proceso legislativo en los artículos 66, 67, 70 y 71. Se estableció que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarían desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarían a los trámites que designase el reglamento de debates. Se aclara que todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podría volver a presentarse en las sesiones del año. El trámite legislativo se regulaba en el artículo 70. Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

- I. Dictamen de Comisión.
- II. Una o dos discusiones en los siguientes términos:

1. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso conforme al reglamento.
 2. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión o exprese que no usa de esa facultad.
 3. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más discusión a la votación de la ley.
 4. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la Comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.
 5. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta, se procederá a la votación.
- III. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.
- En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en la Constitución.

El 18 de julio de 1872 falleció el presidente Benito Juárez. Al día siguiente Lerdo de Tejada ocupó provisionalmente el poder, que luego conservó, pues resultó electo para el siguiente periodo constitucional de 1872 a 1877, ya que triunfó sobre Porfirio Díaz. En 1873, Manuel Lozada se levantó en armas contra Lerdo, pero fue derrotado por las fuerzas del general Ramón Corona. Después de caer Lozada, aún estaban activos muchos caciques contrarios a Lerdo, y el bandolerismo seguía azotando al país.

Lerdo reinstaló el Senado e incorporó las Leyes de Reforma a la Constitución. El 13 de noviembre de 1874 con la reinstalación del Senado y la vuelta al sistema bicameral, se reformaron de manera integral los artículos 67, 70 y 71 constitucionales en el sentido de que todo proyecto de ley o de decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen antes de pasar a la revisora, no podría volver a presentarse en las sesiones del año. La formación de las leyes y de los decretos podía comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no fuera exclusiva de una de las cámaras, se discutiría sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

- a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra Cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones de la Cámara de su origen, dentro de diez 10 útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.
- c) El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a; pero si lo reprobase no podrá volver a presentarse hasta las sesiones siguientes.

e) Si un proyecto de ley o de decreto fuere sólo desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueron aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueron desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta; y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esa segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; más si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Parte conducente. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones o ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado.

Durante el Segundo Imperio el proceso legislativo se reguló por la Instrucción para la Formación de las Leyes de 18 de julio de 1865. En ella se estableció que toda iniciativa de ley debía proponerse en el Consejo de Ministros, salvo que fuere imposible su reunión. Aprobada la proposición por el Consejo de Ministros debía, el Ministro que la propuso, recabar la autorización del emperador para redactar la iniciativa y sujetarla al examen del propio Consejo de Ministros o bien para proponer la idea al Consejo de Estado, encargándose este segundo de redactar el proyecto de ley o reforma, limitándose a dar forma de ley a la propuesta. Del proyecto aprobado por el Consejo de Estado se pasaría al emperador una copia y otra al Ministerio de Estado que la circularía entre los Ministros y se señalaría la fecha de discusión en el Consejo de Ministros con acuerdo del emperador.

Los proyectos del Consejo de Estado se discutían en el de Ministros, primero en lo general, de ser aprobados se pasaba a la discusión en lo particular. El proyecto aprobado por el emperador en el Consejo de Ministros se publicaba y circulaba como ley por el Ministerio del ramo de que se trate con la cláusula “Oídos Nuestros Consejos de Ministros y (en su caso) de Estado”. El texto constitucional de 1917 regula originalmente el proceso legislativo en su artículo 72 que establecía que todo proyecto

de ley o decreto, cuya resolución no fuese exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. El proceso debía ser el siguiente:

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, con-

tribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.

Artículo 72

Texto constitucional vigente

72 *Artículo 72.* Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:³

- A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.⁴
- C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta (*sic*)⁵ y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

- D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

³Párrafo reformado, DOF: 17-08-2011.

⁴Inciso reformado, DOF: 17-08-2011.

⁵DOF: 05-02-1917.

- E.** Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- F.** En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- G.** Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- H.** La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- I.** Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.
- I (*sic*).⁶ El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.⁷

⁶DOF: 24-11-1923.

⁷Inciso reformado, DOF: 24-11-1923.

Artículo 72

Comentario por **Cecilia Mora-Donatto**

72 En los Estados contemporáneos, el significado del Poder Legislativo debe vincularse al especial sentido que tiene el Parlamento en las democracias pluralistas. Solamente entendiendo a dicha Asamblea como institución y no exclusivamente como órgano —en cuanto Cámara que representa al pueblo, de manera distinta a la representación que ostenta un jefe de Estado elegido por sufragio— es posible comprender con nitidez por qué tiene sentido que le esté atribuido al Parlamento y no al Ejecutivo el poder de hacer las leyes. La legitimidad de la ley, esto es, de la máxima expresión del derecho después de la Constitución, radica en que es elaborada, discutida y aprobada por la única institución del Estado que representa de la manera más fiel, a la totalidad del pueblo, en cuanto que en el Parlamento está presente la pluralidad política a través de la cual la nación se manifiesta.

El concepto de ley como expresión de la voluntad institucional del Parlamento se caracteriza frente a las demás formas de producción jurídica, tanto por un procedimiento especialmente calificado como por la intervención de unos órganos cualificados. Dicha asamblea como institución representativa se diferencia de otras en que su legitimación es más amplia; en el caso del Parlamento se trata de un órgano colectivo y plural, en el que no solamente está representada la mayoría, sino que además tienen representación las distintas fuerzas políticas que aspiran a hacer sentir su opinión, con el fin de evidenciar o señalar posibles errores o enfoques diferentes y, eventualmente, convertirse en alternativa y ser, en el futuro, mayoría gobernante.

La ley, ni duda cabe, es portadora de esa legitimidad del Parlamento. Su vinculación popular, mediante la representación de los legisladores, le da la autoridad de las decisiones tomadas por el pueblo. En consecuencia, la representación en aquél se traduce en una mayor legitimidad de la ley, a diferencia de otras normas con rango inferior. Con base en esta perspectiva, podemos conceptualizar al Parlamento como un “componedor” o “conciliador” de intereses y podemos atribuirle, como mínimo, las características siguientes:

- I. Es un órgano colegiado en el que se integran los representantes de las diversas fuerzas políticas y en donde se intentan conciliar las distintas opiniones o, por lo menos, deben ser debatidas y estudiadas desde la diversidad de posiciones que las presentan, de tal forma que se llegue a soluciones comunes o siquiera con la posibilidad de coexistir.
- II. Es el lugar donde encuentran cabida las expresiones más diversas de partidos o movimientos políticos incluyendo, necesariamente, a los minoritarios.

III. Por último, el Parlamento es la institución de enlace entre el Estado y la comunidad, cuya actividad debe proyectarse en la sociedad a efecto de que ésta se forme una opinión de sus representantes y de las opciones políticas que sustentan.

Dicha concepción de la Asamblea parlamentaria como conciliadora de intereses, es la perspectiva desde la cual deben abordarse las diversas peculiaridades con que cuenta el procedimiento legislativo, en virtud de ser producto del órgano característico del Estado democrático. Es decir, los atributos que el Parlamento posee como componedor de intereses quedarían en la simple formulación teórica si no se proyectaran, como efecto irradiador, en el procedimiento legislativo; éste es un instrumento destinado a concretar el carácter democrático de dicha asamblea, y en tal sentido es posible afirmar que la ley posee los mismos rasgos distintivos que se atribuyen al órgano que la produce. En efecto, el establecimiento de plazos en la elaboración de leyes, tiene como finalidad que todos los parlamentarios cuenten con la oportunidad de estudiar los proyectos y, que aquellos que quieran aportarle observaciones lo puedan hacer. Se trata de respetar ese carácter integrador y componedor de intereses que se predica del órgano legislativo.

El respeto a los grupos parlamentarios minoritarios, corolario de esta caracterización de la Asamblea representativa, se logra no solamente con la participación de éstos en los debates, sino incluso mediante la posibilidad real de presentar objeciones, enmiendas y aun votos particulares a los dictámenes aprobados por la mayoría que, en su caso, pueden llegar a modificar el texto legal definitivo. Por otra parte, la incidencia de la actividad parlamentaria en la sociedad se aprecia de manera principal mediante la publicidad de los proyectos de ley, la existencia misma de un medio de divulgación como el *Diario de Debates*, la posibilidad de asistencia del público y, sobre todo, el acceso de los medios de comunicación, mismos que tienen una incidencia directa en la formación de la opinión pública; son, sin duda, concreciones de lo que podríamos denominar la esencia democrática del Parlamento.

En suma, en la elaboración de la ley intervienen los grupos parlamentarios tanto mayoritarios como minoritarios y aunque la decisión final, configuradora de la ley, esté en manos de la mayoría, la minoría tiene garantizado jurídicamente su derecho al debate, a la crítica y a dejar constancia de sus posiciones y divergencias. El juego de las distintas fuerzas políticas, la garantía de la decisión de la mayoría, la participación y el respeto a los derechos de la minoría son aspectos que se dan en todas las actuaciones parlamentarias, pero encuentran su máxima expresión en el procedimiento legislativo. En consecuencia, es pertinente señalar que el procedimiento legislativo está caracterizado, cuando menos, por cuatro notas elementales, a saber:

- I. Pluralidad de actos;
- II. Pluralidad de sujetos;
- III. Secuencia temporal en que deben desarrollarse dichos actos, y
- IV. La intención del procedimiento que es la consecución de un acto jurídico final, al que se ordenan todos los actos procedimentales. Con base en estas notas, el procedimiento legislativo aparece como un instrumento a través del cual el órgano representativo del pueblo, es decir, el Parlamento expresa su voluntad legislativa, pero la trasciende de las

decisiones a que da lugar su utilización, y la concreta en un principio constitucional de carácter fundamental: el democrático. Sin embargo, en un correcto entendimiento, conviene no identificar al principio democrático, simplemente como la vigencia del principio mayoritario, es decir, el sistema donde las decisiones son tomadas por la mayoría de los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, sin más. Se trata de una comprensión del Estado democrático que supone, en primer lugar, diversas formas de participación, no solamente la clásica elección de representantes en órganos colegiados —aunque esta siga siendo la más importante— sino, además, debe potenciarse la participación ciudadana en determinados organismos y por medio de los distintos mecanismos de democracia semidirecta.

De otra parte, la democracia debe ser apreciada desde la perspectiva del pluralismo político, esto es, se debe respetar y reconocer la diversidad que existe en la sociedad, haciendo valer la tolerancia como el principal mecanismo de convivencia, y se deben dejar espacios para la participación de las minorías en el juego político a todos los niveles. En lo que a la democracia representativa se refiere, el pluralismo político exige, muy en particular, que las normas reguladoras de la actividad de las cámaras doten a las minorías de medios de acción eficaces para realizar su tarea, es decir, para llevar a cabo el control parlamentario en su sentido más amplio.

En suma, queda claro que el procedimiento legislativo, previsto en sus principales aspectos por las normas constitucionales, artículos 71 y 72 de nuestra Norma Fundamental, y desarrollado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y en los recientemente aprobados reglamentos de ambas cámaras, es la concreción por excelencia del principio democrático. Por virtud del procedimiento legislativo, la ley no es una imposición del Estado a la sociedad sino que, como sostenía Rousseau, el autor y el destinatario de la ley son la misma persona. Esta visión parte, sin duda, de la convicción de que el gobierno democrático es, efectivamente, el gobierno de la ley y no de los hombres. La ley —sostiene Zagrebelsky— tiene un valor en sí, como expresión de derechos democráticos. Pero también es contundente que el imperio de la ley, reflejo del principio democrático, exige leyes claras, bien redactadas, generales y ciertas, sin lo cual no puede haber autonomía del ciudadano. Una visión clara en la elaboración de las leyes iría en abono de la armonía ordinamental y, desde luego, la más exacta claridad de dichos textos reportaría un importante beneficio a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, el artículo 72 de la Constitución mexicana consagra lo que podríamos llamar el procedimiento interno que da vida al diseño de la ley; esto es, en él se concentran tanto la fase de discusión y aprobación de una iniciativa legislativa como la fase de eficacia de la misma. El Constituyente de Querétaro recogió, con variaciones mínimas, las normas que sobre el procedimiento legislativo reguló la Constitución que le antecedió. La larga estructura y la incorrecta sistematización de dicho precepto que, por otro lado, es la segunda ocasión que se reforma⁸ han provocado, en

⁸La primera reforma constitucional a este precepto fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de noviembre de 1923 y la otra reforma de agosto 2011.

la doctrina, una crítica constante con relación al excesivo detalle con el que se regula esta fase del procedimiento legislativo, mucho más propia de una norma reglamentaria que de una Norma Fundamental.

Lo cierto es que su estructura normativa obedece a una larga evolución que parece iniciarse en los 19 preceptos que sobre la compleja formación de leyes llegó a establecer la Constitución de Cádiz de 1812 y que lacónica, pero extraordinariamente contundente, logró sintetizar, en el numeral 14º de los Sentimientos de la Nación, José María Morelos al afirmar: “Que para dictar una ley se discuta en el Congreso y decida a pluralidad de votos”. A partir de entonces la regulación sobre el procedimiento legislativo experimentó muy variadas formas, hasta llegar a su consagración actual.

El vigente artículo 72, da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto, una vez que este ha sido presentado por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, fase que además ahora y por virtud de los nuevos reglamentos de ambas cámaras encuentra una más amplia regulación. En este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Recibida la iniciativa de ley o decreto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe el proyecto de ley, además de publicarse en la *Gaceta Parlamentaria*. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara revisora. Por imperativo de este artículo, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose, a partir de la reforma de agosto de 2011, la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos⁹ sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Si bien la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, tendrán que discutirse primero en la de Diputados:

- 1) Los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien,
- 2) Sobre reclutamiento de tropas, según se desprende del inciso h) de este artículo. Tena Ramírez afirmó que esta disposición obedece a que las contribuciones en dinero y sangre son las que afectan más directamente al pueblo, y por ello debe conocerlas primero la “cámara genuinamente popular”. Por su parte, el inciso i) señala que las iniciativas de ley o decretos se discutirán de preferencia en la Cámara que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se ha sometido a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en este caso dicha iniciativa puede presentarse en la otra Cámara.

⁹De manera semejante a la reforma al artículo 71 constitucional, en el caso del artículo 72 también se excluyó la referencia al Reglamento de Debates para sustituirlo por la referencia a la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos. Pero conviene precisar que esta última reforma fue posterior a la expedición de los reglamentos de ambas cámaras; sobre el particular puede verse nuestro comentario legislativo “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861.

El trabajo de las comisiones en la sustanciación de las iniciativas legislativas

Este es el momento en el que, una vez turnada la iniciativa por la Mesa Directiva, las comisiones legislativas desarrollarán todos sus trabajos y harán uso de las diversas facultades con que cuentan a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia. El artículo 39 de la LOCG define a las comisiones como órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Así, según puede concluirse de tal precepto, las funciones de las comisiones son: dictaminar, opinar, resolver, e informar. Por su parte, y con relación al Senado de la República, el artículo 86 señala: “Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el *análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia*”; por otra parte, el mismo ordenamiento en su numeral 89 establece: “La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, *hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos*”. Como puede apreciarse, nuestra legislación otorga un papel sumamente relevante a las comisiones parlamentarias en la elaboración del dictamen que servirá de base para el análisis y la discusión de las iniciativas de ley.

El dictamen y su contenido como el documento central en la discusión y aprobación de un proyecto de ley

Los parlamentos pueden partir de una lógica interna distinta para tramitar las iniciativas de ley, pero generalmente existirá un documento elaborado por una o más personas o comisiones en el que se analiza el contenido de dicha propuesta legislativa. En unos casos, recibida la iniciativa por el Parlamento, el órgano correspondiente la hará del conocimiento de los legisladores y la enviará a la comisión o comisiones respectivas para su estudio y dictamen. Diversas son las formas en las que los diferentes parlamentos actúan para generar dicho documento en unos casos como en Francia, es un “miembro de una Comisión designado por esta para estudiar un texto que le ha sido remitido y presentar sus conclusiones ante la Asamblea”. Precisamente con la presentación de este *rapport* de la comisión, se inicia la discusión en el Pleno. La posibilidad de tener un dictaminador unipersonal (*relatore*) existe también en la legislación italiana pero en ésta, además, cabe la posibilidad de ponencias colegiadas (*comitato ristretto*). Incluso es posible la *relazioni di minoranza*. De la misma manera que sucede en el país galo, en Italia, el ponente realiza su labor no solamente cuando el proyecto está en comisión sino incluso en las sesiones plenarias.

Por lo que hace a la legislación alemana, el presidente de la Comisión nombra a “uno o varios ponentes para cada uno de los objetos de las deliberaciones”; al igual

que en los dos parlamentos europeos anteriores, la actividad de los ponentes se concentra en elaborar un informe escrito de las deliberaciones de la comisión, recogiendo una explicación de los cambios al texto recomendados por ésta. Además, existe la posibilidad de que una iniciativa pueda ser conocida, al mismo tiempo, por varias comisiones, lo que produce una pluralidad de ponentes, eligiéndose únicamente a uno de estos para su discusión ante el Pleno. En España, y de conformidad con los reglamentos parlamentarios, es posible la constitución de ponencias unipersonales y colegiadas, dentro y fuera del procedimiento legislativo exclusivamente para el caso del Senado, cuyo fin es redactar un informe después de estudiar y analizar la propuesta de ley remitida a la Comisión y las enmiendas presentadas a su articulado.

Por el contrario, en Gran Bretaña, una vez que es recibida la iniciativa, se discute en comisión sin que para ello se constituya un ponente especial encargado de su análisis y estudio. Compete al presidente de la Comisión ordenar las enmiendas presentadas al texto por los miembros que integran ésta. Una vez presentado el *report* al Pleno de la Cámara el *Chairman* termina sus funciones, esto es, no asume ninguna labor de presentación del texto ante el Pleno; aunque reiteradamente informa al gobierno, a la oposición y a los diputados interesados en el asunto antes de presentar el reporte. En abierta confrontación a la discreta participación del presidente de la Comisión en el Parlamento inglés, el *Chairman* norteamericano asume, en el Congreso de Estados Unidos, un papel protagónico que lo lleva no solamente a presentar el *report*, sino a organizar el debate en el Pleno. Quedando a cargo de los demás miembros de la Comisión, constituir subcomisiones para organizar audiencias y escuchar testigos con el fin de obtener información sobre el tema que se debate.

El informe o dictamen es un documento muy importante en el amplio proceso de creación de las normas con rango de ley. De un buen trabajo en comisión que permita redactar un dictamen o reporte que dé cuenta precisa del sentido, contenido, alcances de la ley y de las posturas de los diversos agentes en relación con dicha iniciativa, dependerá la aprobación o no del texto normativo, por parte del Pleno.

Sin bien el dictamen, ponencia, *rapport*, *relazione* o *report* es un documento al que la mayor parte de los parlamentos contemporáneos recurre para conocer de las iniciativas de ley, no hay homogeneidad en la manera de estructurarlos y mucho menos en los puntos esenciales que deberán contener los mismos para ser considerados como tales. Es frecuente encontrar informes o reportes diferentes, dependiendo de la Comisión o subcomisión del Parlamento que la redacte y de la legislatura en que se haya elaborado. El *rapport* francés en el segundo tercio del siglo pasado se estructuraba de la siguiente manera:

- 1) Exposición histórica del problema por tratarse,
- 2) Análisis de la situación social que ha llevado a la iniciativa de la acción parlamentaria,
- 3) Descripción de las primeras proposiciones legislativas,
- 4) Examen crítico del proyecto, y
- 5) Recomendaciones del *rapporteur*. Hacia finales de los ochenta, este esquema se transformó para ofrecerse un *rapport* de tres columnas en donde se contrastan el texto en vigor

de la ley que se pretende reformar, el texto del proyecto de ley y las proposiciones de la Comisión.

La *relazione* italiana se compone de dos partes: *narrativa e conclusiva* recogiendo esta última las enmiendas al texto original del proyecto de ley. En el Parlamento inglés el *report* es un informe del texto de la iniciativa y las enmiendas discutidas en el *Committee*. El proyecto y las enmiendas propuestas por la Comisión constituyen el *report* en la Asamblea de Representantes de los Estados Unidos. Durante la I Legislatura de la democracia española, el informe de la ponencia fue muy cuidadoso manteniendo artículo por artículo el esquema siguiente:

- 1) Contenido del precepto,
- 2) Contenido y fundamento de las enmiendas presentadas al precepto,
- 3) Criterio de la ponencia, y
- 4) Texto que se propone.

En las legislaturas siguientes los informes fueron simplificándose paulatinamente hasta llegar a ser en ocasiones lacónicos. Hoy día, es habitual que el informe que rinde la ponencia se haga bajo la siguiente fórmula:

La ponencia encargada de redactar el informe [...] ha estudiado con todo detenimiento dicho proyecto de ley, así como las enmiendas presentadas al mismo, y en cumplimiento de lo dispuesto en él [...] propone su aprobación con competencia legislativa plena y de conformidad con el texto remitido por el Gobierno.

Algunos autores nacionales han señalado que el dictamen deberá contener:

- a) Las consideraciones de técnica jurídica, de carácter jurídico político, de referencia constitucional y de homologación funcional con otros ordenamientos.
- b) Plantear la viabilidad de la iniciativa que se discute, así como la inexistencia de conflicto de las leyes.
- c) La justificación política o su renovación y un esbozo de prospectiva de cómo se habrán de regular la materia, las relaciones, los derechos y las obligaciones que la nueva ley impondrá a los sujetos de la misma. O bien, estarán integrados por cinco puntos básicos:
 - 1) Proemio,
 - 2) Antecedentes,
 - 3) Considerandos,
 - 4) Puntos resolutivos, y
 - 5) Mayoría de firmas.

Para nosotros, el informe es el documento creado por una comisión parlamentaria que, de una parte, auxilia al conocimiento de todos los parlamentarios del trabajo preparatorio de la Comisión y, asimismo, sirve de base para la discusión y deliberación de la Asamblea. Por consiguiente, el reporte incluye las valoraciones políticas de los

grupos representados de manera proporcional en el seno de ésta y las enmiendas que cada grupo ha propuesto a la iniciativa legal. Por tanto, no es conveniente esperar del dictamen, un documento técnico, perfectamente elaborado, sino más bien accesible y ordenado, según lo decida cada legislatura para su trabajo interno, pero eso sí bajo un concepto uniforme; el siguiente esquema creemos cumple con tales extremos.

1. *Breve introducción.* Sirve para invocar los artículos que permiten la participación del Parlamento en la materia a legislar y la competencia del órgano que presenta la proposición, así como el título de la iniciativa de ley y el número que se le asigna; turno de la Mesa a la comisión; recepción formal de la iniciativa en la comisión y el mandato de elaboración del informe, composición de la subcomisión encargada de elaborar el informe y el nombramiento del ponente; descripción de las reuniones, consultas, foros, comparecencias, etcétera, que se hayan desarrollado por la subcomisión; fecha de la sesión en que se aprobó el dictamen y el señalamiento de informes particulares, si los hubiera. De existir diversos procedimientos para legislar, éste sería el lugar indicado para establecer que la iniciativa se tramitará, por ejemplo, a través del procedimiento legislativo ordinario.
2. *Motivos y justificación de la proposición de ley.* Se compone por una descripción de las causas o circunstancias que han llevado al poseedor de la facultad de iniciativa a presentarla; generalmente estos se encuentran en la exposición de motivos, no parece recomendable transcribirla, salvo que sea estrictamente necesario. Asimismo, se describirán los argumentos y las razones invocadas por la iniciativa para proponer tal regulación.
3. *Esquema de las enmiendas y acuerdos alcanzados por la comisión o subcomisión.* Pueden presentarse de manera horizontal y con un esquema de columnas cuyo título respectivamente se establecería bajo el siguiente orden:
 - a) Texto del precepto de la iniciativa;
 - b) Contenido de las enmiendas presentadas al artículo;
 - c) Criterios y acuerdos de la Comisión o subcomisión;
 - d) Texto del precepto que propone la Comisión.
4. *Fundamentos de las modificaciones.* Es oportuno ofrecer en el informe las razones y motivaciones de las modificaciones que la subcomisión incorpore a la iniciativa o que justifiquen la inclusión de otros preceptos.
5. *Preceptos suficientemente discutidos y acuerdos firmes.* Si hay acuerdos sobre los que la subcomisión tenga la certeza de que serán defendidos y votados en el Pleno en un mismo sentido, deberán señalarse como tales en el informe.
6. *Firmas e informes de minoría si los hubiera.* Los informes deben aprobarse por mayoría y las posiciones minoritarias tienen el derecho de presentar, también por escrito, sus informes o dictámenes de minoría, mismos que también serán objeto de discusión ante el Pleno de las cámaras.

El informe puede ser un documento ordenado y técnicamente sencillo, y ello no mengua en absoluto su importancia, además es un instrumento que recoge los acuerdos políticos a los que han llegado los miembros de la subcomisión, si en ésta se encuentran representados de manera proporcional los grupos parlamentarios, cabría esperar que los acuerdos ahí alcanzados serán los mismos a los que se llegue en el Pleno, pues no hay que olvidar que las comisiones parlamentarias reflejan a pequeña escala la distri-

bución de las fuerzas políticas existentes en el seno del Parlamento, por lo que sus acuerdos guardan una sólida correspondencia con los de éste. En un sentido político, la misma mayoría que se manifiesta en el Pleno puede producirse en comisiones, respetándose de esta forma los principios de mayoría y representación en la adopción de las decisiones plenarias.

Elaboración del dictamen y su debate en el Pleno del Senado de la República a la luz de su Reglamento

Por primera vez en la historia de nuestras asambleas representativas, los nuevos reglamentos de las cámaras¹⁰ regulan con mayor precisión el contenido y con realismo el tiempo de elaboración de los dictámenes. El Reglamento del Senado, primero en aprobarse y aplicarse, señala que los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente y que al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos. De conformidad con este ordenamiento, los elementos de un dictamen son:

- 1) Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;
- 2) Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;
- 3) Fundamentos legal y reglamentario;
- 4) Antecedentes generales;
- 5) Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;
- 6) Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;
- 7) Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;
- 8) En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;
- 9) Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y
- 10) Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo.

Para la formulación de los dictámenes, y de conformidad con el nuevo Reglamento de la Cámara Alta, las comisiones pueden convocar audiencias públicas y recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública o de cualquier otro ente público elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos. Las comisiones deberán dictaminar las iniciativas y proyectos turnados dentro de un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, plazo que puede verse alterado por la trascendencia y complejidad

¹⁰El Reglamento del Senado de la República fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de junio de 2010. Por disposición de su artículo transitorio primero, su entrada en vigor el 1 de septiembre de 2010. El Reglamento de la Cámara de Diputados fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 2010.

de una iniciativa. Al dictamen se le acompaña con la lista de asistencia a las reuniones de comisiones en las que fue acordado. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la *Gaceta* y posterior debate y votación en el Pleno.

Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la *Gaceta Parlamentaria* cuando menos 24 horas antes de la sesión del Pleno, en la cual son puestos a debate y votación. Una publicación de esta naturaleza surte los efectos de primera lectura. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos 12 horas antes de la sesión. Sin cumplir el requisito de publicación en dicha *Gaceta*, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre ningún dictamen o voto particular. Por lo que se refiere a su texto normativo y régimen transitorio, los dictámenes se debaten y votan primero en lo general y después en lo particular.

Debate en lo general. Una vez leído o presentado el dictamen, o bien se haya dispensado su lectura, si hay voto particular respecto de todos sus elementos, su autor o uno de sus autores expone los motivos y el contenido del mismo. De haber acuerdo para ello, se expresan las posiciones de los grupos parlamentarios. Las intervenciones se realizan en orden creciente al número de integrantes de cada grupo. A continuación el presidente formula una lista de oradores en contra y otra a favor del dictamen y las da a conocer al Pleno; de no inscribirse ningún orador, se pone de inmediato a votación. De haberse formado listas, los oradores intervienen alternativamente en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra.

Cuando han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, el presidente informa sobre quiénes han intervenido, así como los nombres de los inscritos pendientes de hacerlo, y consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. Si el Pleno considera que sí, el presidente declara concluido el debate y ordena proceder a la votación. Si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes; el presidente repite la consulta cuando han intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Cuando únicamente se registran oradores para intervenir en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos. Al concluir, el presidente procede a consultar al Pleno y, de acuerdo con la respuesta del Pleno, continúa una intervención más y así sucesivamente, o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación; y cuando se agota la lista de los oradores registrados, el presidente declara concluido el debate en lo general, y se procede a la votación del dictamen.

Concluido el debate en lo general, el presidente abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular. Asimismo, informa al Pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares que se refieren a artículos o apartados específicos del dictamen. Inmediatamente ordena someter a votación en un solo acto el dictamen en lo general y los artículos no reservados. Los debates en lo particular, se refieren a los artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo de un dictamen sea para suprimirlos o modificarlos.

Debate en lo particular. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

- El autor o, en su caso, un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;
- Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;
- Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;
- De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;
- Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. Si el Pleno considera que sí, el presidente declara concluido el debate y ordena proceder a la votación. Si, por el contrario, el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;
- De registrarse oradores a favor únicamente, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se consulta al Pleno y dependiendo de la respuesta se procede de manera la misma manera que en la anterior ocasión; y
- Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado.

El dictamen y las reglas para su discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de conformidad con su Reglamento

El Reglamento de la Cámara de Diputados conceptualiza al dictamen como un acto legislativo colegiado, a través del cual una o más comisiones presentan por escrito una opinión técnica calificada para aprobar o desechar minutas, iniciativas de ley o decretos; observaciones hechas por el titular del Poder Ejecutivo federal a proyectos de ley o decretos, o de la Cámara de Senadores en los términos del artículo que aquí comentamos; cuenta pública; proposiciones y solicitudes de permiso para prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero; aceptar o usar condecoraciones extranjeras; admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal o de su Comisión Permanente.

Los dictámenes que atiendan minutas deberán abocarse solamente a éstas. Los demás podrán atender una o varias iniciativas o asuntos, siempre y cuando traten el mismo tema. De igual manera, podrán proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. En el caso de la Cámara Baja, las comisiones deberán resolver los asuntos turnados en un plazo no mayor a 45 días hábiles. El dictamen deberá contener los elementos siguientes:

- 1) Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;
- 2) Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;
- 3) Fundamento legal para emitir dictamen;
- 4) Antecedentes del procedimiento;
- 5) Nombre del iniciador;
- 6) Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;
- 7) Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;
- 8) En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- 9) Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;
- 10) Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan.

Tratándose de dictamen positivo:

- a) El proyecto de decreto;
- b) La denominación del proyecto de ley o decreto;
- c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y
- d) Los artículos transitorios.

Si, por el contrario, se trata de un dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo. En ambos casos, el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa y, finalmente, lugar y fecha de la reunión de la Comisión en que se aprueba. Las diputadas o los diputados que voten en contra, también lo harán constar en el dictamen mediante su firma, acompañada de la frase: “En contra” y no podrán cambiar el sentido de su voto plasmado en el dictamen, ni retirar su firma.

Discusión en lo general. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente: se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular. El presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por 10 minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la Comisión correspondiente; si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la Comisión; un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. El orador no podrá ser interrumpido por moción de cuestionamiento; A continuación, el presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor.

Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra; una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará

la discusión, solamente si hubiera oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubieran intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el presidente anunciará el inicio de la votación nominal; cuando en las listas de oradores en contra y a favor se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por cinco minutos y agotada esa ronda, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido.

Cada vez que se pregunte al Pleno si el punto está suficientemente discutido, el presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra; si el orador no se encuentra en el salón de sesiones, perderá su turno. Cuando ninguna diputada o diputado pida la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, y una vez que algún integrante de la Comisión explique los motivos que esta tuvo para dictaminar, se procederá a la votación nominal, y cuando el titular de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara.

Por otra parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados distingue la discusión de un dictamen cuanto éste es en sentido negativo y para ello establece un mecanismo propio para su debate, que es el siguiente: El presidente de la Junta Directiva o un integrante nombrado por la mayoría de la Comisión, podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por tres minutos; Una vez fundamentado el dictamen, podrá intervenir un orador en contra hasta por tres minutos; En el caso de que no se inscriba orador para la discusión, el presidente propondrá su votación de inmediato; El presidente someterá en votación económica si se acepta desecharlo o se devuelve a la Comisión; En caso afirmativo, procederá su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y En caso negativo, se devolverá a la Comisión para que elabore un nuevo dictamen.

Discusión de las reservas. La discusión de los dictámenes con proyectos de ley o decreto en lo particular, implica la reserva de artículos determinados para su análisis. Las reservas son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos incluidos en el proyecto, que tendrán que presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen y se registrarán ante la Secretaría, salvo que se discuta un dictamen como resultado de la modificación al Orden del Día, en cuyo caso las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular.

Las reservas se discutirán de la siguiente forma: El proponente hará uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que la sustenten; El presidente formulará una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos cada uno; Después de que hubiesen intervenido hasta tres oradores de cada la lista, el presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido; en caso negativo continuará la discusión, sólo si hubieran oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubiera intervenido un orador más de cada lista y así en lo sucesivo; Cuando no hubieran oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor; Cuando no hubiera oradores a favor del artículo incluido en el proyecto podrán hablar hasta dos oradores en contra, y

Cuando no hubiere oradores inscritos, el presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado.

Las labores de la Cámara revisora y el contenido de la minuta

La existencia de un sistema bicameral, como el consagrado en nuestra Constitución, permite que la elaboración de las normas con rango de ley sea un procedimiento de colaboración entre ambas cámaras que permita la reflexión del proyecto aprobado por la Cámara de origen. La función de la revisora consistirá en aprobar o presentar observaciones y enmiendas al proyecto aprobado por la de origen, pero nunca podrá desvirtuar el dictamen aprobado por ésta. La legisladora procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. En este momento pueden presentarse, de acuerdo con el precepto que aquí se comenta, tres situaciones distintas, a saber:

Que la Cámara revisora apruebe el proyecto de ley sin modificaciones, en cuyo caso se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente (inciso a).

Que el proyecto de ley o decreto fuese *desechado en su totalidad* por la Cámara revisora, en cuyo caso volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si una vez examinado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de origen, pasará a la Cámara revisora, que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la Cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (inciso d).

Si no se presentara ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o decreto fuese *desechado en parte, modificado, o adicionado* por la Cámara revisora, la discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo (inciso e).

Si por el contrario, las reformas o adiciones, elaboradas por la Cámara revisora, fuesen rechazadas por la mayoría de los votos en la Cámara de origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las razones expuestas por ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la Cámara revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase (inciso e).

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto únicamente con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (inciso e).

Para concluir esta etapa del procedimiento legislativo, es necesario señalar cómo deben enviarse los proyectos que pasen de una Cámara a otra para su revisión. Por imperativo del artículo 220 del Reglamento del Senado, todo proyecto de ley o decreto aprobado por el Senado en su condición de Cámara de origen, se envía inmediatamente a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo que aquí comentamos. Los proyectos que pasan del Senado a la Cámara de Diputados son firmados por el presidente y un secretario. Al proyecto se anexan los siguientes elementos de información:

- a) La iniciativa o iniciativas que le dan origen;
- b) En su caso, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la Aprobación del dictamen;
- c) Reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el respectivo asunto; y
- d) Los demás que se estimen pertinentes. Un secretario de la Mesa certifica el expediente y sus anexos. Lo mismo se hará con los proyectos de ley o decreto que deben remitirse por el Senado al Ejecutivo federal en cumplimiento del inciso a) del artículo que venimos comentando.

En el ámbito de la Cámara de Diputados, su Reglamento señala que el proyecto enviado a la Cámara de Senadores a través de oficio se integrará en un expediente con toda la información generada durante el proceso legislativo. El oficio de remisión será firmado y sellado por el presidente y al menos un secretario. Se enviarán, entre otros elementos de información:

- a) La iniciativa o iniciativas que hayan dado origen al proyecto;
- b) Copia simple de la versión estenográfica de la reunión de la Comisión en la que fue aprobado el dictamen;
- c) Copia simple de la versión estenográfica de la discusión del dictamen ante el Pleno, y
- d) Otros documentos obtenidos dentro del proceso de elaboración como son el reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, así como reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública, en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal.

Dicha minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que no se correspondan con las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

Fase integradora de la eficacia

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado, se comunicará al Ejecutivo, a los efectos de iniciarse lo que en la doctrina se conoce como la fase integradora de la eficacia. Cabe recordar aquí que el

artículo 89, fracción I de la Constitución señala como derecho y obligación del presidente de la República “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión”; en consecuencia, corresponde en este momento al titular del Ejecutivo manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación, o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto.

En caso de que el presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto, procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo. Es fundamentalmente una institución vinculada en sus orígenes a los sistemas monárquicos, que se redimensiona en el constitucionalismo decimonónico con los sistemas dualistas, basados en el principio monárquico. En los sistemas dualistas el monarca, mediante la sanción, incorporaba su voluntad, su necesario consentimiento para que la norma aprobada por el órgano representativo pudiera ser considerada ley; esto es, daba a la ley el imperio, la autoridad del Estado. Según el principio monárquico, la soberanía estaba radicada en el rey y éste al sancionar, transmitía la fuerza de su propio carácter. La ley en estos sistemas dualistas para ser tal, debía contar con la concurrencia de las dos voluntades: la del Parlamento representante de la sociedad, y la del monarca que a su vez era la cabeza del Estado.

El veto presidencial

A partir de la reforma de agosto de 2011, el presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier proyecto de ley, esto es, presentar observaciones al mismo dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción, según lo indica, desde entonces, el inciso b) del artículo en comentario. El veto, es pues, una facultad que permite al presidente participar en el procedimiento legislativo a través de las observaciones que éste puede hacer a las resoluciones emanadas de ambas cámaras del Congreso. Esta figura jurídica es considerada el principal contrapeso político del Ejecutivo frente al Legislativo; el uso o la amenaza de uso de este instrumento se convierte en la mejor defensa del titular del Ejecutivo, para impedir la publicación de proyectos de ley que a su juicio no contribuyan al mejoramiento del orden jurídico cualquiera que haya sido el motivo de su creación.

El veto puede ser ejercido de manera parcial o total; conociéndose un tercer tipo como veto de “bolsillo”. El veto parcial (*item veto*) es considerado el más efectivo de todos. Mediante dicho instrumento, el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto de ley con las cuales no está de acuerdo y está autorizado para promulgar el resto del mismo, con el que sí coincide. De esta forma, el articulado del proyecto que satisface al Legislativo y al Ejecutivo es publicado; mientras que el resto es sometido a una revisión del Legislativo para generar un consenso más amplio, entre sus miembros, que permita una votación capaz de superar el veto presidencial.

Tratándose del veto total, el presidente no puede regresar al Congreso una parte del proyecto de ley en cuestión para su revisión y promulgar el resto. Cuando el Ejecutivo ejerce este tipo de veto, regresa todo el proyecto al Legislativo (incluidas, por supuesto, las partes con las que puede estar de acuerdo), de tal manera que mientras el veto no sea superado por una votación amplia en el Legislativo, no podrá promulgarse dicho proyecto como ley.

Finalmente, el llamado veto de “bolsillo” (*pocket veto*) se presenta cuando la Constitución no le fija al Ejecutivo una obligación de promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley discutido y aprobado por el Congreso. En la práctica, esto se presenta cuando el Ejecutivo “guarda en el cajón o en el bolsillo” un proyecto de ley, ignorando que le fue remitido. Como es fácil inferir, esta situación es más que un veto; se trata de una costumbre perniciosa que convierte al Legislativo en rehén del Ejecutivo. Esta situación, que no en pocas ocasiones, se presentó en nuestro procedimiento de creación de leyes, empezó a cuestionarse fuertemente a través de diversas iniciativas de reforma constitucional y mediante la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que resolvió la controversia 78/2003 promovida en ese año por el gobernador de Aguascalientes contra la Cámara de Diputados de la entidad, en la que los 11 ministros concedieron la razón a los legisladores locales, y con ello sentaron un precedente para terminar con el llamado “veto de bolsillo”, al que comúnmente recurren los titulares del Ejecutivo cuando existen confrontaciones políticas con diputados de oposición. De esta forma, la Corte declaró la validez del artículo 32 de la Constitución de Aguascalientes, en el que se autoriza al Legislativo de la entidad a publicar leyes cuando el Ejecutivo local se niegue a realizar ese trámite. Si bien se trata de un asunto meramente local, no deja de ilustrar la intención del máximo tribunal de que el procedimiento legislativo no se vea entorpecido por la voluntad de los poderes ejecutivos.

En este orden de ideas es donde podemos incardinar la reforma al artículo en comentario cuya figura del veto presidencial lo consagra, a partir de la reforma constitucional de 2011, de la siguiente manera:

- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de 10 días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los 10 días naturales siguientes su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionada por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Transcurridos los plazos indicados en el inciso *b*), ya no será necesario que el Ejecutivo federal ordene la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la ley o decreto, ya que será ordenada por el presidente de la Cámara de origen sin que para dicha publicación se requiera de refrendo. No obstante la reforma reciente, la regulación de dicha facultad legislativa del presidente no ha dejado de generar discusiones y confusiones en la doctrina y en la práctica, respectivamente; sobre todo subsisten, entre otras, las siguientes interrogantes:

- a) ¿El presidente en México tiene la facultad de veto parcial y total; o simplemente posee la facultad de veto total?;
- b) ¿Para superar el veto se deberán conseguir “las dos terceras partes del número total de votos” de los miembros presentes o del total de los legisladores?, y
- c) ¿Puede el presidente vetar las reformas constitucionales y el Presupuesto de Egresos? Con base en nuestra legislación y en la práctica parlamentaria reciente, intentemos dar respuesta a las interrogantes que anteceden.

Suponemos que merced a la redacción del texto y a la interpretación del destacado jurista Jorge Carpizo, quizá uno de los primeros estudiosos del tema, se ha venido afirmando, en un amplio sector de la doctrina mexicana, que el presidente cuenta con la facultad de veto parcial y total en lugar de únicamente total. Como hemos señalado, la diferencia entre el veto parcial y el total no descansa en la capacidad de hacer observaciones a una parte o a la totalidad de un proyecto de ley, sino en la facultad de que el presidente pueda vetar una parte y promulgar el resto (*ítem veto*). La Constitución mexicana es contundente, pues el Ejecutivo solamente puede regresar al Congreso todo el proyecto de ley sin posibilidad de promulgar una parte; lo anterior con independencia de que las observaciones del presidente versen sobre una parcialidad o la totalidad del mismo. En suma, y con fundamento en el artículo que aquí se comenta, el presidente de la República posee solamente la facultad de veto total.

Con relación a la segunda cuestión, el precepto en comentario indica que si un proyecto vetado es confirmado “por las dos terceras partes del número total de votos”, entonces ese proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. El problema aquí se encuentra, en determinar si para superar el veto presidencial son necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada Cámara, o las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si entendemos que la finalidad de superar el veto presidencial implica hacerlo mediante mayorías más sólidas y contundentes, parece acertado sostener que lo que la Constitución está señalando es que se trate de las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores. Esto es, únicamente podrían restarse a los 500 diputados y 128 senadores las vacantes no cubiertas. De esta manera se estaría reflejando con mayor firmeza la voluntad del Legislativo. Pero también es cierto que, con mucha frecuencia, este tipo de votaciones suelen basarse en el número de legisladores presentes. Convendría que el legislador lo aclarara. La realidad es que sobre este tópico la redacción de dicho precepto no es ciertamente clara y mueve a la confusión, o cuando menos deja paso a la interpretación.

Mucho más espinosos se presentan los dos restantes cuestionamientos. Para abordar el tema relativo a la posibilidad de que el presidente pueda vetar reformas constitucionales y el presupuesto de egresos, conviene empezar por señalar los límites expresos que tiene la facultad de veto. El inciso j) del artículo que aquí se analiza establece:

El Ejecutivo de la Unión, no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

En suma, con base en este artículo, el presidente tiene la facultad de veto sobre cualquier proyecto de ley con las limitantes antes señaladas a las que podríamos agregar:

- 1) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras;
- 2) Las facultades de la Comisión Permanente;
- 3) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única;
- 4) Las facultades jurisdiccionales ejercidas por ambas cámaras o de manera individual; y
- 5) La Ley Orgánica del Congreso General de conformidad con el artículo 70 constitucional.

Establecidos los límites a la facultad presidencial de veto, debemos señalar que con relación a las reformas constitucionales ni el artículo 72 ni el 135 consagran expresamente nada al respecto. Por tanto, el argumento más sólido ante tal indefinición de nuestra Norma Fundamental, es que las reformas constitucionales no pueden ser equiparadas a una ley secundaria y, por tanto, no son susceptibles de ser vetadas por el presidente de la República. Sin embargo, éste no ha sido un argumento suficiente, pues el expresidente Vicente Fox consideró vetar la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena en 2001.

Con base en el mismo argumento, venía afirmándose que tampoco podía ser vetado el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues se trataba de un decreto promulgado por la Cámara de Diputados. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la controversia constitucional presentada por dicho titular del Ejecutivo federal mediante la cual se impugnaba el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005; la Corte en este caso aceptó que el presidente podía hacer observaciones a dicho Decreto y, por tanto, se conminó a la Cámara de Diputados para que analizara las observaciones que el titular del Ejecutivo había hecho al Decreto de Presupuesto.

Más allá de la interpretación que la Suprema Corte realizó, a través de la respuesta a la controversia 109/2004, respecto del Presupuesto de Egresos de 2005, misma que fue aprobada mediante una votación muy cerrada de seis votos a favor y cinco en contra, lo que ya de suyo demostró la complejidad del tema; lo cierto es que la regulación del veto presidencial en nuestra Constitución no dejará de generar controversia

con relación al presupuesto, pues provocará reflexiones el hecho de que el presidente pueda vetar la Ley de Ingresos y que esto no sea posible tratándose del Presupuesto de Egresos, instrumentos que parten de una lógica de acompañamiento. Algunos de los argumentos más sólidos que se esgrimieron para asumir tal decisión, fueron los siguientes: las reglas del artículo que aquí se comenta, con relación al veto, son reglas que siguen a cualquier procedimiento, salvo mención expresa que esté establecida para los casos en los que la Cámara cree normas generales, sean estas leyes o cualquier otra modalidad de decretos.

También se esgrimió que el veto en sí es un acto de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante el cual se impide que un Poder se sobreponga a otro; es decir, en forma genérica a través del veto, el Ejecutivo participa del procedimiento legislativo, puesto que conforme al artículo que aquí se comenta en sus incisos a), b) y c) todo proyecto de ley o decreto, aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter sino una vez que para el Ejecutivo precluye el plazo en cuanto a emitir sus observaciones, caso en el que, ya sea que se deseché o se acepte, tiene la obligación de promulgar y publicar; con la salvedad impuesta a raíz de la reforma de 2011 en el que transcurridos los plazos para su publicación, si el Ejecutivo no lo hace podrá ordenarlo el presidente de la Cámara de origen.

Por último, la promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. Dicha fórmula, conforme al artículo 70 de la Constitución, es la siguiente: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)”. La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado. A partir de esta reforma, ya no deberán existir casos de parálisis en la promulgación y publicación de los proyectos remitidos al Poder Ejecutivo, una vez que sean aprobados por el Congreso. Con el establecimiento de los plazos en el inciso b) del artículo en comento, se dará mayor certeza a la fase integradora de la eficacia normativa en nuestro derecho y con ello, desde luego, se tendrá más confianza en el procedimiento legislativo.

Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel, “Democracia, parlamento y representación (Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)”, en *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 2, Universidad Externado de Colombia, 1997.
- , “Control parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Civitas, 1995.

- , *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990.
- AVRIL, P., y Guiguel, *Droit parlementaire*, París, Montchrestien, 1988.
- BIGLINIO CAMPOS, Paloma, *La publicación de la Ley*, Madrid, Tecnos, 1993.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados-LVII Legislatura, 1998.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1996.
- CIOLO, Vittorio di, Ciauro Luigi, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, Giuffrè, 3a. ed., 1994, p. 310.
- DURÁN ALBA, Juan Fernando y Ana María Redondo García, “Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo”, en Jesús M. Corona Ferrero *et al.* (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos/Asociación de Letrados de Parlamentos, 1994.
- FINER, H., *Teoría y práctica del gobierno moderno*, trad. de E. Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 1964.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- JENNING, Ivor, *Parliament*, Londres, Cambridge University Press, 2a. ed., 1970.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “Pluralismo Político”, *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Civitas, 1995.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- , *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 2006.
- , “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861.
- y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, México, UNAM/Congreso del Estado de Tamaulipas/LXI Legislatura, 2012.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, “Sanción, promulgación y mandato de publicación de las Leyes”, en Ángel Garrorena (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 27a. ed., México, Porrúa, 1993.
- UGALDE, Luis Carlos, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial”, en Cecilia Mora-Donatto, (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional/Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid/Fundación de Derecho Público, Venezuela/Fundación Jurídica Venezolana/Hispamer, Nicaragua/Petróleos Mexicanos (Pemex)/Universidad Central de Chile/Universidad Externado de Colombia/Universidad de Lima; UNAM, 2002.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il diritto mite. Legge, diritti y giustizia*, Turín, 1992.

Artículo 72

Trayectoria constitucional

Primera reforma

72

Diario Oficial de la Federación: 24-XI-1923

XXX LEGISLATURA (1-IX-1922/31-VIII-1924)

Presidencia de Álvaro Obregón Salido, 1-XII-1921/30-XI-1924

El Ejecutivo de la Unión no podrá formular observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-VIII-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se cambia el término “Reglamento de Debates” por el de “Ley de Congreso y sus reglamentos respectivos”, en virtud de la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999. En el segundo párrafo se dispone que el titular del Ejecutivo federal cuente con 30 días naturales para hacer observaciones o modificaciones a partir de que le sea remitido un proyecto de ley o decreto. Se elimina la figura de *veto de bolsillo*.

Artículo 73

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

El artículo 131 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, estableció las facultades de las Cortes, que son:

- Primera: Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.
- Segunda: Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia, como se previene en sus lugares.
- Tercera: Resolver cualquier duda, de hecho o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la corona.
- Cuarta: Elegir Regencia o Regente del Reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad real.
- Quinta: Hacer reconocimiento público del Príncipe de Asturias.
- Sexta: Nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución.
- Séptima: Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.
- Octava: Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino.
- Novena: Decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la Constitución; e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos.
- Décima: Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra.
- Undécima: Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.
- Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública.
- Décima tercera: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

Sumario

Artículo 73

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	117
Texto constitucional vigente.	132
Comentario	
María del Pilar Hernández	
Marco teórico-conceptual	141
Clasificación de las facultades	
del Congreso	146
Reconstrucción histórica.	147
Análisis exegético.	161
Legislar en materia económica	162
Legislar en materia financiera,	
tributaria y contable.	165
En materia de seguridad interior	
y defensa exterior	171
Servicio Exterior Mexicano	173
Política social	173
Inversión extranjera	176
Para legislar en materia penal	176
En materia de seguridad pública	178
Facultades administrativas	180
Facultades jurisdiccionales	186
Desarrollo legislativo	187
Desarrollo jurisprudencial.	196
Derecho comparado	208
Derecho internacional	212
Bibliografía	213
Trayectoria constitucional	214

Décima cuarta: Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la nación.

Décima quinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Décima sexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

Décima séptima: Establecer las aduanas y aranceles de derechos.

Décima octava: Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales.

Décima nona: Determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas.

Vigésima: Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas.

Vigésima primera: Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan.

Vigésima segunda: Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias.

Vigésima tercera: Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del Reino.

Vigésima cuarta: Proteger la libertad política de la imprenta.

Vigésima quinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

Vigésima sexta: Por último, pertenece a las Cortes dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos, para los que se previene en la Constitución ser necesario.

Por su parte, la Constitución de Apatzingán en sus artículos 102 a 118, estableció que al supremo Congreso pertenece exclusivamente:

1. Reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento que deben otorgar para su incorporación.
2. Elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de Residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda, bajo la forma que prescribe este decreto, y recibirles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos.
3. Nombrar los ministros públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática hayan de enviarse a las demás naciones.
4. Elegir a los generales de división a consulta del Supremo Gobierno, quien propondrá los tres oficiales que juzgue más idóneos.
5. Examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario.
6. Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones.
7. Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo de las cuales haya de proponerse o admitirse la paz; las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados.
8. Crear nuevos tribunales subalternos, suprimir los establecidos, variar su forma, según convenga para la mejor administración; aumentar o disminuir los oficios públicos, y formar los aranceles de derechos.
9. Conceder o negar licencia para que se admitan tropas extranjeras en nuestro suelo.
10. Mandar que se aumenten o disminuyan las fuerzas militares a propuesta del Supremo Gobierno.

11. Dictar ordenanzas para el ejército y milicias nacionales en todos los ramos que las constituyen.
12. Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación.
13. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública.
14. Declarar si ha de haber aduanas y en qué lugares.
15. Batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación; y adoptar el sistema que estime justo de pesos y medidas.
16. Favorecer todos los ramos de industria, facilitando los medios de adelantarla, y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos.
17. Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.

Alcanzada la independencia, el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 establecía en su artículo 25 que el Poder Legislativo residía ahora en la Junta Nacional Instituyente, y tendría la iniciativa de la Constitución que ha de formarse para el imperio y en consecuencia acordaría el plan o proyecto de ella que le parezca más propio y conveniente a sus circunstancias para consolidar la forma de gobierno proclamado y establecido conforme a las bases adoptadas, ratificadas y juradas por toda la nación. Debía acompañar al proyecto de Constitución la correspondiente ley orgánica, que determinase el modo con que se debía discutir, decretar y sancionar la misma Constitución, y satisfaga al interesante objeto de preservar los choques y razonamientos de los poderes Legislativo y Ejecutivo en este punto, para lo cual, procederá de acuerdo con el último. Adoptada la República Federal, los artículos 13 y 14 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 establecieron que pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:

- I. Para sostener la independencia nacional, y proveer la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores.
- II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de la Federación, y promover su ilustración y prosperidad general.
- III. Para mantener la independencia de los Estados entre sí.
- IV. Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la Federación.
- V. Para conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites y terminar sus diferencias.
- VI. Para sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley.
- VII. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la unión federal, incorporándolos en la Nación.
- VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo.
- IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo.

- X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.
- XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la República, y designar garantías para cubrir las.
- XII. Para reconocer la deuda pública de la Nación, y señalar medios de consolidarla.
- XIII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Poder Ejecutivo.
- XIV. Para conceder patentes de corso, y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.
- XV. Para designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada Estado.
- XVI. Para organizar, armar y disciplinar la milicia de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por el Congreso General.
- XVII. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquier otro que celebre el Poder Ejecutivo.
- XVIII. Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- XIX. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación.
- XX. Para habilitar toda clase de puertos.

El artículo 14 determinó que en la Constitución se fijarían otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso de la Federación, y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de este cuerpo y de sus individuos, como efectivamente se hizo. Bajo la Constitución Federal de 1824 el artículo 49 determinó que las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrían por objeto:

- I. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores.
- II. Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la Federación.
- III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el Acta Constitutiva y esta Constitución.
- IV. Sostener la igualdad proporcional en obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley.

Las facultades exclusivas del Congreso General se incluyeron en el artículo 50, siendo las siguientes:

- I. Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las Legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.
- II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos; estableciendo postas y correos; y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introduc-

- tores de algún ramo de industria, derecho exclusivo por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.
- III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni Territorios de la Federación.
- IV. Admitir nuevos Estados a la unión federal, o territorios, incorporándolos en la Nación.
- V. Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.
- VI. Erigir los Territorios en Estados, o agregarlos a los existentes.
- VII. Unir dos o más Estados a petición de sus Legislaturas, para que formen uno solo, o erigir otro nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de sus miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de las Legislaturas de los demás Estados de la Federación.
- VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.
- IX. Contraer deudas sobre el erario de la Federación, y designar garantías para cubrirlas.
- X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.
- XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.
- XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación.
- XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.
- XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.
- XV. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- XVI. Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos.
- XVII. Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.
- XVIII. Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.
- XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XX. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación.
- XXI. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.
- XXII. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.
- XXIII. Crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.
- XXIV. Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la República, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.

- XXV. Conceder amnistías o indultos por delitos, cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.
- XXVI. Establecer una regla general de naturalización.
- XXVII. Dar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas.
- XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.
- XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.
- XXX. Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los Territorios.
- XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes, para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados.

Con la adopción del centralismo en 1835, las Bases Constitucionales de ese año establecieron en su artículo 5º que el ejercicio del Poder Legislativo residiría en un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. La ley constitucional (que habría de ser la Tercera) establecería los requisitos que deberían tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos, y todo lo relativo a la organización esencial de estas dos partes del mencionado poder, y a la órbita de sus atribuciones. Tiempo después, el artículo 44 de la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 determinó que corresponde al Congreso General exclusivamente:

- I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.
- II. Aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dicten las Juntas departamentales.
- III. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.
- IV. Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.
- V. Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra que debe haber en la República, y cada año el de la milicia activa que debe haber en el año siguiente, sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante él, cuando el caso lo exija.
- VI. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas.
- VII. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla.
- VIII. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica.
- IX. Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar reglas para conceder las patentes de corso.
- X. Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio.
- XI. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que le parezca.

- XII. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y la salida fuera del país de tropas nacionales.
- XIII. Conceder amnistías generales en los casos y del modo que prescriba la ley.
- XIV. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.
- XV. Dar reglas generales para la concesión de cartas de naturaleza y de ciudadanía, y conceder según ellas estas últimas.
- XVI. Aumentar o disminuir por agregación o división los Departamentos que forman la República.

El artículo 66 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 incluyó como facultades del Congreso:

- I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia.
- II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.
- III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.
- IV. Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos.
- V. Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra, y el de la milicia activa; fijar el contingente de hombres respectivo a cada Departamento, y dar reglamentos y ordenanzas para su servicio y organización.
- VI. Designar cada año el máximun de milicia activa que el Ejecutivo pueda poner sobre las armas.
- VII. Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla.
- VIII. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijando bases y designando garantías.
- IX. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.
- X. Aprobar para su ratificación los concordatos celebrados con la silla apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación.
- XI. Decretar la guerra por iniciativa del presidente; aprobar los convenios y tratados de paz, y dar reglas para conceder patentes de corso.
- XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio.
- XIII. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y decretar un sistema general de pesos y medidas.
- XIV. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida de tropas nacionales fuera del país.
- XV. Conceder indultos generales y amnistías cuando el bien público lo exija.
- XVI. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.
- XVII. Reprobar los decretos dados por las Asambleas departamentales cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases.

XVIII. Ampliar las facultades del Ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara.

XIX. Dar leyes excepcionales para la organización política de alguno o algunos Departamentos, por iniciativa del presidente de la República.

Restablecido el Federalismo, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se estableció que es facultad exclusiva del Congreso General dar bases para la colonización, y dictar las leyes conforme a las cuales los Poderes de la Unión hayan de desempeñar sus facultades constitucionales. Bajo la Constitución Federal de 1857, el artículo 72 incluyó el listado de facultades del Congreso, unicamaral:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión federal, incorporándolos a la Nación.

II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las Legislaturas de cuyo Territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.

X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación: señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional.

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso, para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación; y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XVIII. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional; reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXVI. Para conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados a la Patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo ilimitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

XXVII. Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias.

XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

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

Este artículo fue reformado en su fracción III el 13 de noviembre de 1874 de manera que se incluyó una regulación más específica para la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1° Que la fracción o fracciones que piden erigirse en Estado, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos.

2° Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3° Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa.

4° Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5° Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6° Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

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

La fracción XXVI fue reformada el 2 de junio de 1882 autorizando al Congreso para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la Patria o a la humanidad. Las fracciones XXXI y XXXII se reformaron el 24 de abril de 1896 en el sentido de que el Congreso tiene facultad para nombrar, funcionando al efecto ambas cámaras reunidas, un presidente de la República, ya con el carácter de sustituto, ya con el de interino, en las faltas absolutas o temporales del presidente constitucional. Asimismo la tiene para reemplazar en los respectivos casos y en igual forma, tanto al sustituto como al interino, si éstos a la vez faltaren. Asimismo, para calificar y decidir sobre la solicitud de licencia que hiciere el presidente de la República.

El 31 de octubre de 1901 se reformó la fracción VI, facultando al Congreso para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios. El 6 de mayo de 1904 una nueva reforma determinó:

A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente y vicepresidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y senadores por el Distrito Federal.

II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones y licencias del presidente y vicepresidente de la República, y sobre las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

La fracción XXII se reformó el 20 de junio de 1908 para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas. La fracción XXI fue reformada el 12 de noviembre de 1908 para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establecía, en su artículo 73 que el Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal.

II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1°. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2°. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3°. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4°. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5°. Que sea 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 sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7°. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados.

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

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

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

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

2a. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4a. Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso. En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán éstos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

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

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X. Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII. Para reglamentar el modo cómo deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El directamente intervención

Consejo de Salubridad General dependerá del presidente de la República, sin de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

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

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extrajera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
- XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- XXIII. Para formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.
- XXIV. Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor.
- XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios.
- XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutes de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.
- XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.
- XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.
- XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.
- XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.
- XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

La más reciente reforma, del 29 de enero de 2016 modificó de manera importante el contenido del artículo 73, en el siguiente sentido:

- III. [...] 3º Que sean oídas las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se le remita la comunicación respectiva. [...]
- 6º Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate.
- 7º Si las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de las demás entidades federativas.

[...] IX. Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.

[...] XV. Para dar reglamentos 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 instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

[...] XXI. [...]

a) Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

[...] XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

[...] XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3º de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

[...] XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

[...] XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

[...] XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

[...] XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de

la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4º de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;

[...] XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, Municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias;

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4º de esta Constitución.

[...] XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

[...] XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos [...]

Artículo 73

Texto constitucional vigente

73

Sección III De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:¹

- I.** Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;²
- II.** Derogada.³
- III.** Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
 - 1º Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
 - 2º Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
 - 3º Que sean oídas las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.⁴
 - 4º Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.
 - 5º Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
 - 6º Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate.⁵
 - 7º Si las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de las demás entidades federativas.⁶

¹Párrafo reformado, DOF: 24-10-1942, 10-02-1944.

²Fracción reformada, DOF: 08-10-1974.

³Fracción derogada, DOF: 08-10-1974.

⁴Numeral reformado, DOF: 29-01-2016.

⁵Numeral reformado, DOF: 29-01-2016.

⁶Numeral reformado, DOF: 29-01-2016.

IV. Derogada.⁷

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Derogada;⁸

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII. En materia de deuda pública, para:

- 1°. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29.
- 2°. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.
- 3°. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.
- 4°. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en

⁷Fe de erratas a la fracción, DOF: 06-02-1917. Derogada, DOF: 08-12-2005.

⁸Fracción reformada, DOF: 20-08-1928 (2 reformas), 15-12-1934, 14-12-1940, 21-09-1944, 19-02-1951. Fe de erratas, DOF: 14-03-1951. Reformada, DOF: 08-10-1974, 06-12-1977, 28-12-1982, 10-08-1987, 06-04-1990, 25-10-1993. Derogada, DOF: 22-08-1996.

el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;⁹

- IX.** Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.¹⁰
- X.** Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;¹¹
- XI.** Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- XII.** Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- XIII.** Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.¹²
- XIV.** Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.¹³
- XV.** Para dar reglamentos 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 instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.¹⁴
- XVI.** Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.¹⁵
 - 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
 - 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.¹⁶
 - 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.
 - 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la con-

⁹Fracción reformada, *DOF*: 30-12-1946, 25-10-1993, 26-05-2015.

¹⁰Fracción reformada, *DOF*: 24-10-1942, 29-01-2016.

¹¹Fracción reformada, *DOF*: 06-09-1929, 27-04-1933, 18-01-1934, 18-01-1935, 14-12-1940, 24-10-1942, 18-11-1942, 29-12-1947, 06-02-1975, 17-11-1982, 20-08-1993 y 20-07-2007.

¹²Fracción reformada, *DOF*: 21-10-1966. Fe de erratas, *DOF*: 22-10-1966.

¹³Fracción reformada, *DOF*: 10-02-1944.

¹⁴Fracción reformada, *DOF*: 29-01-2016.

¹⁵Párrafo reformado, *DOF*: 18-01-1934.

¹⁶Base reformada, *DOF*: 02-08-2007.

taminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.¹⁷

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.¹⁸

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;¹⁹

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.²⁰

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;²¹

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.²²

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;²³

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

¹⁷Base reformada, DOF: 06-07-1971.

¹⁸Fracción reformada, DOF: 11-06-2013.

¹⁹Fracción reformada, DOF: 17-11-1982.

²⁰Párrafo reformado, DOF: 10-02-2014, 10-07-2015.

²¹Párrafo reformado, DOF: 29-01-2016.

²²Inciso reformado, DOF: 02-07-2015

²³Fracción reformada, DOF: 03-07-1996, 28-11-2005, 18-06-2008, 04-05-2009, 14-07-2011, 25-06-2012 y 08-10-2013.

- XXIII.** Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.²⁴
- XXIV.** Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;²⁵
- XXV.** Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3º de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;²⁶
- XXVI.** Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;²⁷
- XXVII.** Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.²⁸
- XXVIII.** Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades

²⁴Fracción derogada, DOF: 06-12-1977. Adicionada, DOF: 31-12-1994. Reformada, DOF: 18-06-2008, 29-01-2016.

²⁵Fracción reformada, DOF: 30-07-1999, 27-05-2015.

²⁶Fracción reformada, DOF: 08-07-1921. Recorrida (antes fracción XXVII) por derogación de fracciones XXV y XXVI, DOF: 20-08-1928. Reformada, DOF: 13-12-1934, 13-01-1966, 21-09-2000, 30-04-2009, 26-02-2013 y 29-01-2016.

²⁷Fracción recorrida (antes fracción XXVIII) por derogación de fracciones XXV y XXVI, DOF: 20-08-1928. Reformada, DOF: 29-04-1933, 09-08-2012.

²⁸Fracción recorrida (antes fracción XXIX) por derogación de fracciones XXV y XXVI, DOF: 20-08-1928.

federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;²⁹

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1°. Sobre el comercio exterior;
- 2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27;
- 3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4°. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5°. 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.
 - g) Producción y consumo de cerveza.³⁰

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.³¹

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.³²

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;³³

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;³⁴

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.³⁵

²⁹Fracción recorrida (antes fracción XXX) por derogación de fracciones XXV y XXVI, DOF: 20-08-1928. Derogada, DOF: 06-12-1977. Adicionada, DOF: 07-05-2008. Reformada, DOF: 29-01-2016.

³⁰Inciso adicionado, DOF: 10-02-1949.

³¹Fracción recorrida (antes fracción XXXI) por derogación de fracciones XXV y XXVI, DOF: 20-08-1928. Fracción reformada, DOF: 24-10-1942.

³²Fracción adicionada, DOF: 24-10-1967.

³³Fracción adicionada, DOF: 06-02-1976. Reformada, DOF: 29-01-2016.

³⁴Fracción adicionada, DOF: 03-02-1983. Reformada, DOF: 07-04-2006.

³⁵Fracción adicionada, DOF: 03-02-1983.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.³⁶

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.³⁷

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.³⁸

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil,³⁹

XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4º de esta Constitución, estableciendo la concurrencia

³⁶Fracción adicionada, DOF: 03-02-1983.

³⁷Fracción adicionada, DOF: 10-08-1987. Reformada, DOF: 29-01-2016.

³⁸Fracción adicionada, DOF: 10-08-1987. Reformada, DOF: 25-10-1993, 28-06-1999, 04-12-2006 y 27-05-2015.

³⁹Fracción adicionada, DOF: 28-06-1999. Reformada, DOF: 29-01-2016.

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;⁴⁰

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;⁴¹

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y⁴²

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.⁴³

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, Municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias;⁴⁴

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4º de esta Constitución.⁴⁵

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.⁴⁶

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;⁴⁷

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.⁴⁸

⁴⁰Fracción adicionada, DOF: 28-06-1999. Reformada, DOF: 12-10-2011, 29-01-2016.

⁴¹Fracción adicionada, DOF: 29-09-2003. Reformada, DOF: 29-01-2016.

⁴²Fracción adicionada, DOF: 27-09-2004.

⁴³Fracción adicionada, DOF: 05-04-2004.

⁴⁴Fracción adicionada, DOF: 15-08-2007. Reformada, DOF: 29-01-2016.

⁴⁵Fracción adicionada, DOF: 30-04-2009. Reformada, DOF: 29-01-2016.

⁴⁶Fracción adicionada, DOF: 30-04-2009.

⁴⁷Fracción adicionada, DOF: 12-10-2011. Reformada, DOF: 29-01-2016.

⁴⁸Fracción adicionada, DOF: 09-08-2012.

- XXIX-R.** Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;⁴⁹
- XXIX-S.** Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.⁵⁰
- XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.⁵¹
- XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.⁵²
- XXIX-V.** Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.⁵³
- XXIX-W.** Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;⁵⁴
- XXIX-X.** Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.⁵⁵
- XXX.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.⁵⁶

⁴⁹Fracción adicionada, DOF: 27-12-2013.

⁵⁰Fracción adicionada, DOF: 07-02-2014.

⁵¹Fracción adicionada, DOF: 07-02-2014. Reformada, DOF: 29-01-2016.

⁵²Fracción adicionada, DOF: 10-02-2014.

⁵³Fracción adicionada, DOF: 27-05-2015.

⁵⁴Fracción adicionada, DOF: 26-05-2015.

⁵⁵Fracción adicionada, DOF: 25-07-2016.

⁵⁶Fracción adicionada, DOF: 24-10-1942. Reforma, DOF: 20-08-1928: Eliminó del artículo las entonces fracciones XXV y XXVI.

Artículo 73

Comentario por **María del Pilar Hernández**

Marco teórico-conceptual

73

En la evolución de los Estados constitucionales contemporáneos, la explicación del Poder Legislativo, metodológicamente, sólo es entendible en su lógica evolutiva, en el marco de la división de poderes o, más contemporáneamente, de colaboración de funciones (Karl Lowenstein). El catálogo de derechos fundamentales de la persona humana, al lado de la asignación de potestades originarias a los órganos constitucionales del Estado (Hernández, 1998), es el otro principio esencial sobre el que se ha edificado el *Estado de derecho* (*Rechtsstaat*), y cuya primera formulación data de finales del siglo XVII, particularmente en el genio político de John Locke (1987: 43) y, posteriormente, retomado por Montesquieu (1980: 124).

La división de poderes y sus pesos y contrapesos (*checks and balances*) se concibe a partir del concepto de “poder público” y de la necesidad que éste tiene de autolimitarse. El poder público es una potestad que adquiere su antiguo referente en la soberanía del pueblo, entendida como la capacidad inalienable e imprescriptible de cada uno de los que conformamos la comunidad política en su conjunto, por lo que se dota a ésta de supremacía e independencia. Sin embargo, para su ejercicio, es necesario que el poder se fraccione o divida en instituciones u órganos especializados, los cuales se erigen, exclusivamente, en una parte definida y delimitada del ejercicio de la función pública.

Esta doctrina nace como consecuencia de los regímenes absolutistas y despóticos, teniendo como finalidad la protección de los derechos individuales consignados a los gobernantes mediante (y en clave montesquieussiana (Montesquieu, 1980) una “disposición de cosas” en las que el “poder limite al poder”, lo que se traduce en una estructura orgánica donde la existencia de pesos y contrapesos (*checks and balances*) evita el abuso y la extralimitación del ejercicio público, para lo cual —según comenta García Pelayo (1998)— se configuran dos postulados:

1. Que cada función capital del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) ha de tener un titular distinto (poder); y
2. Que en el marco de esta separación, los poderes se vinculen recíprocamente mediante un sistema de correctivos y de vetos (*statuer y empêcher*).

La función esencial de este principio se encuentra enmarcada en la consolidación de una estructura orgánica del Estado, que permita la participación de diversas instan-

cias u organismos, para la ejecución de las atribuciones estatales. Conforme a Loewenstein (1979: 273), la función de la división de poderes se centra en la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político. Lucas Verdú (1969: 36) determina que el principio de división de poderes se convierte en un postulado dogmático cuando orienta la labor del poder constituyente para configurar, dentro de la organización del Estado, los mecanismos estructurales indispensables para evitar el abuso del poder.

Al hilo argumentativo, se comprende que en el Estado de derecho, la división de poderes supone un gobierno moderado y representativo, donde el poder del gobierno se encuentra depositado en diferentes órganos que se controlan y se equilibran. Sin embargo, la idea tripartita (o fórmula trinitaria) de poderes o funciones no debe basarse en una separación absoluta de éstos, ya que el propio desarrollo social ha propiciado que conjuntamente con la separación de funciones se desarrollen mecanismos que permitan su coordinación e integración recíprocas.

Como menciona Luhmann (1999: 50), toda *teoría del poder* corresponde a una *teoría social*, lo que ha propiciado que al evolucionar la concepción liberal en que se gestó el principio de división de poderes, aquélla haya tenido que adecuarse a las nuevas concepciones sociales, así como a las dimensiones del Estado contemporáneo. Por tal razón, encontramos que motivados por el desarrollo social, los teóricos de la constitución han concebido diversas fórmulas de aplicación o codificación de las funciones estatales.

División clásica. John Locke (1987: 48) apunta que el principio de división se sustenta en tres poderes: el Legislativo, que dicta las normas generales; el Ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución; y el Federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Por su parte, Montesquieu, en el *Espíritu de las leyes* (1980), avanza sobre el pensamiento de Locke y agrega a los poderes Legislativo y Ejecutivo, el Poder Judicial, diferenciándolo del Ejecutivo, el cual se confundía por la aplicación práctica de las leyes. La fórmula clásica de división de poderes tuvo tal magnitud, que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, determinaba en su artículo 16: “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.

División social. Desde el punto de vista social, Manuel García Pelayo (1998: 154 y ss.) señala que la división de poderes debe contemplarse desde varios ángulos:

1. División horizontal de poderes, que corresponde a la división clásica en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
2. División vertical de poderes, distribuida en Federación, estados y municipios;
3. División temporal de poderes, éstos se renuevan con una cierta periodicidad;
4. División social del poder, en la cual intervienen los diversos movimientos sociales en la conformación del poder (factores reales de poder); y,
5. División decisoria de poderes, por la cual varios órganos participan en la toma de decisiones.

Por su parte, la organización del Estado no queda exenta de los avances en el conocimiento del lenguaje. Jürgen Habermas, en su obra *Facticidad y validez* (1998: 189), aporta nuevos criterios sobre la concepción de la división de poderes, afirmando que existen dentro del sistema todas las instituciones y estructuras del Estado, como los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, también se encuentra un poder comunicativo que, a través del ejercicio del discurso libre y en condiciones de igualdad y dignidad, retroalimenta al sistema. El poder comunicativo es esencial para entender las transformaciones del Estado, toda vez que de su ejercicio libre depende la legitimidad de las instituciones.

División de funciones. La *teoría constitucional* de Loewenstein (1979: 284) propone una nueva división tripartita de las funciones de los órganos que concretan el poder del Estado:

- a) La decisión política conformadora o fundamental (*policy determination*);
- b) La ejecución de la decisión (*policy execution*), y
- c) El control político (*policy control*).

Cada una de estas funciones debe ser verificada en aras de la colaboración de los propios órganos constitucionales, y dependiendo de la forma de gobierno. Algunos autores (por todos García Roca, 2000: 87) señalan que las modificaciones al principio de división de poderes no sólo se han dado de manera estructural u orgánica, sino que también se ha redimensionado. Un ejemplo de lo anterior resulta de la aparición de nuevas atribuciones que no fueron consideradas en las funciones clásicas de la triada, como las atribuciones del Constituyente permanente o la llamada actividad de dirección política.

En el mismo sentido, encontramos los dualismos orgánicos que se suscitan cuando un mismo partido político posee una mayoría parlamentaria en el seno de las asambleas deliberantes (Parlamento, dieta, Congreso General) y, además, encabeza el Poder Ejecutivo, convirtiendo la dicotomía orgánica en una dinámica monista. Por último, encontramos la conformación de un poder fáctico constituido por los grupos financieros y las transnacionales, que concurren con el Estado o sustraen de él algunas de las facultades que posee, privatizándolas.

El principio de la división de los poderes en México, como menciona Jorge Carpizo (1992: 58), responde a la tesis constitucional de Loewenstein (1979), que señala que no existe división de poderes sino de funciones, ya que hay un solo poder, el Supremo Poder de la Federación, que para su ejercicio se divide en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta concepción clásica del principio de la división se estableció desde la Constitución de 1824, sobreviviendo en todo el desarrollo constitucional mexicano, excepto por las leyes constitucionales de 1836, que configuraron como cuarto poder al Supremo Poder Conservador. Actualmente, el artículo 49 de la Constitución Federal señala:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Sin embargo, es necesario indicar que la Constitución no sólo establece esta división de poderes, sino que también determina la colaboración o coparticipación que estos órganos deben tener en el desarrollo de una función específica que, como bien señala Carpizo (1992), se deben diferenciar de la prohibición constitucional de confusión o delegación de facultades de un órgano a otro.

En el primero de los casos, en el procedimiento legislativo, el Ejecutivo participa al tener facultades para iniciar leyes, vetarlas y ordenar la publicación de aquellas que aprueba el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Congreso). De igual manera, puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión Permanente (véase, respectivamente por separado, el análisis de los preceptos: María del Pilar Hernández, “Comentarios a los artículos 73, 74, 76, 77, 78 y 79 de la Constitución”, 2002: tomo III: 182-206, 207-224, 231-244, 245-251 y 252-262). Caso contrario sucede cuando el Congreso o alguna de sus cámaras participan en las facultades del Ejecutivo, por ejemplo:

El Congreso, al establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar a pagar la Deuda Nacional;

El Congreso, al expedir la ley para que el presidente de la República pueda declarar la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos;

El Congreso, al expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública;

El Congreso, al conceder licencia al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional;

La Cámara de Diputados, al examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación que le presente el Ejecutivo federal;

El Senado, al aprobar el nombramiento de agentes diplomáticos y cónsules en general;

El Senado, al aprobar los nombramientos de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

El Senado, al aprobar los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda;

El Senado, al ratificar la designación del Procurador General de la República; y,

El Senado, al aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo federal.

Bajo la misma consideración, estos dos poderes participan en las atribuciones del Poder Judicial, en los siguientes casos:

- Con relación a su integración. El Ejecutivo federal presenta la terna para la designación de los ministros de la Suprema Corte y el Senado los elige;

- Con relación a su presupuesto. El Ejecutivo federal lo incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cámara de Diputados lo aprueba;
- Con relación a sus atribuciones. El Congreso podrá conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, así como el Ejecutivo facilitará al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio de sus funciones y podrá conceder el indulto a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales de la Federación.

Finalmente, también el Poder Judicial interviene en el ejercicio de las atribuciones de los otros dos poderes, de la siguiente forma:

Al conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;

Al conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión o cualquiera de sus cámaras, así como por la aprobación de tratados internacionales que haya celebrado el Ejecutivo y ratificado el Senado;

Los tribunales de la Federación, al conocer mediante Juicio de Amparo, contra leyes o actos de autoridad de violenten las garantías individuales o vulneren la soberanía de los estados o la esfera competencial del Distrito Federal; y,

Los tribunales de la Federación, al conocer de los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Al hilo discursivo, es de señalar que conforme a los artículos 49 y 50 de nuestra Constitución, uno de los tres poderes que integran nuestro sistema federal es el Poder Legislativo, el cual se deposita en un órgano constitucional ya denominado líneas arriba como Congreso que, a su vez, se integra por dos cámaras, a saber: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. Se determina así un sistema bicameral que, instaurado por primera vez en la Constitución de 1824 y amén de los vaivenes que en el decurso de nuestra historia constitucional ha sufrido, estuvo presente en los textos fundamentales de 1836, 1843, 1847, 1874 —una vez reformada la Constitución de 1857, que instauró el sistema unicameral— y pasa a la Constitución vigente de 1917.

Podemos decir, en principio, que la función principal que compete al Poder Legislativo es la elaboración de las leyes con sus caracteres propios de generales, abstractas e impersonales que, en lo que se refiere a las materias señaladas en el artículo 73, atienden básicamente a la soberanía nacional en lo exterior así como el desarrollo de la Federación en lo interior; esto es, se concede al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país. En tal virtud, se dice que el Congreso de la Unión tiene competencia federal expresa y limitada, dejando a las entidades federativas el que legislen en todas aquellas materias que la propia Constitución no reserva a favor del Poder Legislativo federal. En consecuencia, debe entenderse que las entidades federativas cuentan con una competencia implícita y amplia (artículo 124 constitucional).

Prueba de lo anterior es que el Constituyente de 1917, al considerar la experiencia de la historia y derecho patrios precisó las materias de tal importancia con el fin de que el Poder Legislativo no se excediera de sus atribuciones constitucionales, cumpliéndose así el principio federal de distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros.

Clasificación de las facultades del Congreso

Esencialmente, que no de forma privativa, las facultades que nuestra Constitución asigna al Poder Legislativo las encontramos enunciadas en el artículo 73 de mérito, no obstante que existen otros artículos de la propia Constitución que asignan otras facultades a tal poder. En las 30 fracciones del artículo 73, hallamos las facultades que compete concretar al Congreso y que ejercen ambas cámaras, de Senadores y de Diputados. Esas facultades deben ser ejercitadas de tal forma que pasen a la discusión de una Cámara primero y después de la otra, esto es, son facultades que se ejercitan de forma separada y sucesiva, como lo veremos a continuación. La doctrina constitucional ha clasificado las facultades de las cámaras desde dos puntos de vista: *a)* por su forma de actuación, y *b)* por la naturaleza de sus actos.

a) Desde el punto de vista de su actuación, las facultades que ejercitan las cámaras pueden ser estudiadas:

- 1) Conforme al ejercicio de las que les corresponden de manera propia y exclusiva a cada una de ellas, y que ejercitan de manera separada pero no sucesiva (artículos 74 y 76 constitucionales);
 - 2) Conforme a su funcionamiento como Congreso General ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva (artículo 73 constitucional), y que son motivo del presente comentario;
 - 3) Actuando como asamblea única, situación en la cual las cámaras ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultánea (artículos 69, 84, 85 y 87 constitucionales), y
 - 4) Conforme al ejercicio de aquellas facultades que son comunes a ambas y se actualizan de forma separada y no sucesiva (artículo 77 constitucional).
- b)* Desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos, las facultades del Congreso se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Antes de pasar a la sistematización de cada uno de los contenidos por materias de las 30 fracciones del precepto en análisis, como hemos indicado *supra*, cabe señalar formalmente la función principal que compete al Congreso de la Unión: la de legislar, función que no excluye el que dicho órgano constitucional ejercite, desde el punto de vista material otro tipo de facultades que son de naturaleza administrativa o jurisdiccional y que, formalmente, corresponden a los otros dos poderes federales, Ejecutivo y Judicial, respectivamente. Veamos qué materias quedan comprendidas en cada una de tales facultades.

Reconstrucción histórica

El artículo 73 constitucional, en su devenir ha sido objeto de un total de 76 reformas, incluida la última publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016, que se inclinan, fundamentalmente, a facultar al Congreso la expedición de leyes que regulen materias que, de origen, el Constituyente de 1917 no le arrogó pero que han sido necesarias para afrontar la modernidad a casi 100 años de la entrada en vigor de aquélla. En la lógica de las reformas, son las más relevantes:

Derogación de la fracción IV, relativa a la facultad que tenía el Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y demás territorios;

Modificación de la fracción VIII para regular con mayor precisión la celebración de empréstitos, la regulación monetaria, los montos de endeudamiento de los órganos de gobierno y de las entidades federativas y municipios, así como su fortalecimiento financiero;

Modificación de la fracción X para incluir dentro de las facultades del Congreso, la posibilidad de legislar lo relativo a hidrocarburos, industria cinematográfica, juegos de apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional;

Modificación de la fracción XVI a efecto de autorizar al Congreso para expedir leyes relativas a nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, inmigración y emigración;

La fracción XVII en materia de tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones incluidas la banda ancha e internet que se suman a las ya consagradas antes de 2013. Es de resaltar que la reforma 2013, *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio, hacen parte de las denominadas reformas estructurales del sexenio de Peña Nieto y que en materia de telecomunicaciones se acompaña de los artículos 6º, 7º, 27 y 28, y que en específico atañe al nuevo modelo regulatorio de la funcionalidad y operatividad en las materias de competencia económica y telecomunicaciones, por lo que se establece la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos. Esta reforma es complementaria en la competencia económica de la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de junio del mismo 2013.

Inclusión en la fracción XXI de la facultad que tienen las autoridades federales de conocer sobre delitos del fuero común cuando éstos tengan conexidad con delitos federales y, en lo específico, delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión e imprenta; así como de leyes generales que contengan tipos penales en materias trascendentes como secuestro, desaparición forzada de personas, trata, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y los propios en el ámbito electoral. Así como una legislación única en materia procesal penal de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes cuyo ámbito espacial de validez lo son el federal y común;

Reforma a la fracción XXIII para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación y las entidades, así como para regular la organización y funcionamiento de estas instituciones a nivel federal conforme al artículo 21 de la propia Constitución;

Modificación a la fracción XXIV con la finalidad de legislar lo relativo a la Auditoría Superior de la Federación y, expedir la ley general que establezca las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con lo establecido en el artículo 113 de la propia Constitución General de la República;

Modificación a la fracción XXV para legislar lo relativo a instituciones educativas y, en particular, el establecimiento del Servicio Profesional docente, así como lo concerniente a vestigios o restos fósiles y monumentos arqueológicos; y dictar las leyes necesarias para la debida distribución de competencias en materia educativa entre la Federación, los estados y los municipios por lo que hace a la función educativa en sí misma y en lo tocante a las aportaciones económicas;

Reforma a la fracción XXVI en materia de licencias al titular del Ejecutivo federal y, en razón de sustitución presidencial, se explicita el carácter de Colegio electoral del propio Congreso y designar al presidente que con el carácter de interino o sustituto que haya menester, conforme a los artículos 84 y 85 de la propia Constitución;

Se da contenido a la fracción XXVIII en tema de contabilidad gubernamental de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional; e

Inclusión de trece incisos dentro de la fracción XXIX, se desarrolla en ella la diversidad de materias que contempla actualmente el artículo que se comenta. Por reforma de 20 de enero de 2016 se sustituye en todas las letras de la fracción la expresión “estados” por “entidades federativas”.

Para tener una mayor comprensión y dimensión de la evolución del precepto de mérito del texto original al texto vigente, exponemos el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
Artículo 73	Artículo 73
El Congreso tiene facultad:	El Congreso tiene facultad:
I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal.	I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.	II. Derogada.
III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:	III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
1º Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.	1º Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
2º Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.	2º Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
3º Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.	3º Que sean oídas las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
4º Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.	4º Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.
5º Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.	5º Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
6º. Que la resolución del Congreso sea rectificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.	6º. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate.
7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.	7º. Si las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de las demás entidades federativas.
IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.	IV. Derogada.
V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.	V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:	VI. Derogada.
1ª. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.	
2ª. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.	

Continuación...

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
3ª. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. 4ª. Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso. En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se sustituirán éstos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios. A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo. 5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente. VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. VIII. Para dar bases sobre los cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.	VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. VIII. En materia de deuda pública, para:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
	1°. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29. 2°. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública. 3°. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

Continuación...

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
	4º. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;
IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.	IX. Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.
X. 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 de esta Constitución.	X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.	XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.	XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
XIII. Para reglamentar el modo cómo deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierras, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.	XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
XIV. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.	XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.
XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.	XV. Para dar reglamentos 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 instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.	XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.	1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
2ª. En caso de epidemia de carácter grave, o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.	2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, la Secretaria de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.
3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.	3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.
4º. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.	4ª. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.
XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobres postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.	XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.	XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.	XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.
XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.	XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.
XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.	XXI. Para expedir:

Continuación...

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
	a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada. c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;
XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.	XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
XXIII. Para formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.	XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
XXIV. Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor.	XXIV. Para expedir las Leyes que regule la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;
XXV. Para 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.	XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3º de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;
XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.	XXVI. Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

Continuación...

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.	XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la Republica.
XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto o de provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.	XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;
XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.	XXIX. Para establecer contribuciones: 1º. Sobre el comercio exterior; 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5º. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
	XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.
	XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;
	XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;
	XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación, y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.
	XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
	XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Continuación...

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
	XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales. La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción. Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables. Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos. Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley. XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil. XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4º de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
	federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como los sectores social y privado; XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado; XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, Municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4 de esta Constitución; XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares; XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito

Continuación...

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
	de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;
	XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.
	XXIX-R. Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;
	XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
	XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.
	XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.
	XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.
	XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.	El texto de esta fracción pasó a ser competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, en consecuencia se encuentra en el artículo 74.
XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.	XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Análisis exegético

En atención al marco teórico conceptual establecido líneas arriba, procedemos al desarrollo de las facultades conferidas y concretadas por el Congreso de la Unión.

Facultades legislativas. Básicamente estas facultades se refieren a la naturaleza misma del Congreso de la Unión, como órgano competente en la elaboración de las normas jurídicas que conocemos bajo la denominación de leyes o decretos, con sus caracteres de generales, abstractos e impersonales y que, desde el punto de vista material y formal, se determinan como tales, y cuyo procedimiento se encuentra debidamente revisto por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, pese a su aplicación supletoria en tratándose de reformas constitucionales, artículo 135 de la propia Constitución general se exceptúan, precisamente, los decretos promulgatorios de tales reformas de máxima jerarquía.

Además de las anteriores, el Congreso de la Unión puede ejercer facultades, que pueden ser formalmente legislativas y materialmente administrativas o, en su caso, jurisdiccionales. Las materias en las que ejerce facultad legislativa el Congreso de la Unión son conforme al orden sucesivo y creciente de las fracciones que integran el artículo 73 constitucional:

- Para legislar en todo lo relativo a la Ciudad de México.
- Por reforma de 29 de enero del año 2016 se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México adquiriendo ésta la naturaleza jurídica de entidad federativa.
- La potestad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al desaparecido Distrito Federal, se encontraba establecida en la fracción VI del artículo en comentario, hasta antes de las reformas constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993, que consistieron en reubicar el contenido de tal fracción en el artículo 122.

Así, el texto del artículo 73, fracción VI, prescribía, en términos generales, que el Congreso de la Unión tenía facultad para expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias que expresamente sean conferidas

al órgano legislativo local, las cuales quedan consignadas, particularmente, en el referido artículo 122 constitucional.

Es importante señalar que la fracción en comentario fue derogada por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, quedando el artículo 122 como el precepto de regulación constitucional, entre otros, de la organización y funcionamiento del Distrito Federal. Dejándose asentadas otras facultades en favor del Poder Legislativo federal, como lo es el legislar en materia de deuda pública de la ciudad capital, y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión, entre otras que se dispongan en la propia Constitución Federal (apartado A).

La reforma de 1996 precisó con mayor técnica el compendio de atribuciones que les corresponde ejercer a los órganos constitucionales federales en el territorio del Distrito Federal, dejándose intactas las propias de los de carácter local con ciertas novedades, como son: por lo que se refiere al titular del Ejecutivo local se le da denominación de jefe de gobierno del Distrito Federal, quien a partir de 1997 es electo por voto universal, libre, directo y secreto por la ciudadanía local.

Por su parte, la llamada Asamblea de Representantes adquiere el nombre constitucional de Asamblea Legislativa, constituyéndose de este modo y conforme a su nueva naturaleza en el órgano legislativo del Distrito Federal; por lo que hace al Tribunal Superior de Justicia, al Consejo de la Judicatura local, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al procurador general de Justicia del Distrito Federal, se puntualiza de mejor forma su estructura funcionamiento y facultades; asimismo, se establece el esquema político electoral aplicable al Distrito Federal.

Legislar en materia económica

Las facultades que se comprenden bajo este rubro básicamente son de una doble naturaleza, a saber: *a)* económica, y *b)* planeación económica y de desarrollo:

a) Económica. Como ya se ha apuntado en el apartado I, compete al Congreso de la Unión legislar en aquellas materias que son de esencial importancia al desarrollo de nuestro país, precisamente en razón de tal importancia y de la dinámica que en materia económica ha experimentado la Nación, paulatinamente se ha presentado la necesidad de sustraer a las entidades federativas algunas materias que antes eran de su competencia, esto es, se han “federalizado” ciertos rubros económicos.

En la fracción X del precepto que venimos comentando, se consignan algunas de las materias que, de origen, determinan la intervención del legislador federal debido a la importancia que revisten para la economía nacional, tales como la minería, el comercio, la energía eléctrica y nuclear, y en lo que se designó, en razón de las reformas de 20 de agosto de 1993, como de intermediación y servicios financieros. Con la referida reforma sale de la fracción en comentario la alusión al servicio de banca y crédito, así como al Banco de Emisión Único.

Si bien de 1929 a 1982 las reformas que había experimentado la fracción en comentario eran en número de 10, en virtud de las publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1993, se cuentan en 11, otorgándose hasta al Congreso de la Unión facultad no sólo para legislar en las materias arriba indicadas sino, además, en otras como hidrocarburos, industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, así como para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. Sobre esta última facultad, cabe mencionar que desde 1929 se le atribuyó al Congreso a fin de uniformar la legislación laboral, sobre todo cuando en aquel momento estaba en vísperas de publicación la Ley Federal del Trabajo.

Cabe señalar que el poder revisor de la Constitución a fin de dar coherencia al texto constitucional, particularmente a lo establecido en la fracción X del artículo 73 que comentamos, publicó al mismo tiempo las reformas al artículo 28. Así, se reforma de tal artículo el párrafo cuarto, y se recorren en su orden los párrafos sexto a décimo para quedar, actualmente, como octavo a duodécimo; se adicionaron, además, los párrafos sexto a séptimo del mismo artículo. Los párrafos que son de nuestro interés son el sexto y el séptimo, ya que en el primero de éstos se establece la creación del Banco Central, y en el segundo las funciones de intermediación y regulación de los servicios financieros, a los que alude la multicitada fracción X.

Por la importancia que revisten para el comercio, seguridad pública y las relaciones a nivel doméstico e internacional, son motivo de regulación federal las cuestiones concernientes a *vías generales de comunicación*, postas y correos así como lo relativo al *uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal*, consignadas en la fracción XVII. Cabe de resaltar que la reforma de 2013, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio, forman parte de las denominadas reformas estructurales del sexenio de Peña Nieto y que en materia de telecomunicaciones se acompaña de los artículos 6º, 7º, 27 y 28, y que en específico atañe al nuevo modelo regulatorio de la funcionalidad y operatividad en las materias de competencia económica y telecomunicaciones, por lo que se establece la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos.

Esta reforma es complementaria en la competencia económica de la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de junio del mismo 2013. Igualmente son de carácter económico aquellas facultades legislativas que el Congreso ejerce en materia de establecimiento de casas de moneda, determinación del valor de la moneda extranjera y sistema general de pesas y medidas que se encuentran establecidas en la fracción XVIII.

b) *Planeación del desarrollo económico y social*. Básicamente la actividad del Congreso en esta materia se dirige a cuestiones como asentamientos humanos (fracción XXIX-C, que se encuentra relacionada con el párrafo 3º del artículo 27) y que por la reforma de 2016 incluye a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D); programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico que tiendan esencialmente al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (fracción XXIX-E);

promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (fracción XXIX-F); protección del ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G); y, el establecimiento de la concurrencia en materia de pesca y acuicultura (fracción XXIX-K).

Con la finalidad de dar consistencia al Sistema Nacional de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y la fiabilidad en el manejo de los datos gubernamentales, se realizan sendas y sucesivas reformas a los artículos 26, 73, fracción XXIX-D y 123 de la Constitución Federal (*Diario Oficial de la Federación* del 7 de abril de 2006, 10 de febrero de 2014, 27 y 29 de enero de 2016). Así, se dispone la adición de un apartado B, al artículo 26, donde se prescribe la integración de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos se considerarán oficiales, entre otros aspectos; asentándose en la fracción XXIX-D del 73 constitucional, la facultad del Congreso de la Unión para legislar tanto en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

Asimismo, en nuestro país la generación de información estadística se distribuye en varias agencias de gobierno y es coordinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entidad creada por la referida reforma de 2006, con plena autonomía técnica y de gestión. El INEGI se rige por una Junta de Gobierno compuesta de cinco miembros nombrados por el presidente y ratificados por el Senado. El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SINEG) está vinculado al Sistema Nacional de Planificación, regido por su propia ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de abril de 2008. El SINEG se divide en cuatro subsistemas de información: Demográfica y Social; Económica; Medioambiental y Geográfica; y Judicial; articulados por una Red Nacional de Datos. Por reforma de 2016, el INEGI es responsable de calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México.

La función principal del Sistema es proporcionar información estadística de interés nacional (IIN) en forma oportuna, precisa, confiable y pertinente para el diseño de políticas, análisis, evaluación o informes internacionales. Esta IIN será oficial y de uso obligatorio por el gobierno federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios. En 2014 con la reforma al artículo 26 constitucional, se adjetiva la planeación democrática también como deliberativa, y sufre la adición de un apartado C, en donde se da existencia al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios; a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley; la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

Legislar en materia financiera, tributaria y contable

En virtud de la actividad que el Estado desarrolla con el objeto de procurarse los medios indispensables para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades también públicas y, en general, a la realización de sus propios fines, así como para administrar el patrimonio, determinar y recaudar los tributos, conservar, destinar o invertir las sumas asignadas, es que hemos optado por sustantivar lo financiero en relación con las facultades que el artículo 73 confiere al Congreso de la Unión. Esencialmente trataremos la referida actividad financiera en dos aspectos: a) financiero, *strictu sensu*, y b) financiero-tributario.

a) *Financiero, strictu sensu*. Son de naturaleza financiera las consignadas en las fracciones VIII y X (esta última en obvio de repeticiones remitimos su comentario a lo consignado en lo relativo a facultades económicas). Por lo que se refiere a la fracción VIII, consideramos que es financiera en razón de que determina que el Congreso federal debe dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos, reconocerlos y, en consecuencia, mandar pagar la deuda nacional.

A tal potestad se establece una limitante y tres excepciones; así, ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29. La facultad de celebrar empréstitos se constituye como parte integral de la actividad financiera del Estado y como recurso a través del cual se provee al cumplimiento de sus funciones, en tanto que acometa las erogaciones que realiza la administración pública. Básicamente, los empréstitos son celebrados por el Ejecutivo, pero las bases las fija el Congreso. De esta manera, una vez que el Ejecutivo concreta el crédito, debe turnarlo a la aprobación de las cámaras, iniciando este procedimiento en la Cámara de Diputados, la cual, conforme al artículo 72, inciso h) constitucional, debe ser la que funja como Cámara de origen. Así, a través de dicho procedimiento, la Constitución garantiza plenamente los intereses nacionales protegiéndolos de contratos gravosos.

En esencia, puede decirse que la fracción VIII instituye un mecanismo de control económico del Legislativo sobre el Ejecutivo, uno de los llamados *matices parlamentarios* de nuestro sistema presidencial, en el sentido de que los empréstitos que contrate este último afecten a la “ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”, salvo en los casos que la propia fracción establece y de conformidad con lo que determina la Ley General de Deuda Pública, reglamentaria de dicha fracción. En virtud de las reformas y adiciones constitucionales al artículo y fracción en comentario, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993, se dispone que será el propio Congreso de la Unión el que deberá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito

Federal y las entidades de su sector público, los cuales habrán de ser incluidos debidamente en la ley de ingresos.

La anterior disposición encuentra su debida complementación con lo que se prevé en el artículo 122, letra B, fracción III, en tanto que es atribución del presidente de la República “enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal”. La cohonestación íntegra de la fracción que se comenta debe hacerse, además, con el artículo 90, tratándose de las entidades y dependencias de la administración pública federal, de conformidad con lo que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El 8 de septiembre de 2013, el titular del Ejecutivo federal presenta ante la Cámara de Diputados sendas reformas en materia hacendaria, es hasta el año 2015 que se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo, el Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción VIII; 79, fracción I, párrafos primero y segundo; 108, párrafo cuarto; 116, fracción II, párrafo sexto; 117, fracción VIII, párrafo segundo; y se adicionan los artículos 25, con un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes; 73, con una fracción XXIX-W; y 117, fracción VIII, bloque de preceptos mediante los que se establece la disciplina financiera para las entidades federativas y los municipios.

Por lo que hace a la fracción XXIX-W se dispone la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria para el manejo sostenible de las finanzas de los Estados, Municipios y la Ciudad de México. Por lo que concierne a la reforma financiera, que refuerza las verificadas en 2013, *Diario Oficial de la Federación* de 20 de diciembre, se establecen líneas programáticas como sucede en el artículo 25 en donde se dispone el papel del Estado como vigilante de la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo, aspectos que habrán de regir el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales. Las reformas de 26 de mayo de 2015, complementan las anteriores mediadas, así como las publicadas el 29 de febrero de 2016 que, por lo que hace al Congreso de la Unión, se le faculta para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental para el cumplimiento homogéneo en su contabilidad, ingresos-egresos, información financiera y patrimonial de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Corre a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, las acciones correspondientes en materia de fiscalización de ingresos/egresos de los ámbitos competenciales de gobierno incluida, en el caso de la Ciudad de México de sus demarcaciones territoriales (reforma 2015) y, a partir de 2016 de los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los casos de empréstitos con garantía de Federación a los estados y los municipios, la Auditoría fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes, así como los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier

entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

b) Financiera-tributaria. Son de naturaleza las atribuciones del Congreso contenidas en las fracciones VII y XXIX. El Estado cuenta, primero, como una de sus cualidades propias, con una soberanía financiera que se proyecta en los ingresos y los gastos; y, segundo, con potestad tributaria, esto es, con facultad para crear tributos. Ambas facultades del Estado las ejerce el Congreso al momento de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, como lo señala la fracción VII, pero, además, limita las materias sobre las cuales el Congreso habrá de establecer dichas contribuciones, conforme lo determina la fracción XXIX. Así, materias tales como:

- 1° Comercio exterior;
- 2° Aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27;
- 3° Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4° Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y
- 5° Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las fracciones en comentario se encuentran relacionadas con lo que dispone el artículo 31, fracción IV, en tanto que prevé las obligaciones de los mexicanos y, en particular, en lo que hace a su contribución a los gastos públicos que, conforme a las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993, son tanto a la Federación, al Distrito Federal, como al estado o municipio en el que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, obviamente que dichas leyes deberán ser expedidas por el Congreso de la Unión.

Tanto la doctrina nacional como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han pronunciado respecto de las fracciones en comentario. Ha establecido nuestro máximo Tribunal que la fracción VII concede poder tributario ilimitado al Congreso para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y que la fracción XXIX del mismo artículo 73 reserva ciertas fuentes a la Federación. En el mismo sentido y en virtud del sistema federal de nuestro país, la Corte (informe a la SCJN, 1969, parte I, p. 197, AR 3368/65. Salvador Dámaso Zamudio Salas, fallado el 26 de junio de 1969, citando tres tesis precedentes; en el mismo Informe, mismo sentido, AR 6163/1954, Juan González Noriega, 1 de abril de 1969, p. 188. *Semanario*

Judicial de la Federación, VII época, vol. 68, 1ª parte), a través de la interpretación sistemática de otros preceptos constitucionales, ha determinado que no existe una distribución radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales son las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124).
- b) Limitación a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX).
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII, y artículo 118) (*Semanario Judicial de la Federación*, Apéndice al tomo CXVIII. Tesis 557, quinta época, *Ídem*, tesis 15 del Informe de 1981, Pleno).

Otro aspecto en materia tributaria es la erogación del erario federal, a este respecto la fracción XXIV del artículo comentado, por reforma del 30 de julio de 1999, establece la facultad de expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, que anteriormente era conocida como Contaduría Mayor de Hacienda. En el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008, se adiciona al artículo 73 constitucional la fracción XXVIII, donde se le da atribuciones al Congreso de la Unión:

Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

En principio se entiende por contabilidad gubernamental la técnica que registra sistemáticamente las operaciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los sucesos económicos identificables y cuantificables que le afecten, con el objeto de generar información financiera, presupuestal, programática y económica que facilite a los usuarios la toma de decisiones. Hasta antes de las reformas de mayo de 2008, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*Diario Oficial de la Federación* de 11 de septiembre de 1996, con reformas publicadas en la misma publicación oficial de 18 de julio de 2006), es la Unidad de Contabilidad Gubernamental a la que competía:

[...] III. Definir, desarrollar y supervisar el sistema contable, que incluya el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos que permitan registrar, procesar, evaluar e informar sobre las transacciones relativas a la situación financiera de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Emitir, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, normas de carácter general y específico, así como lineamientos y metodologías en materia de contabilidad gubernamental y vigilar su cumplimiento y actualización permanente;

V. Determinar la forma y los términos en que los centros contables de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán proporcionar la información financiera, presupuestaria y de otra índole que permita el seguimiento de las operaciones que incidan en la Hacienda Pública Federal, así como otros informes que en materia de contabilidad gubernamental se les requieran en los términos de las disposiciones aplicables;

[...] VII. Llevar a cabo la consolidación de los estados financieros y demás información financiera, presupuestaria, programática y contable, a efecto de integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Informe de Avance de Gestión Financiera, y demás informes en materia de contabilidad gubernamental que se requieran en los términos de las disposiciones aplicables;

[...] XV. Presidir y coordinar las actividades del Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;

XVI. Analizar esquemas, metodologías y procedimientos que en materia de contabilidad gubernamental aplican otros países, o los que desarrollan instituciones de reconocida autoridad, a efecto de evaluar la conveniencia y factibilidad de adoptar aquellos que contribuyan a la modernización del sistema en operación. Asimismo, participar en foros, eventos y reuniones de organismos nacionales e internacionales, en temas relacionados con el ámbito de su competencia;

[...] XIX. Participar en los mecanismos institucionales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en lo relativo a los aspectos normativos y metodológicos de la Contabilidad Gubernamental y de sus sistemas en acuerdo con las instancias responsables de la coordinación con entidades federativas;

[...] XXI. Promover, de manera conjunta con las entidades federativas, las acciones para el desarrollo, actualización y armonización técnica de los sistemas de contabilidad gubernamental utilizados en los tres órdenes de gobierno; así como la formulación de cuentas públicas compatibles a nivel nacional;

[...] XXIII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales aplicables a las materias de contabilidad gubernamental, cuenta pública federal y evaluación de la gestión pública atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén expresamente asignadas a otras unidades administrativas de la misma.

En la práctica de las instituciones públicas como privadas, la contabilidad financiera es una herramienta útil para la adecuada administración de los recursos, que posibilita el establecimiento y operatividad de sistemas de información, presentando en cada uno de aquellos ámbitos diferencias importantes que se reflejan en las normas contables y que atienden a una serie de principios técnicos que garantizan la calidad de la información generada. Vale precisar aspectos por considerar en materia de contabilidad gubernamental (véase: www.asecam.gob.mx):

1. No tiene como finalidad la obtención de un lucro, sino la satisfacción de una gran variedad de necesidades sociales a través de múltiples programas siguiendo políticas de desarrollo económico, lo que conduce a determinar que su propósito es medir la presentación de la situación financiera y patrimonial del Estado;

2. El financiamiento de las actividades de los órganos del Estado proviene sustantivamente de los impuestos. Por tanto, la comparación entre los ingresos y egresos de un periodo guardan connotaciones diferentes en la información financiera de las empresas y de los gobiernos.

3. Una de sus características es el vínculo con los presupuestos, dado que por disposiciones jurídicas están obligados a informar al Congreso sobre el ejercicio y su relación con los ingresos y gasto autorizados.

4. Debido a que los gobiernos tienen una diversidad de metas y objetivos, la valoración de su desempeño resulta compleja. No hay parámetros de medición universales como utilidades y resultados por acción; su gestión debe evaluarse utilizando una diversidad de indicadores financieros, económicos, presupuestarios y de gestión. Los informes financieros que se utilizan comúnmente en el medio empresarial no pueden proporcionar toda la información requerida para tales fines, por las instituciones gubernamentales.

5. La contabilidad gubernamental genera diferentes tipos de información, principalmente presupuestaria y financiera. Por su parte, la contabilidad empresarial produce fundamentalmente información financiera, particularmente sobre la situación y la rentabilidad de la empresa, emitiendo para ello suficientes datos sobre costos y márgenes de utilidad.

6. Algunos activos del gobierno, tanto físicos como financieros, son adquiridos porque permiten el desarrollo de sus actividades, otros solamente los tiene en administración, y existe un tercer tipo que forma parte de la infraestructura nacional y no propiamente de la administración pública. Todos ellos requieren consideraciones especiales en su tratamiento contable.

7. El proceso presupuestario público tiene una acotación anual, lo que impacta el principio de negocio en marcha y obliga a una serie de cierres que no se dan en el sector empresarial.

8. Las entidades gubernamentales se rigen por un conjunto amplio y diverso de leyes, algunas de ellas regulan de manera particular a la contabilidad gubernamental. Por su parte, las empresas si bien atienden ciertos ordenamientos de carácter mercantil, éstos no constituyen un factor decisivo para el registro contable de sus operaciones.

La Reforma Hacendaria ha sido la más debatida y prácticamente todo el sector privado está en su contra. Hay dos puntos que gravitan sobre ella y que probablemente en un futuro sean echados hacia atrás: el cobro de intereses a las utilidades y los impuestos para inhibir el consumo. Esta reforma ocasionó que por primera vez en décadas, el sector privado se enfrentara al Poder Ejecutivo Federal.

Es de referir que en 2016 se verifican reformas complementarias que tratan de abonar a las finanzas de las entidades federativas y los municipios, así la fracción VI del artículo 27 de la Constitución nacional, reconoce la capacidad de aquéllos para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, y consistente con la filosofía de la utilidad pública de la propiedad privada, consecuentemente, el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

Abona en favor de las haciendas estatales y municipales la adición al párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115, que determina la no limitación de los estados

para establecer las contribuciones previstas en la misma fracción, ni concederán exenciones en relación con las mismas, incluye a personas e instituciones; se exentan los bienes del dominio público, excepto cuando sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Por reformas de 20 de enero de 2016, se sustituye en todas las letras de la fracción la expresión “estados” por “entidades federativas”.

En materia de seguridad interior y defensa exterior

El Estado ejerce su soberanía sobre todo el territorio nacional, comprendiendo éste sus tres espacios, a saber: el aéreo, el terrestre y el marítimo. En consecuencia, el acto que incida sobre cualquiera de ellos atenta contra la seguridad del país. Por ser cuestiones de especial y delicado tratamiento desde el Constituyente de 1857, se determinó que fuesen discutidas, reglamentadas y decididas tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores.

Así, la declaración de guerra a una potencia extranjera, el derecho marítimo de paz y guerra, organización y sostenimiento de las instituciones armadas y la Guardia Nacional son competencias del Congreso federal. Las facultades que en esta materia tiene el Poder Legislativo se encuentran establecidas en las fracciones XII, XIII, XIV y XV. La fracción XII atribuye al Congreso la facultad de “declarar la guerra”. Esta frase debe entenderse en el sentido de decretarla, esto es, autorizar mediante ley en concordancia con el artículo 89, fracción VIII, previo análisis de la situación y de los elementos que el titular del Ejecutivo federal presente, para que sea éste quien en su calidad de responsable de la política exterior del país, y como representante del Estado, proceda a declarar la guerra a una nación extranjera en los términos que establece el artículo 89, fracción X, de la propia Constitución.

Sin embargo, en virtud de que el derecho internacional prohíbe el uso de la fuerza, salvo en la eventualidad de que el país tuviese que defender su integridad y soberanía nacional, se considera pertinente proponer que se modifique la expresión de “declaración de guerra” como tal, por la de “declaración de un estado de defensa”. Como hemos apuntado líneas arriba, el espacio marítimo es parte integrante del territorio (mar territorial y aguas interiores, artículo 42 constitucional), por lo que, para su protección, el Congreso federal cuenta con atribución para expedir las leyes relativas al derecho marítimo de paz y de guerra.

Por lo que hace a las fracciones XIV y XV, es lógico que correspondan las facultades de organización y sostenimiento de las Fuerzas Armadas de mar y tierra, así como de la Guardia Nacional, al órgano máximo de representación de la voluntad soberana y republicana del país, como lo es el Congreso de la Unión, potestad que, dicho sea de paso, nunca ha sido ejercida. La fracción XV sólo sufrió reforma en el cambio de la expresión estados por entidades federativas. Es de resaltar que el texto constitucional en sí mismo no contenía disposición o prescripción alguna en los términos de *seguridad pública*, entendiéndose por ésta aquella que básicamente se refiere a las cuestiones de

bien común y paz social doméstica. Por otro lado, no se aludía tampoco a las cuestiones de organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Precisamente es con el restablecimiento del contenido de la fracción XIII, del precepto en comento, que se le faculta al Congreso para legislar en las materias aludidas en el párrafo anterior. Es de señalar que en materia de coordinación de la seguridad pública de la nación, por decreto publicado el 26 de abril de 1994, creó la llamada Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, dependencia del Ejecutivo que, en su momento, fue motivo de grandes polémicas. Por tal motivo, podemos decir que la reforma constitucional permitió al órgano legislativo ser el encargado directo de reglamentar la referida materia, lo que sucedió el 21 de noviembre de 1995, cuando se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por reforma del 28 de junio de 1999, se facultó al Congreso de la Unión a establecer las bases sobre las cuales los tres niveles de gobierno coordinarán sus acciones en materia de protección civil.

Por reforma constitucional de 5 de abril de 2004, se confiere atribución al Congreso para legislar en materia de Seguridad Nacional, que se cumplimentó vía la Ley de Seguridad Nacional del 31 de enero de 2005. Este cuerpo normativo define a la Seguridad Nacional como: el conjunto de acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Las reformas de 29 de enero de 2016, determinan todo un andamiaje en materia de seguridad pública. Se determina el carácter civil de las instituciones competentes, así como el carácter concurrente a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como los ámbitos materiales que comprende; la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, y las sanciones administrativas. Son principios que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública; legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con los ministerios públicos de los tres órdenes de gobierno con bases mínimas de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las

instituciones de seguridad pública. El Sistema lo integran el presidente de la República, secretario de Gobernación, secretario de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la República, gobernadores de las entidades federativas y de la Ciudad de México.

Finalmente cabe mencionar la reforma al artículo 119 (*Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016), que fue adicionado para prever que en cada caso de sublevación o trastorno interior, los poderes de la Unión prestarán igual protección a las entidades formativas, siempre que sean excitados por la legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviese reunida.

Servicio Exterior Mexicano

Esta atribución se concreta, esencialmente, en lo que respecta a la organización, por parte del Congreso, del cuerpo consular y diplomático mexicanos, amén de lo concerniente a cuestiones de funcionalización de dichos cuerpos ya que —como se verá en el comentario relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores y del titular del Ejecutivo federal— corresponde a éste el nombramiento de ciertos diplomáticos en tanto que a aquella compete su ratificación.

Política social

Queda incluido bajo este rubro lo relativo a las cuestiones en materia laboral, educacional y recreativa. La fracción X en su última línea, es atributiva de competencias al Congreso para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional el que, análogamente en su párrafo segundo del acápito, determina que corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes del trabajo. Por lo tanto, ha de entenderse que la ley reglamentaria a que hace alusión la fracción X es tanto a la Ley Federal del Trabajo —cuerpo normativo en el que se regulan las cuestiones atinentes a los trabajadores “independientes” (apartado A del artículo 123)— como a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que regula las relaciones al servicio de los poderes de la Unión y del Distrito Federal.

Por lo que hace a las últimas reformas en la materia, son de referir la de 17 de junio de 2014, mediante la cual se prohíbe el trabajo de menores de 15 años prescribiendo, además, que en tratándose de mayores de 15 años pero menores de 16, tendrán como jornada máxima la de seis horas. Queda relacionada, en la parte que corresponde, la verificada el 29 de enero de 2016, que si bien predica la competencia del Congreso en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.

Finalmente, en lo relativo a salarios mínimos su prohibición para ser utilizados para fines ajenos a su naturaleza, esto es, la objetiva y justa remuneración del trabajo. En

materia educativa, la fracción XXV no solamente faculta al Congreso para establecer las escuelas de nivel elemental, medio superior y superior, técnicas, de cultura, recreación, centros de investigación y otros, sino, además, para legislar en todo lo que concierna esta materia. Dicha potestad se relaciona con la fracción VIII del artículo 3º de la propia Constitución, donde se reafirma la atribución exclusiva del Congreso para unificar y coordinar la educación en toda la República, expidiendo las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

Cabe mencionar que, amén de la relación antes señalada, dicha facultad se ha visto reforzada, en razón de las reformas constitucionales que el propio artículo 3º sufrió, al igual que otros como el 5º, 24, 27 y 130, y que motivaron la expedición de la Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de julio de 1993, ordenamiento en el que se determina como de orden público e interés social y, en consecuencia, de observancia obligatoria en los tres ámbitos espaciales de gobierno: Federación, entidades federativas y municipios.

El año 2013 es crucial en materia educativa, dentro de las denominadas reformas estructurales, logró la aprobación de las reformas constitucionales a los artículos 3º y 73, *Diario Oficial de la Federación* de 26 de febrero de 2013, institucionalizando aspectos inéditos en la educación en México. Baste indicar que en el párrafo tercero del primero de los preceptos citado prescribe que el Estado mexicano garantizará la calidad de la educación, a partir de esta expresión se determinó un nuevo Sistema Nacional de Evaluación Educativa a cargo del denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. La reforma ha sido cuestionada por el alud en cadena de las protestas de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), marcadamente en las entidades federativas más “depauperizadas” de nuestro país, a saber: las del sureste, en especial, Oaxaca.

Se crea el Servicio Profesional Docente y su Ley General del Servicio Profesional Docente, *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2013, establece la evaluación del desempeño docente y sus programas de regularización. A través de los cambios a la Ley General de Educación, se crea el Sistema de Información y Gestión Educativa. Consecuencia de tal reforma se realiza una diversa al artículo 73, de mérito para facultar al Congreso para distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

La fracción XXV otorga al Congreso de la Unión, por virtud de las reformas de fecha 13 de enero de 1966 y 21 de septiembre de 2000, facultad para expedir leyes sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como sobre vestigios o restos fósiles, respectivamente, cuya conservación sea de interés nacional. En este *iter* evolutivo y de complementariedad que realiza el poder reformador de la Constitución, en ocasiones precipitadamente y poco previsora del acontecer prospectivo de un tema tan trascendente y delicado como lo es la educación, el 30 de abril de 2009 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva reforma.

Así se determina en la parte final, lo relativo a la competencia del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar en materia de derechos de autor y “otras figuras” relacionadas con la propiedad intelectual, entiéndase en este sentido: los derechos conexos de artistas intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión, así como las reservas de derechos al uso exclusivo, entre otros. Conforme al artículo segundo transitorio de dicho Decreto, se dispuso que todos los actos jurídicos fundamentados en la Ley Federal del Derecho de Autor vigente y las demás leyes anteriores aplicables a la materia (desde los códigos civiles de 1870, 1884 y 1928 hasta la leyes de 1948 y 1956, con sus respectivas reformas) conservarán su validez, supuestos entre los que se encuentran los actos celebrados por los particulares, por ejemplo, contratos de cesión de derechos o sucesiones testamentarias de derechos de autor, como los actos emitidos por las autoridades administrativas tales como registros de obras, registros de contratos, reservas de derechos al uso exclusivo, resoluciones de procedimientos contenciosos, autorizaciones de sociedades de gestión colectiva. Como dato curioso hasta 2011, la ley de la materia no ha sido reformada.

El mismo decreto de reformas de 2009, adiciona con una fracción Ñ del precepto de mérito, confiriéndole facultades al Congreso para legislar en materia de cultura atendiendo a su carácter concurrente, exceptuando las materias prescritas en la fracción XXV, y generando un vínculo de relación y complementariedad entre lo prescrito en el párrafo noveno del artículo 4º de la propia Constitución federal que reconoce el *derecho al acceso a la cultura*, entendiendo la cultura como aquella implicativa de la educación, las artes y las letras, los modos de vida y sistemas de valores, tradiciones y creencias. La fracción ha sido parte de las modificaciones decretadas por reforma del 20 de febrero de 2016, por lo que hace al cambio de estados por entidades federativas que incluye a la hoy Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales.

Por lo que la competencia atribuida al Congreso General llama a la responsabilidad en qué y cómo se legisla, y con ello la protección y la promoción de la diversidad cultural, tema no menor que plantea del reto de: defender la capacidad creativa de la cultura a través de la multiplicidad de sus formas materiales e inmateriales y garantizar una convivencia pacífica de los pueblos que las portan. El entendimiento de la cultura nacional lleva a la necesidad de una correspondencia sistémica entre el bloque de normas positivas constitucionales que le dan pleno reconocimiento en su integridad y su diversidad, así el vínculo indisoluble entre los artículos 2º (primer y cuarto párrafos; apartado A, fracciones I, IV y VIII; apartado B, fracciones II y VIII); 3º (fracciones II, inciso a) y b), V, VII); 26 (apartado A, primer párrafo; apartado B); 122 (apartado A, Base Primera, incisos I), y 123 (apartado A, fracción VI, 2º párrafo).

Amén de la legislación nacional que regula la cultura y el derecho al acceso a la misma en todas sus manifestaciones, conviene señalar que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) desde 1945 ha asumido un papel activo en el tema que nos ocupa. México, como miembro de ella desde 1946, se ha sumado a las tareas marcadas en las declaraciones y convenios:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 10 de diciembre de 1948);

- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 27 de junio de 1989);
- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2 de noviembre de 2001);
- Proclamación del 21 de mayo como Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo (20 de diciembre de 2002);
- Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (17 de octubre de 2003);
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (20 de octubre de 2005);
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (13 de septiembre de 2007).

Otros instrumentos normativos que constituyen al fundamento y la finalidad del conjunto del programa cultural de la UNESCO en los ámbitos del:

- Patrimonio (Patrimonio mundial, Patrimonio monumental, Patrimonio mobiliario, Patrimonio inmaterial), de las culturas vivas (Expresiones tradicionales, Artesanía, Expresiones contemporáneas, Lenguas y Derecho de autor), del desarrollo sostenible (Turismo cultural, Artesanía, Saberes autóctonos, Medio ambiente sostenible) y del Diálogo intercultural. Inmaterial (17 de octubre de 2003);
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (20 de octubre de 2005).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (13 de septiembre de 2007).

La preservación y promoción de este “patrimonio común de la humanidad” emanan de un imperativo ético acompañado de instrumentos normativos que habrán de ser desarrollados a la luz de los compromisos internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

Respecto a la cuestión recreativa, por reforma del 28 de junio de 1999, se creó la fracción XXIX-J del artículo en comento, la que le otorga atribuciones al Congreso para legislar en materia de deporte. Asimismo, la reforma del 29 de septiembre de 2003 le faculta para expedir leyes en materia de turismo.

Inversión extranjera

La facultad exclusiva del Congreso para legislar en materia de inversión extranjera se encuentra consagrada en la fracción XXIX-F.

Para legislar en materia penal

La fracción XXI del precepto en comento contiene una de las facultades más importantes con las que cuenta el Congreso y que es, a no dudar, lo tocante a la legislación ordi-

naria de carácter penal federal. Desde la inclusión de la fracción en la Constitución vigente de 1917, no había sido objeto de reforma por parte del Constituyente Permanente. Es hasta el 3 de julio de 1996 que se reforma a efecto de subsanar un “pequeño” error consignado en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, que atribuye a las autoridades federales competencia en asuntos de naturaleza local, “federalizando” los delitos. Así, se adiciona a la fracción un segundo párrafo para asentar a nivel constitucional la llamada facultad de atracción.

Con la finalidad de aclarar el controvertido sentido del párrafo segundo arriba indicado, por decreto de reformas y adiciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de noviembre de 2005, el Constituyente Permanente adicionó a la fracción en comento un tercer párrafo que determina la remisión a leyes ordinarias federales de la materia, en caso de “las materias concurrentes previstas en [la] Constitución”, y donde se establecen los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

Con tal previsión se pretende que el fuero federal conserve la potestad de atracción de los asuntos conexos, y que los órganos de procuración y administración de justicia de las entidades federativas “inicien y concluyan el enjuiciamiento de quienes delinquen en una situación de concurso que significa la comisión de delitos en ambos fueros, cuando los del orden común, por su gravedad, soporten medidas punitivas con mayor carga represiva”. Se resguardan además, las garantías esenciales del procesado y se evita el *bis in idem* o doble enjuiciamiento.

El cambio en la seguridad pública mexicana y el incremento exponencial de cierto tipo de actividades delincuenciales organizadas, amén de la participación directa de la sociedad civil y de víctimas directas del secuestro (la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de Secuestro Reglamentaria de la fracción XXI del precepto en comento) se publicó en el *DOF* del 30 de noviembre de 2010.

Recientemente el poder reformador de la Constitución, dio plena positivación y reconocimiento a uno de los delitos cada vez más recurrentes: la trata de personas (una de las modalidades de la esclavitud contemporánea), que evidencia índices exponenciales antes no registrados, y cuyas causas se deben a la intensa migración y al estado de desprotección de los grupos vulnerables tradicionales, a saber: niños, niñas, adolescentes y mujeres.

Así, el 14 de julio de 2011 se publican en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 19, segundo párrafo, 20, apartado C, fracción V y 73 fracción XXI, primer párrafo para regular el delito de trata de personas, prescribiéndose la procedencia, en tanto medida cautelar, de la prisión preventiva la cual será decretada oficiosamente por el juez de la causa (artículo 19, segundo párrafo), por su parte se determina la confidencialidad de los datos de las víctimas del delito de trata de personas protegiendo, así, el derecho a la identidad, sobre todo cuando está de por medio el interés superior de un menor. Finalmente, es en la fracción XXI donde se explicita la competencia del Congreso General para legislar en materia de trata de personas.

Si bien existe la denominada Ley para Prevenir y sancionar la Trata de Personas (DOF del 27 de noviembre de 2007), la cual fue reformada previo a las reformas constitucionales en comento (DOF del 1 de junio de 2011), aún falta su debida actualización.

Consideramos menester indicar la puesta en consideración que el órgano revisor de la Constitución atendió a los diversos instrumentos internacionales que hoy por hoy exige el control de convencionalidad al cual se ha comprometido el Estado mexicano, así son de citar en la materia específica:

1. Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949. Entrada en vigor el 25 de julio de 1951, de conformidad con el artículo 24.
2. Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.
3. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27.
4. Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud. Adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 608 (XXI), de 30 de abril de 1956. Hecha en Ginebra el 7 de septiembre de 1956. Entrada en vigor: 30 de abril de 1957, de conformidad con el artículo 13.
5. Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.
6. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995.
7. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25. Fecha entrada en vigor: ver artículo 38.

Así como:

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En materia de seguridad pública

Virtud del Estado la cuestión que permea en él y más allá que la seguridad pública es parte de la seguridad interior (*vid. supra* letra D), consideramos conveniente separar,

ratione materiae, lo concerniente a aquélla. Es de resaltar que el texto constitucional en sí mismo no contenía disposición o prescripción alguna en los términos de *seguridad pública*, entendiéndose por ésta aquella que básicamente se refiere a las cuestiones de bien común y paz social doméstica. Por otro lado, no se aludía tampoco a las cuestiones de organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Precisamente es con el restablecimiento del contenido de la fracción XXIII, del precepto en comento, que se le faculta al Congreso para legislar en las materias aludidas en el párrafo anterior. Es de señalar que en materia de coordinación de la seguridad pública de la Nación, el Ejecutivo de la Unión, por decreto publicado el 26 de abril de 1994, creó la llamada Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, dependencia del Ejecutivo que, en su momento, fue motivo de grandes polémicas.

Por tal motivo, podemos decir que la reforma constitucional permitió al órgano legislativo ser el encargado directo de reglamentar la referida materia, lo que sucedió el 21 de noviembre de 1995, cuando se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En efecto, podríamos determinar, como el marco constitucional de la seguridad pública en México, los artículos 20, apartado C, fracción V, incluso, 32, tercer párrafo, 115, fracción III, inciso h) y, enfáticamente el 21 que, incluso, conceptúa y prescribe los principios a los que en su desarrollo habrá de ajustarse la seguridad pública, así en tanto:

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

A nivel de legislación federal, son de indicar Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Policía Federal (*DOF*, 1 de junio de 2009), Ley para el Tratamiento de Menores Infractores y Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Con fecha 18 de junio de 2008 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva reforma en materia de seguridad pública, mediante la cual se reforman los artículos 16, 17, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo en comento; la fracción VII del artículo 115 y la diversa XIII del Apartado B del artículo 123. Lo que interesa resaltar es que se genera un vínculo entre lo prescrito en el diverso 21 con la fracción en comento, determinando la competencia del Congreso General para expedir la legislación necesaria para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán

coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendentes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Facultades administrativas

Como ya se ha señalado, son aquellas que no son materialmente legislativas, esto es, no autorizan al Congreso para establecer normas jurídicas —generales, abstractas e impersonales—, sino que le posibilitan la realización de determinados actos que pueden estar relacionados con materias como: división territorial y los empleos públicos.

Esencialmente son atribuciones administrativo-territoriales las consagradas en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 73. La fracción I establece a favor del Legislativo admitir nuevos estados a la Unión Federal; de esta manera se prevé la posibilidad de que nuestro país, en virtud de la celebración de tratados o anexiones, pueda ensanchar sus límites territoriales una vez que las cámaras, mediante procedimiento razonado, lo declaren procedente. La fracción II —que señala que la “erección de los territorios en estados, cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política”—, fue derogada por el decreto de 8 de octubre de 1974, al ser elevados a la categoría de estados los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, al mismo tiempo y a efecto de dar coherencia a la preceptiva constitucional se reformaron los artículos 43 y 45 constitucionales que establecen lo relativo a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional. La fracción III establece la posibilidad, requisitos y procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

Es necesario señalar que esta cuestión es, en sí, complicada por las siguientes razones: primero, no sólo se afecta el interés local de las entidades involucradas que tendrían que ceder parte de su territorio para configurar al estado naciente sino, además, el interés federal; segundo, la posible mezquindad de algunos pueblos que, por cuestiones políticas o rencillas, quieran erigirse en estado sin considerar tanto los intereses

de los estados ya existentes como la viabilidad de su propia existencia como estados autónomos, tanto en lo político como en lo económico.

Las cuestiones anteriores fueron determinantes, tanto para el Constituyente de 1857 como de 1917, en cuanto a la serie de requisitos para formar nuevos estados. Así, a efectos de velar por los intereses locales y federales, y en caso de la erección de un nuevo estado dentro de los límites de los ya existentes, el Congreso de la Unión exige que se cumpla con el siguiente procedimiento:

- 1° Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;
- 2° Que se compruebe ante el Congreso que tienen elementos bastantes para proveer a su existencia política;
- 3° Que sean oídas las Legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;
- 4° Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de los seis días contados desde la fecha en que le sea pedido;
- 5° Que sea 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 sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate; y,
- 7° Si las Legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las Legislaturas de los demás estados.

En razón de la posibilidad que entre las entidades federativas se suscitara una eventual controversia por límites territoriales, la fracción IV facultaba al Congreso para que les diera solución, excepto cuando aquéllas sean de naturaleza contenciosa, caso en el cual habrá de concretarse la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, a partir de 1996, conoce de las denominadas controversias constitucionales (artículo 105, fracción I). Respecto del decreto de reformas y adiciones publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de diciembre de 2005, se realiza una depurada técnica legislativa, se sistematizaron los artículos 46, 73, fracción IV (cuyo contenido quedó derogado) y 76, determinándose como competencia exclusiva de la Cámara de Senadores el dirimir los conflictos de límites territoriales.

Esta fracción se vincula con el artículo 46 constitucional —que como hemos apuntado fue motivo de la indicada reforma de 8 de diciembre de 2005— que le atribuye competencia a la Cámara de Senadores para sancionar los convenios amistosos celebrados entre las entidades federativas por cuestiones de límites. Así, sólo cuando aquéllos cuentan con la aprobación de dicha Cámara se consideran válidos. Lo prescrito en este precepto se ratifica en lo dispuesto por las fracciones X y XI del artículo 76 constitucional. Finalmente, la fracción V faculta al Congreso para cambiar

la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Esta facultad no sólo ha sido motivo de debate en el Constituyente de 1856, sino que aun en nuestros días la cuestión del cambio de residencia de los poderes se mantiene vigente, sobre todo si consideramos las inquietudes de algunos partidos políticos de elevar a rango de entidad federativa al Distrito Federal, dejando de ser, en consecuencia, el asiento de los poderes.

Hasta ahora las referidas intenciones no han prosperado, de hecho el 1 de octubre de 2002, las Comisiones Unidas del Distrito Federal, de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado presentaron Dictamen en el cual no aprueban la Minuta de la Cámara de Diputados del Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene la Iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo cual es devuelto el expediente completo a la Cámara de Diputados. Ante tal hecho, en noviembre de 2002 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promueve Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sustentando como Acto Reclamado:

La aprobación del dictamen de las Comisiones Unidas del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, con proyecto de derecho por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que con dicha aprobación, el Senado de la República hace propio el contenido del dictamen, mismo que se transforma en una manifestación de voluntad del órgano legislativo de la Federación.

El 17 de febrero de 2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreseyó la controversia constitucional interpuesta por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra el Senado de la República, el cual consideró que no cuenta con la posibilidad de presentar iniciativas de Diputados y de Senadores, y los congresos locales de los estados de la República. El proyecto fue presentado ante el pleno de la SCJN, fue votado por unanimidad de nueve votos, sobreseyendo la controversia constitucional presentada por el legislativo local contra la Cámara de Senadores. Lo que es innegable es que continúa el proceso de democratización del Distrito Federal. Ahora bien, llegado el momento de que se decida cambiar al asiento de los poderes, habrá de seguirse el procedimiento que marca el artículo 72 constitucional, para la formación de leyes o decretos.

La fracción XI faculta al Congreso para crear y suprimir empleos federales y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. La razón de que sea el Congreso el que cree y suprima los empleos públicos, y no el Ejecutivo, se justifica en razón de que es también a aquel órgano a quien compete la organización administrativa y hacendaria. Por otra parte, debe considerarse la fracción XI del artículo 73 en relación con lo que establecen los artículos 74, fracción IV y 75 de la propia Constitución, que determinan como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto

anual de gastos federales, así como de “señalar la retribución que corresponde a un empleo que esté establecido por ley”.

Materia de población y extranjería. Se consideran materialmente administrativas las facultades consignadas en las fracciones XVI y XXIX-C, donde se faculta al órgano legislativo supremo del país a regular materias tales como la extranjería y el flujo poblacional, la nacionalidad y la condición jurídica de los extranjeros.

Símbolos patrios (fracción XXIX-B). Corresponde, además, al Congreso legislar en lo relativo a uso y características de los símbolos patrios, tales como la bandera, el himno y escudo nacionales. Esto resulta lógico ya que ambos emblemas representan los signos de la identidad patria que, en cuanto a características, deben de ser representativos del nacionalismo mexicano, por lo que hace a su uso implica la reglamentación pertinente por merecer el respeto de la ciudadanía mexicana, sancionando a aquellos que no cumplan con los dispositivos de la materia.

En materia de información pública y datos personales. La protección de datos personales en posesión de particulares que hoy se reconoce y regula en el orden jurídico mexicano tiene sus antecedentes en diversos instrumentos internacionales, particularmente vía la tutela del reconocimiento del derecho a la privacidad, entre otros:

- Declaración Universal de los Derechos del Hombre;
- Convenio para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos;

A partir de 2002 y con la entrada en vigor de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, el Estado mexicano dio un paso decisivo y contundente en lo que hace a uno de los derechos fundamentales inopinadamente vinculado con el derecho a la intimidad, a saber: la protección de los datos personales. Dicho paso decisivo se ha venido consolidando vía diversas reformas constitucionales. Así, la operada en el artículo 6º (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007), artículo 20 (*Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008) y la adición realizada al artículo en comento que, vía su nueva fracción XXIX-O, transita de la regulación de la protección de dichos datos personales en manos de las autoridades gubernamentales, hacia aquella información sensible que se encuentre en posesión de particulares. Esquema que, sin lugar a dudas, adquiere mayor consistencia de cara a las reformas constitucionales operadas en el artículo 16 de la Constitución Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2009), que a la letra dispone:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el trata-

miento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

En 2010 se publica la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (*Diario Oficial de la Federación* de julio de 2010), la cual entre otros aspectos relevantes:

1. Tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas. En este sentido, se protege la privacidad, derecho fundamental de las personas, respecto del tratamiento de los datos personales. Es decir, estamos preservando la agresión a la privacidad como consecuencia del tratamiento —normalmente automatizado— de la información personal.
2. Las excepciones más fuertes a la aplicación de la normativa, que necesariamente deberá tener un amplio y diverso desarrollo reglamentario (en concreto el Reglamento, según los Transitorios tendrá que estar un año después de la entrada en vigor, es decir, más o menos sobre mayo de 2011), serán la seguridad nacional, orden, seguridad y salud públicos y, evidentemente, otros derechos de terceros en conflicto.
3. Como novedad en derecho comparado, la ley excepciona de su ámbito de aplicación subjetivo, a las Sociedades de Información Crediticia. Es decir, los famosos “burós de crédito” no están dentro de esta regulación. Si bien a nivel internacional estas organizaciones suelen contar con un régimen especial dentro de la regulación, no es tan usual que estén exceptuadas, aunque es cierto que cuentan con algunas consideraciones al respecto dentro de su propia regulación.
4. Del mismo modo, las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales para uso exclusivamente personal y sin fines de divulgación o utilización comercial tampoco se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la ley. Aunque en algunos casos la frontera será complicada de determinar, lo que persigue la regulación es que las “agendas” personales no estén sujetas.
5. La definición de datos personales cambia la otorgada por la regulación federal de la Ley del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), y asimismo se señala que ésta deberá ser reformada, para pasar a quedar únicamente como “cualquier información concerniente a una persona identificada o identificable”. Nuestra opinión en muchos casos ya había sido que se dejara como ha quedado, porque la enumeración del artículo 3° de la hasta ahora vigente ley IFAI sólo conducía a errores, en muchos casos muy ostentosos, de interpretación.
6. También se definen los datos personales sensibles como aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual.

A este respecto hubo mucha discusión parlamentaria, ya que la definición de un dato como sensible tiene importantes consecuencias, como la exigencia de consen-

miento expreso o la inmediata elevación de las sanciones cometidas sobre un dato de estas características. La primera parte, en nuestra opinión demasiado abierta, hay que unirla a lo establecido al respecto en la llamada Resolución de Madrid (www.agpd.es), relativa al establecimiento de un estándar internacional. Se añade además una categoría de datos, como los de información genética, que no había estado en todas las iniciativas. Tanto es así que en el Dictamen emitido por la Cámara de Diputados, al comentar el tema, en su último párrafo, se “olvidan” de incluirlo. En todo caso, no podrán crearse bases de datos con información que directa o indirectamente contenga datos personales sensibles, sin que se justifique la creación de dichas bases para finalidades legítimas y concretas.

En materia de víctimas. La protección a víctimas dentro del sistema de derechos fundamentales tiene una data relativamente reciente. En 1993, *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre, se adiciona un último párrafo a la fracción X del artículo 20 de la Constitución Política General en donde se predicen los derechos a recibir asesoría jurídica, la reparación del daño cuando proceda, la coadyuvancia con el Ministerio Público y atención médica de urgencia.

Cinco años después, *Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio, se sistematiza el artículo 20 y se adiciona todo un apartado, el C, en donde se explicitan derecho adicionales a los reconocidos en la reforma antes indicada, tales como: ayuda psicológica, subsidiariedad en la reparación del daño, lo cual implica que si el Ministerio Público no realiza las diligencias lo podrá hacer directamente la víctima o el ofendido a través de procedimientos ágiles; protección a la identidad y otros datos personales cuando se trate de menores, delito de violación, secuestro o delincuencia organizada o, en su caso, cuando el juez así lo considere; derecho a medidas cautelares y prevenciones necesarias, así como impugnar ciertas actuaciones ministeriales.

El sistema de protección a las víctimas se vio robustecido tanto por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, como por la adecuación al marco legal y reglamentario; el 9 de enero de 2013, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Víctimas, instrumento que recoge los estándares internacionales en la materia y prevé la creación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, conformado por las instituciones y entidades públicas del ámbito federal, estatal, del Gobierno del Distrito Federal y municipal, organismos autónomos, así como organizaciones públicas y privadas vinculadas con las víctimas, consecuencia de la reforma es la transformación, en 2014, de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas, en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) federal, instancia facultada para proporcionarles asesoría jurídica y que cuenta con un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Este año 2016, se da un paso adelante explicitando constitucionalmente la facultad del Congreso Nacional para legislar, conforme a la adicionada fracción XXIX-X, para expedir, con el carácter de concurrente, la ley en materia de derechos de las víctimas.

Facultades jurisdiccionales

Existe en el artículo 73 sólo un caso en que materialmente el Congreso de la Unión realiza facultades jurisdiccionales, y es el que se encuentra consagrado en la fracción XXII “para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación”. Sin embargo, han de mencionarse adicionalmente el juicio político y la declaración de procedencia, concretado el primero por ambas legisladoras conforme lo prescriben los artículos 109, fracciones II y 110, y en el caso de la procedencia el artículo 111, temas que no serán abordados en esta sede.

La amnistía es una de las causas de extinción de la responsabilidad penal; consiste, básicamente, en la despenalización de ciertas conductas tipificadas como delitos, que el Poder Legislativo realiza mediante ley. Conforme a lo que establece el artículo 92 del Código Penal Federal, la amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño [en otras palabras, es un] acto del Poder Legislativo que ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo bien los procesos comenzados o que han de comenzarse, bien las penas pronunciadas.

Al lado de la amnistía existe otra figura jurídica que también es considerada como una de las causas o formas de extinción de la responsabilidad penal, a saber: el indulto. Aquélla, a diferencia de éste, se denota por su carácter general y por corresponder al Ejecutivo el otorgarlo. No podemos dejar de mencionar que aun cuando juicio político y declaración de procedencia no se encuentran previstos en el artículo 73, son de las facultades formalmente legislativas pero materialmente jurisdiccionales, particularmente porque en ambos casos se trata de verdaderos procesos que terminan con una resolución que dan fin a la instancia política, tal como se desprende de los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal.

Puede decirse que en la historia constitucional del país, la facultad de otorgar la amnistía ha permanecido invariable desde 1857 hasta la Constitución vigente, esto es, como facultad exclusiva del Congreso de la Unión. En lo que se refiere al presente siglo, es de apuntarse que la figura ha sido aplicada, la más de las veces, para asuntos de índole política. A manera de dato complementario, se encuentran publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* dos leyes de amnistía; la primera de ellas de 1976 y la segunda el 22 de enero de 1994 expedida por el Congreso de la Unión con motivo de los lamentables sucesos acaecidos en el sureste del país con el surgimiento del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Como última reflexión en torno a las facultades del Poder Legislativo en México, cabe señalar el trascendente papel que juegan como mecanismos para mantener y fomentar la esencia constitucional; para proteger, en primera y última instancia, los derechos humanos insitos en la esencia de todo Estado de derecho. La representación congregada en ambas cámaras debe atender, en todo momento, a fungir como el fiel de

la balanza, a preservar, como fue concebido un poder como éste, el equilibrio del poder del Estado depositado en los tres órganos constitucionales, sobre todo en un régimen presidencial como el mexicano.

Desarrollo legislativo

Dar seguimiento al desarrollo legislativo que se deriva de todas y cada una de las facultades que se atribuyen al Congreso por imperativo del artículo 73, es hacer referencia a toda la normatividad secundaria existente en el orden jurídico mexicano, excluyendo las materias que corresponden de manera exclusiva a cada una de las cámaras o las que según el artículo 124 constitucional, le competen a las legislaturas locales. *Mutatis mutandis*, en el numeral 1 del presente desarrollo hemos expuesto no sólo las reformas constitucionales sino, además, las diversas leyes de desarrollo, reglamentarias y orgánicas que a propósito se han expedido. Sin embargo, para una mejor comprensión del desarrollo legislativo que se deriva del artículo en comento, presentamos el siguiente cuadro de análisis:

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;	Presupuesto e impuestos	<i>Formulación</i> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley Federal. de Entidades Paraestatales, Reglamento de la Ley Federal. de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Ley de Coordinación Fiscal <i>Aprobación</i> Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento <i>Ejecución</i> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Reglamento de

Continuación...

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
		la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación
VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.	Deuda pública	Ley General de Deuda Pública
X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;	Hidrocarburos	Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos
	Minería	Ley Minera Ley que declara reservas Mineras Nacionales los yacimientos de Uranio, Torio y las demás sustancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir Energía Nuclear
	Industria cinematográfica	Ley Federal de Cinematografía
	Comercio	Código de Comercio Ley de Navegación y Comercio Marítimo. Ley General de Sociedades Mercantiles Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Ley del Mercado de Valores Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior
	Juegos con apuestas y sorteos	Ley Federal de Juegos y Sorteos Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
	Intermediación y servicios financieros	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros Ley Orgánica de Nacional Financiera Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
	Energía eléctrica	Ley de Energía para el Campo Ley de la Comisión Reguladora de Energía Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
	Energía nuclear	Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares Ley que declara reservas Mineras nacionales los yacimientos de Uranio, Torio y las demás substancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir Energía Nuclear
	Leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional Ley Federal del Trabajo
XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;	Empleos Federales	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;	Presas de mar y tierra	—
	Derecho marítimo	Ley de Navegación y Comercios Marítimos Ley Federal del Mar Ley de Puertos Ley para Conservar la Neutralidad del País
XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;	Comunes	Código de Justicia Militar Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Continuación...

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
		Ley Orgánica de los Tribunales Militares
	Ejército y Fuerza Aérea	Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
		Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
		Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
		Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea
		Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
		Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
	Marina de guerra	Ley de Ascensos de la Armada de México
		Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México
		Ley de Recompensas de la Armada de México
		Ley Orgánica de la Armada de México
		Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México
		Ordenanza General de la Armada
XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.	Nacionalidad, ciudadanía y extranjería	Ley de Nacionalidad
		Ley General de Población
XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;	Vías generales de comunicaciones	Ley de Caminos y Puentes y Auto-transporte Federal
		Ley de Vías Generales de Comunicación
		Ley de Aviación Civil
	Postas y Correos	Ley del Servicio Postal Mexicano
	Aguas Nacionales	Ley de Aguas Nacionales

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
		Ley de Contribución de Mejoras por obras públicas federales de Infraestructura Hidráulica
XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;	Moneda Nacional y Extranjera	Ley de la Casa de Moneda de México
		Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos
		Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional, en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la Moneda Extranjera
XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;	Terrenos baldíos	Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público
XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;	Cuerpo Diplomático y Consular	Ley del Servicio Exterior Mexicano
XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, 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, así como legislar en materia de delincuencia organizada. Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales; En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;	Delitos federales	Código Federal de Procedimientos Penales
		Código Penal Federal
		Ley para el tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal

Continuación...

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;	Amnistía	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas Ley de Amnistía (Chiapas)
XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.	Seguridad pública	Ley de la Policía Federal Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;	Fiscalización Superior de la Federación	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
XXV. 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 y de minería, 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 refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República; para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.	Escuelas e instituciones educativas	Ley General de Educación

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
		Ley General de Bibliotecas
		Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
		Ley que crea la Universidad Autónoma Chapingo
		Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana
	Vestigio, restos fósiles y monumentos históricos	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
	Derechos de autor	Ley Federal del Derecho de Autor
XXIX. Para establecer contribuciones:	Contribuciones	Ley de Comercio Exterior
1º Sobre el comercio exterior;		
2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;		
3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;		
4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y		
5º Especiales sobre:		
a) Energía eléctrica;		
b) Producción y consumo de tabacos labrados;		
c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;		
d) Cerillos y fósforos;		
e) Aguamiel y productos de su fermentación;		
f) Explotación forestal, y		
g) Producción y consumo de cerveza.		
Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica;		Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior
		Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional
		Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación
		Ley Aduanera

Continuación...

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
		Ley Federal de Derechos
		Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia
		Ley sobre el Contrato de Seguro
XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno nacionales;	Símbolos patrios	Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales
XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan 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 de esta Constitución;	Asentamientos humanos	Ley General de Asentamientos Humanos
XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;	Planeación nacional	Ley de Planeación
	Información, estadística y geografía	Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía
XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;	Abasto y producción	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
		Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas
XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;	Inversión mexicana y extranjera	Ley de Inversión Extranjera
		Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional
		Ley de Sociedades de Inversión
XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan 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;	Protección al ambiente y equilibrio ecológico	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;	Tribunal Contencioso-Administrativo	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable Ley Federal de Variedades Vegetales Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y	Protección civil	Ley General de Protección Civil
XXIX-J. 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 municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y (<i>sic</i>).	Deporte	Ley General de Cultura Física y Deporte
XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;	Turismo	Ley General de Turismo
XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y	Pesca y acuacultura	Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables
XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.	Seguridad nacional	Ley de Seguridad Nacional
XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, estados y municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.	Sociedades cooperativas	Ley General de Sociedades Cooperativas

CONTENIDO DE LA FRACCIÓN	MATERIA	LEGISLACIÓN
XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4º de esta Constitución.	Cultura.	—
XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.	Datos personales.	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares
XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.	Derechos de las víctimas	Ley Federal de atención a víctimas

Desarrollo jurisprudencial

Las facultades del Congreso de la Unión se han visto enriquecidas y, sobre todo, claramente expuestas dentro de los criterios de interpretación definidos por los órganos del Poder Judicial federal. Por este motivo, es menester señalar las tesis de jurisprudencia, que desde nuestro punto de vista, son las más sobresalientes en torno al tema en comento:

Quinta Época. SALUBRIDAD GENERAL DE LA REPÚBLICA. Conforme al artículo 73 de la Constitución está reservado al Poder Legislativo Federal el ramo de salubridad general de la República, y algunos de los incisos de ese precepto, dan clara idea de que el Constituyente quiso ampliar, en cuanto fuere posible, la acción sanitaria del Poder Federal; y así estatuyó: que las disposiciones del Consejo de Salubridad serán obligatorias en todo el país; que la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas de todo el país, especialmente, las relativas a combatir el alcoholismo y tráfico de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza; por otra parte, el caso insólito de que en una Constitución se estatuya de modo casuístico sobre esas materias, se justifica por los gravísimos daños que tales vicios originan a la colectividad, y no es de creerse que después de consignar casos especiales en sus preceptos legislativos, el Constituyente haya querido prever estos mismos casos y debilitar a la vez la acción ejecutiva, dividiendo la jurisdicción sobre esas materias entre el Poder Federal y las soberanías locales. Es cierto que el inciso XVI del artículo 73 de la Constitución, habla de salubridad

general de la República, lo cual dejaría entrever que cuando se trata de salubridad local, de una región o Estado, la materia quedaría reservada al Poder Local correspondiente; esto es innegable, pero entonces la dificultad consistirá en precisar lo que es salubridad general de la República y lo que corresponde a salubridades generales locales, lo cual debe decidirse mediante un examen concreto, en cada caso de que se trate, y es más bien una cuestión de hecho, que deben decidir los tribunales, y, en su oportunidad, la Suprema Corte, interpretando la Constitución y las leyes federales y locales. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Apéndice de 1995*, Quinta Época. Tomo III, Parte HO. Pág. 852. Tesis de Jurisprudencia. IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuesto, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII, y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118). Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Apéndice de 1954*, Quinta Época. Falta Confirmar Libro. Pág. 1026. Tesis de Jurisprudencia.

Sexta Época. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EXENCIÓN DE IMPUESTOS A LA. La regla de que la ley posterior deroga a la anterior sólo opera cuando ambas normas caben dentro de la misma esfera de competencia; por ejemplo, si las dos son federales, o bien si las dos normas son de carácter local. Así, aunque es verdad que tanto la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, cuanto la Orgánica de la Universidad, provienen del Congreso de la Unión, debe advertirse asimismo que la primera de ellas se expidió en ejercicio de la facultad que al mencionado Congreso le confiere el artículo 73, fracción VI, de la Constitución General de la República, atribuyéndole el carácter de legislador local para el Distrito Federal, al paso que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional se emitió, por el mismo Congreso, en su calidad de legislador federal. Si se trata de una materia situada dentro de la órbita de atribuciones del legislador federal, la ley emitida por éste, aunque sea más antigua, prevalece sobre la norma posterior que sea de índole local. Por otra parte, es indiscutible que la Ley de Hacienda entraña una norma general, aplicable a todos los habitantes, a todas las personas, físicas o jurídicas, mientras que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México se expidió para regular sólo el funcionamiento de una persona jurídica determinada, y es imposible negarle su carácter de ley especial. Ahora bien, aun tratándose de normas que están ubicadas en la misma esfera de atribuciones, sobre la ley general prevalece la que tiene indiscutiblemente la índole de especial. El artículo 17 de la citada Ley Orgánica previene que no estarán sujetos a ninguna clase de impuestos o derechos federales, locales o municipales, ni los ingresos de la Universidad ni los bienes que sean de su propiedad. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Apéndice de 1988*, Sexta Época. Parte II. Pág. 3226. Tesis de Jurisprudencia.

Séptima Época. IMPUESTO ADICIONAL A EJIDOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO. ES INCONSTITUCIONAL. Según se desprende de los artículos 4º y 5º del decreto 280 expedido por el Congreso del Estado de Guanajuato (similar a los decretos 150 y 157 del mismo Congreso), se crea un tributo llamado real, con las mismas características del impuesto predial, pero no se trata de éste; y el legislador se limita a denominarlo “impuesto adicional”, sin decir a qué es adicional. Sin embargo, un análisis del decreto número 280 permite llegar a la conclusión de que es una exacción tributaria de las que la doctrina llama “contribución

especial”, “contribución de mejoras o mejorías”, “tributo especial”, “con-tributo” y “obvención”, según el autor que se consulte, y que puede definirse como el gravamen establecido por la ley para todas aquellas personas que se benefician de manera especial con el desarrollo de una función pública administrativa, misma que a su vez reporta un beneficio colectivo. Para quienes limitan este tributo al de obras, este gravamen es la compensación pagada con carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él, con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles y, como puede verse, no se trata de un impuesto predial, único con el que deben contribuir a los gastos públicos los núcleos de población ejidal. Ahora bien, el análisis de las diversas fracciones del artículo 27 constitucional, sobre todo de la fracción XI, lleva a la conclusión de que es facultad privativa del Congreso de la Unión, legislar exclusivamente en lo concerniente a la materia agraria y esta facultad de que goza el Congreso de la Unión encuentra su complemento en la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, que atribuye al Poder Legislativo la posibilidad de expedir todas las leyes necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión. Dentro de este orden de ideas, debe convenirse que la facultad de legislar en materia agraria, forzosamente trae aparejada la facultad implícita de poder determinar el régimen fiscal a que estarán sujetos los núcleos de población ejidal o comunal; y ello, es así, porque la resolución del problema agrario está sujeto a múltiples aspectos; no solamente el que cuenten los campesinos con las tierras, bosques y aguas necesarios para satisfacer sus problemas de subsistencia, sino también el que el producto que obtengan de las tierras no se vea mermado por medio de impuestos estatales o municipales establecidos sin límite. Por este motivo, aunque no existe precepto constitucional expreso que determine que sólo el Congreso de la Unión puede legislar sobre el régimen fiscal a que puedan estar sujetos los núcleos de población ejidal o comunal, la facultad explícita para legislar en la materia agraria lleva acompañada implícitamente la potestad de determinar cuáles son los tributos federales o locales que se pueden imponer. En estas condiciones, si el Código Agrario (y ahora la Ley Federal de Reforma Agraria) establece que los municipios, los Estados y la misma Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial sin que pueda exigirse a los miembros de una comunidad ejidal ninguna otra prestación en numerario, el decreto 280 combatido es violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, en consecuencia, debe otorgarse el amparo y la protección de la Justicia Federal a los quejosos. Instancia: Pleno. Fuente: *Informes*, Séptima Época. Informe 1979, Parte I. Pág. 439. Tesis de Jurisprudencia. DERECHOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA DECRETARLOS. Como de conformidad con el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación de estimarse que el Congreso de la Unión tiene facultades para imponer contribuciones sobre el uso o aprovechamiento de los mismos, pues del contenido del artículo 73, fracción XXIX, apartado 2º de la propia Carta Magna deriva que dicho Congreso se encuentra facultado para imponer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, entre los que se encuentran, desde luego, las aguas del subsuelo. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época. Volumen 205-216 Primera Parte. Pág. 159. Tesis de Jurisprudencia.

AGRARIO. FACULTAD LEGISLATIVA PRIVATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA MATERIA, INCLUSIVE EN EL ASPECTO FISCAL. El análisis de las diversas fracciones del artículo 27 constitu-

cional, sobre todo de la fracción XI, lleva a la conclusión de que es facultad privativa del Congreso de la Unión legislar exclusivamente en lo concerniente a la materia agraria, y esta facultad de que goza el Congreso de la Unión, encuentra su complemento en la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, que atribuye al Poder Legislativo la posibilidad de expedir todas las leyes necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión. Dentro de este orden de ideas, debe convenirse que la facultad de legislar en materia agraria, forzosamente trae aparejada la facultad implícita de poder determinar el régimen fiscal a que estarán sujetos los núcleos de población ejidal o comunal; y ello es así, porque la resolución del problema agrario está sujeta a múltiples aspectos, no solamente el de que cuenten los campesinos con las tierras, bosques y aguas necesarias para satisfacer sus problemas de subsistencia, sino también el de que el producto que obtengan de las tierras, no esté mermado por medio de impuestos estatales o municipios sin límite. Por este motivo, aunque no existe precepto constitucional expreso que determine que sólo el Congreso de la Unión puede legislar sobre el régimen fiscal a que puedan estar sujetos los núcleos de población ejidal o comunal, la facultad explícita para legislar en la materia agraria lleva acompañada la potestad implícita para determinar cuáles son los tributos federales o locales que se pueden imponer. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época. Volumen 127-132 Primera Parte. Pág. 265. Tesis de Jurisprudencia.

AUTOMÓVILES, IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA DECRETARLO. El Congreso de la Unión sí tiene facultades para expedir leyes que establezcan impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, por lo que la ley relativa no adolece de vicios de inconstitucionalidad. En efecto, dentro del sistema constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) limitación a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118). (Compilación de Jurisprudencia de 1954, Tesis Jurisprudencial No. 557). Por otra parte, los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII, de la Constitución General de la República, establecen la facultad general, por parte del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el año fiscal siguiente; también el artículo 31, fracción IV, de la misma Constitución, impone la obligación a los particulares de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios, de donde se deriva la obligación para las autoridades federales, en este caso, de hacer frente a los gastos públicos, y una manera de cumplir con ella, es a través de la facultad impositiva en general. Por otra parte, la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal previene la materia respecto de la cual la Federación tiene competencia exclusiva o privativa para establecer contribuciones, pero esto no significa que se limite la actividad legislativa impositiva de la Federación a los renglones señalados en la fracción citada, puesto que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. La interpretación correcta de la fracción XXIX antes aludida se realiza al afirmar que la Constitución ha previsto ciertas materias en relación con las cuales ha establecido obligaciones a las Entidades Federativas para que no impongan contribuciones, materias referidas al comercio exterior, a instituciones de

crédito y sociedad de seguros, energía eléctrica, gasolina, cerillos y fósforos, etcétera. Concluido que el Congreso de la Unión sí tiene facultad para establecer impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, de acuerdo con el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tener competencia para ello, no es posible admitir que exista ni inconstitucionalidad ni invasión en las esferas de las entidades federativas por parte de dicha autoridad, cuando legisla en el renglón impositivo, sobre tenencia o uso de automóviles. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época. Volumen 60 Primera Parte. Pág. 88. Tesis de Jurisprudencia.

SEGURO SOCIAL, LEY DEL. CAPITALES CONSTITUTIVOS. Los capitales constitutivos, contenidos en el artículo 48 de la Ley del Seguro Social, no tienen su origen en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal, sino que su fundamento se encuentra en el artículo 123, fracciones XIV y XXIX, de la propia Constitución; la primera se relaciona con deberes a cargo del patrón de indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y la segunda a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por ello, no rigen para los citados capitales los principios en él contenidos de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales, en cuyo concepto no se incluyen los capitales constitutivos. En efecto, las cuotas que se recaudan en concepto de los capitales no son para que el Estado cubra los gastos públicos, sino que directamente pertenecen a los trabajadores o sus beneficiarios. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época. Volumen 42 Primera Parte. Pág. 63. Tesis de Jurisprudencia.

BEBIDAS EMBRIAGANTES, EXPENDIOS DE. PROHIBICIÓN TEMPORAL PARA ESTABLECER NUEVOS. EL ARTÍCULO 250 DEL CÓDIGO SANITARIO QUE LA ESTATUYE NO ES INCONSTITUCIONAL. Al establecer que: “A partir de la vigencia de esta ley y por el término de 5 años, las autoridades sanitarias federales y locales, negarán permisos de apertura a expendios de bebidas embriagantes y clausurarán los que con infracción de esta disposición se establezcan”, el mencionado precepto legal no viola las garantías consagradas en los artículos 4º y 28 de la Constitución General de la República, porque: a) La restricción o veda temporal en los términos del precepto legal transcrito es de las comprendidas de modo expreso en el artículo 4º del propio Pacto Federal, el cual estatuye que la libertad de comercio en la República Mexicana podrá vedarse “por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad”. La prohibición de referencia no está contenida en una simple determinación administrativa y ni siquiera en un reglamento gubernativo, sino que se trata de una ley expedida por el Congreso de la Unión derivada directamente del Constituyente de 1917, que al aprobar el mencionado artículo 4º constitucional, previó en forma expresa que si bien es de gran necesidad combatir en México el alcoholismo ello no debe hacerse “sino por medio de una ley perfectamente estudiada en donde puedan caber muchas expresiones y particularidades”, por otra parte, con las mismas finalidades y el mismo espíritu, en enero de 1934 se introdujo en el artículo 73 del Pacto Federal su fracción XVI, estableciendo que las medidas dictadas en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo degenerando la raza, serían obligatorias en todo el país, y, en octubre de 1942, se adicionó la fracción IX del artículo 117 de la misma Carta Magna ordenando en forma categórica

que “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”; asimismo, al prorrogar en 1960 la restricción impugnada, se expone con claridad que aquélla es de notorio interés público y que el artículo 250 del Código Sanitario tiene su origen y propósito en dicha campaña “teniendo en cuenta los más altos intereses de la colectividad”. b) El precepto legal impugnado tampoco tiende al acaparamiento de artículos de consumo necesario, ni a obtener el alza de los precios, ni a impedir la libre concurrencia para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, ni a constituir una ventaja indebida en favor de varias personas con perjuicio del público en general; pues a lo que el citado artículo 250 del Código Sanitario tiende es a combatir el alcoholismo, y a restringir la multiplicación de expendios de bebidas embriagantes, multiplicación que redundaría en perjuicio del interés público cuyos motivos, finalidades y espíritu, son única y claramente los de proteger a la sociedad; en consecuencia, el precepto legal mencionado, no es violatorio del artículo 28 de la Carta Magna del país. Instancia: Pleno. Fuente: *Apéndice de 1995*, Séptima Época. Tomo I, Parte SCJN. Pág. 98. Tesis de Jurisprudencia.

DIVORCIO O NULIDAD DE MATRIMONIO DE EXTRANJEROS. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 35 Y 39 DE LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN. Los artículos 35 y 39 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que establecen los requisitos a que han de sujetarse los extranjeros a fin de que tramiten y obtengan en su caso el divorcio o nulidad de su matrimonio, fueron expedidos por el Congreso de la Unión de conformidad con las facultades que a éste concede el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dictar leyes relativas a la condición jurídica de los extranjeros. Instancia: Pleno. Fuente: *Apéndice de 1995*, Séptima Época. Tomo I, Parte SCJN. Pág. 117. Tesis de Jurisprudencia.

AGRARIO. FACULTAD LEGISLATIVA PRIVATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA MATERIA, INCLUSIVE EN EL ASPECTO FISCAL. El análisis de las diversas fracciones del artículo 27 constitucional, sobre todo de la fracción XI, lleva a la conclusión de que es facultad privativa del Congreso de la Unión legislar exclusivamente en lo concerniente a la materia agraria, y esta facultad de que goza el Congreso de la Unión, encuentra su complemento en la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, que atribuye al Poder Legislativo la posibilidad de expedir todas las leyes necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión. Dentro de este orden de ideas, debe convenirse que la facultad de legislar en materia agraria, forzosamente trae aparejada la facultad implícita de poder determinar el régimen fiscal a que estarán sujetos los núcleos de población ejidal o comunal; y ello es así, porque la resolución del problema agrario está sujeta a múltiples aspectos, no solamente el de que cuenten los campesinos con las tierras, bosques y aguas necesarias para satisfacer sus problemas de subsistencia, sino también el de que el producto que obtengan de las tierras, no esté mermado por medio de impuestos estatales o municipales sin límite. Por este motivo, aunque no existe precepto constitucional expreso que determine que sólo el Congreso de la Unión puede legislar sobre el régimen fiscal a que puedan estar sujetos los núcleos de población ejidal o comunal, la facultad explícita para legislar en la materia agraria lleva acompañada la potestad implícita para determinar cuáles son los tributos federales o locales que se pueden imponer. Instancia: Pleno. Fuente: *Apéndice de 1995*, Séptima Época. Tomo I, Parte HO. Pág. 313. Tesis de Jurisprudencia.

OCTAVA ÉPOCA. INVASIÓN DE ESFERAS. EL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS PREVISTO EN UNA LEY LOCAL, EN RELACIÓN CON UNA INSTITUCIÓN DE CRÉDITO, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA

FEDERACIÓN. Establecen las fracciones X (texto vigente hasta el 20 de agosto de 1993) y XXIX, punto 3º, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de servicios de banca y crédito y establecer contribuciones sobre instituciones de crédito. Ahora bien, el impuesto sobre nóminas previsto en las leyes locales de algunas de las entidades federativas, como por ejemplo de los Estados de Jalisco, Tabasco y Campeche, grava las erogaciones, en efectivo o en especie, por concepto de remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, dentro del territorio de dichos Estados, por lo que los preceptos que lo establecen no invaden la esfera de atribuciones reservada constitucionalmente a la Federación, pues en ellos no se legisla sobre ninguno de los servicios de banca y crédito que prestan las instituciones de crédito, especificados en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, ni se establece gravamen alguno sobre los servicios y operaciones de banca y crédito o sobre los ingresos o utilidades que perciban las instituciones mencionadas, con motivo de dichos servicios y operaciones. Instancia: Pleno. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. Número 78, Junio de 1994. Pág. 19. Tesis de Jurisprudencia.

ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 51, subinciso a) de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. Tomo I Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988. Pág. 134. Tesis de Jurisprudencia.

AGUAS DEL SUBSUELO. LAS LEYES LOCALES QUE ESTABLECEN CONTRIBUCIONES SOBRE SU USO Y APROVECHAMIENTO INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. En términos del artículo 73, fracción XXIX, apartado segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Carta Magna, entre los que se encuentran las aguas del subsuelo y no es facultad concurrente ya que, constitucionalmente, se encuentra reservada a la Federación. En consecuencia, las leyes locales que establecen contribuciones sobre el uso y aprovechamiento de las aguas extraídas de pozos invaden la esfera de atribuciones de la Federación resultando contrarias a la Ley Suprema. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. Tomo II Primera Parte, Julio a Diciembre de 1988. Pág. 131. Tesis de Jurisprudencia.

COMPETENCIA. DIPLOMÁTICOS. LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE LA TIENEN PARA CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES SEGUIDOS EN CONTRA DE LOS. De la armónica interpretación de los artículos 41, 73, fracción XX, 76, fracción I, 89, fracción X, 123, Apartado “A”, fracción XX y 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 104, fracción VI, de la propia Carta Magna, aplicado este último por analogía, se deduce que corresponde a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje conocer de los juicios laborales seguidos en contra de miembros del cuerpo diplomático y consular, aun cuando la fracción XXXI, Apartado “A”, del invocado artículo 123, no incluya expresamente dicha hipótesis, y aun cuando la demanda relativa se dirija en lo particular a las personas que forman parte de tales órganos y no en contra del gobierno que representan, ya que el precepto 104 invocado no distingue en cuanto a que la competencia de las autoridades federales sea únicamente cuando los diplomáticos o miembros del cuerpo consular actúen en nombre de la nación que los ha acreditado, sino que categóricamente dispone que dicha competencia se surte “en los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular”, por lo que como la ley no distingue no se debe distinguir, concluyéndose que la acción ejercitada es de carácter federal, atendiendo a la investidura de los demandados. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. Número 83, Noviembre de 1994. Pág. 27. Tesis de Jurisprudencia.

Novena Época. SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE LO CREÓ VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL (*Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1986). El artículo 16 del referido decreto viola el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las relaciones laborales entre el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, Apartado “B”, de la Constitución Federal, siendo que el Constituyente Permanente en el propio precepto, pero en el Apartado “A”, estableció lo contrario, al señalar en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales, en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, pues al Congreso de la Unión le compete la expedición de las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, según se dispone en el artículo 73, fracción X, de la Constitución General de la República, por lo que el acto del Ejecutivo excede el marco especificado por el constituyente. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo II, Agosto de 1995. Pág. 41. Tesis de Jurisprudencia.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SEGURIDAD Y PROTECCIÓN BANCARIA. EL REGLAMENTO RELATIVO EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN. Del análisis del Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria expedido por el Ayuntamiento de Guadalajara, publicado en la *Gaceta Municipal* el once de noviembre de mil novecientos noventa y seis, a la luz de los artículos 73, fracciones X y XXIX y 115, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce que, en principio, compete a la Federación legislar en materia de seguridad pública en el aspecto de protección y seguridad bancaria, sin perjuicio de que en los términos del artículo 21 de la propia Ley Fundamental y de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, puedan celebrarse convenios entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para actuar en forma coordinada en dicha materia; esta conclusión encuentra apoyo, además, en lo dispuesto en el

artículo 96 de la Ley de Instituciones de Crédito, en las Reglas Generales que establecen los Lineamientos en Materia de Seguridad Bancaria, expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria, expedido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, todo lo cual permite concluir que al expedir el reglamento citado, el Municipio referido invadió la esfera competencial de la Federación, en razón de que las facultades de éste para reglamentar en materia de seguridad bancaria se encuentran sujetas a la celebración previa de un convenio con la Federación. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo VI, Septiembre de 1997. Pág. 547. Tesis de Jurisprudencia.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INSTITUCIONES DE CRÉDITO. LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE INTERMEDIACIÓN Y SERVICIOS FINANCIEROS, INCLUYE LO RELATIVO A SU SEGURIDAD. Conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión, en forma exclusiva, legislar sobre intermediación y servicios financieros, y si bien es cierto que dicha disposición no hace referencia en forma expresa a las instituciones de crédito, del análisis de la evolución histórica del citado dispositivo constitucional deriva que originalmente, en dicha fracción, el Constituyente incluía expresamente a dichas instituciones y que mediante diversas reformas se fue modificando tal expresión, primero, por la de “servicios de banca y crédito” y, posteriormente, por la de “intermediación y servicios financieros”; ello, con el fin de adecuar dicho precepto a las diversas reformas que sufrió el artículo 28 de la propia Carta Magna; por tanto, debe estimarse que la potestad genérica del Congreso de la Unión para expedir normas reguladoras sobre intermediación y servicios financieros incluye, además de las actividades financieras propiamente dichas, las relativas a la organización de las instituciones de crédito, dentro de las que queda comprendido el aspecto de su seguridad y protección. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo VI, Septiembre de 1997. Pág. 545. Tesis de Jurisprudencia.

HOSPEDAJE. LAS LEYES LOCALES QUE ESTABLECEN IMPUESTOS CUYO HECHO IMPONIBLE CONSISTE EN LA PRESTACIÓN DE TAL ACTIVIDAD, NO IMPLICAN UNA INVASIÓN A LA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación sistemática de los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, X y XXIX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la potestad para establecer impuestos sobre actividades relacionadas con el turismo, como lo es la prestación del servicio de hospedaje, no es materia exclusiva de la Federación, pues siendo la materia de turismo un acto que la ley reputa de comercio, conforme al artículo 75, fracción VIII, del Código de Comercio, y dado que el Poder Revisor de la Constitución estableció en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, las materias reservadas a la Federación para establecer contribuciones sobre ellas, dentro de las cuales no se ubica el comercio en general, sino únicamente el comercio exterior, debe concluirse que existe una facultad concurrente entre la Federación y los Estados para gravar las actividades de carácter comercial, como lo es el servicio de hospedaje, sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la fracción X del propio artículo 73 constitucional reserve a la Federación la facultad para legislar en materia de comercio, puesto que en ella se regula un ámbito legislativo de carácter general para que el Congreso Federal determine la regulación jurídica de la materia de comercio, con excepción de la potestad tributaria sobre tal materia, ámbito legislativo que se regula en forma específica en la fracción XXIX del propio precepto, en el que también se delimitan las esferas de la Federación y los Es-

tados, precisando las actividades que pueden ser gravadas en exclusiva por la primera. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo VII, Febrero de 1998. Pág. 38. Tesis de Jurisprudencia.

SEGURO SOCIAL. EL REGLAMENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MULTAS POR INFRACCIÓN A LA LEY RELATIVA Y SUS REGLAMENTOS, EN CUANTO PREVÉ LAS SANCIONES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 304 DE AQUÉLLA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LA LEY, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Conforme al artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, las multas establecidas en el reglamento citado pertenecen al concepto de aprovechamientos, que son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de los que obtiene por contribuciones o ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; en tal virtud, el principio de reserva de la ley previsto en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución, no opera para las multas a que se refiere el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, pues sólo rige para las contribuciones impuestos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras, de ahí que para que las multas tengan existencia válida, pueden constar en leyes o en reglamentos. No es obstáculo para esta conclusión, que el último párrafo del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación disponga que las sanciones que establece, entre otros accesorios, participan de la naturaleza de las contribuciones, porque esto sólo significa que el régimen a que están sujetas es precisamente el fiscal, para diferenciarlas de las multas de otros órdenes, como son las penales, administrativas, procesales, etcétera, pero esto no puede llevar a que se les confunda con las contribuciones, máxime si se tiene en cuenta que el mismo último párrafo advierte que siempre que en ese código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo IX, Abril de 1999. Pág. 173. Tesis de Jurisprudencia.

CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. De la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como del nuevo texto constitucional que se aprobó en esa ocasión y de la ley reglamentaria correspondiente se advierte, con toda claridad, que las controversias constitucionales que puedan suscitarse entre los Poderes Federales o Locales o entre las distintas entidades políticas que conforman la República, tienen como finalidad fundamental el establecimiento de un medio de defensa judicial en el que los poderes o entidades que se consideren afectados por actos realizados por otro poder o entidad puedan defender ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus respectivas esferas de atribuciones, sin importar que éstas sean exclusivas o compartidas, ya que, ninguno de los ordenamientos indicados, ni sus exposiciones de motivos, establecen que las cámaras del Congreso de la Unión estén legitimadas para incoar las controversias constitucionales, única y exclusivamente en defensa de las atribuciones que les son exclusivas. Es cierto que una de estas cámaras no podría defender, a través de este medio, las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones; sin embargo, la Cámara que se encuentre en ejercicio de la facultad correspondiente sí puede acudir en defensa de las facultades que la Constitución Federal establece a favor

del Congreso de la Unión para ser ejercidas por ambas cámaras, separada y sucesivamente; lo anterior, porque el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso de la Unión en su composición total, también incide sobre la facultad individual de la Cámara que la esté desarrollando. Además, si se aceptara que solamente el Congreso de la Unión puede actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Norma Fundamental, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria, pues el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las cámaras que lo integran, estaría supeditado a la voluntad de la otra, con lo que se desconocería la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el artículo 105, fracción I, inciso c) constitucional. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XII, Agosto de 2000. Pág. 962. Tesis de Jurisprudencia.

DEUDA PÚBLICA. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL POSEE LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL PARA RECONOCERLA Y MANDARLA PAGAR. El artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Congreso de la Unión, la facultad de dar las bases conforme a las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, lo que implica un mecanismo constitucional de control legislativo sobre el Poder Ejecutivo en materia de empréstitos, pues si bien estos créditos son contratados por éste, corresponde al Congreso de la Unión la facultad de dar las bases para su celebración, aprobarlos, reconocerlos y, en su caso, mandarlos pagar. Dicha facultad, debe entenderse como la atribución de reconocer, no reconocer, o reconocer parcialmente la deuda nacional, pues de otra forma sería nugatoria, en atención a que si se entendiera como un imperativo carecería de sentido la citada atribución, pues se convertiría en un mero trámite formal para reconocer todos aquellos compromisos adquiridos por el Ejecutivo Federal sobre el crédito de la nación y, por ende, dejaría de operar este importante mecanismo de control legislativo sobre el Ejecutivo en materia de endeudamiento. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XII, Agosto de 2000. Pág. 966. Tesis de Jurisprudencia.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, OBJETO DE TUTELA DE ESE MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD, DERIVA INCLUSO DE SUS PRECEPTOS QUE LIMITAN O RESTRINGEN LAS FACULTADES DE ÉSTOS RESPECTO DE UNA DETERMINADA MATERIA O ACTIVIDAD, COMO EN EL CASO DE LAS PROHIBICIONES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN V, DE LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución General de la República confiere a los órganos originarios del Estado, debe tomarse en cuenta que la regulación constitucional de esa esfera competencial no se encuentra prevista, únicamente, en los preceptos fundamentales que otorgan determinadas facultades a las autoridades federales, locales o municipales, sino también en los diversos numerales de ese cuerpo jurídico que limitan o restringen tales potestades, respecto de materias o actividades específicas, como en el caso de las prohibiciones que establece el referido artículo 117, fracción V, ya que de su debida interpretación, en relación con lo previsto en diversos preceptos constitucionales, será posible determinar cuál es el alcance de las facultades que asisten a las entidades federativas en relación con las mercancías o servicios que puedan producirse y comercializarse dentro de su territorio, actividades que si bien en principio se rigen por la

legislación federal en materia de comercio, también pueden regirse por ordenamientos locales, en razón de las repercusiones que en algunos casos provocan en diversos ámbitos como el fiscal, sanitario o ecológico, entre otros; máxime que en el artículo 73, fracción IX, de la propia Constitución Federal, se encomienda a la Federación, a través del Congreso de la Unión “impedir que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones”, lo que provoca que en el ejercicio de las potestades correspondientes se pueda generar una colisión entre los referidos niveles de gobierno, la cual podrá dirimirse jurisdiccionalmente mediante la sustanciación y resolución de una controversia constitucional. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XII, Diciembre de 2000. Pág. 884. Tesis de Jurisprudencia.

HUSOS HORARIOS. SÓLO EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTAD PARA LEGISLAR SOBRE SU APLICACIÓN, CON MOTIVO DE QUE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL LO AUTORIZA PARA ESTABLECER UN SISTEMA GENERAL DE PESAS Y MEDIDAS. El aludido precepto constitucional dispone que es facultad del Congreso de la Unión adoptar un sistema general de pesas y medidas, esto es, un conjunto de normas y procedimientos concatenados que tienen como finalidad determinar el peso o la magnitud que universalmente tiene una cosa en comparación con otra, tomada para definir, por comparación, todas las de su especie. En uso de esa facultad, dicho órgano legislativo emitió la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de cuyo artículo 5º se advierte que el Sistema General de Unidades de Medida es el único legal y de uso obligatorio en los Estados Unidos Mexicanos, el cual se integra, entre otras unidades, con las básicas del Sistema Internacional de Unidades y con las no comprendidas en dicho sistema pero que acepte la Conferencia General de Pesas y Medidas y que se incluyan en normas oficiales mexicanas, de lo que se obtiene que las unidades para medir el tiempo son el segundo que es la unidad básica de tiempo dentro del Sistema Internacional de Unidades, así como el minuto, la hora y el día, toda vez que éstas son aceptadas por la Conferencia General de Pesas y Medidas y se contienen en la Norma Oficial Mexicana NOM-008-SCFI-1993, relativa al Sistema General de Unidades de Medida (General System of Units), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el catorce de octubre de mil novecientos noventa y tres. Por su parte, los husos horarios son las divisiones imaginarias de la tierra que permiten determinar el momento y el lugar de la misma en que debe computarse el tiempo y se utilizan para la unificación horaria a nivel mundial, de modo que la conjunción de tales elementos relacionados entre sí (unidades de medida y husos horarios), permiten establecer un sistema de medida de tiempo. Por tanto, si conforme al artículo 73, fracción XVIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde al Congreso de la Unión adoptar para el país un sistema general de pesas y medidas en el que debe incluirse un sistema de medición de tiempo que se integra con las unidades mencionadas y si, por otra parte, los husos horarios integran ese sistema, es inconcuso que la invocada disposición constitucional otorga sólo a dicho órgano legislativo la facultad de expedir leyes en lo relativo a los mencionados husos horarios, para establecer los que deben aplicarse en la República mexicana. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XIV, Septiembre de 2001. Pág. 1099. Tesis de Jurisprudencia.

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, también

lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º, fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4º, párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XV, Enero de 2002. Pág. 1042. Tesis de Jurisprudencia.

Derecho comparado

El constitucionalismo latinoamericano evidencia en los documentos fundamentales de cada Estado nacional una profunda similitud a las atribuidas al Poder Legislativo mexicano. En orden alfabético nos permitimos hacer sumaria exposición de los preceptos y sus contenidos.

La Constitución argentina de 1994, artículo 44, determina que el Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso, integrado por dos cámaras, una de diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, órgano bicameral al que se atribuyen, artículo 75, facultades para legislar en materia civil, comercial, penal, de minería, de trabajo y seguridad social, así como la firma de tratados o concordatos internacionales cuya jerarquía sea superior a las leyes. En el ejercicio de su potestad normativa el Congreso ha de tener cuidado en prever que legislación ordinaria no altere las jurisdicciones locales, logrando a través de esta determinación un verdadero esquema de federalismo judicial.

En el ámbito de sus facultades administrativas, que dicho sea de paso son extensas, razón y materia, el Congreso puede legislar en: materia aduanera; imponer contribuciones; establecer o modificar asignación de recursos coparticipantes; contraer empréstitos; disponer del uso y de la enajenación de tierras de propiedad nacional; reglamentar el banco federal; arreglar el pago de deuda interior y exterior; determinar el presupuesto general del gasto; acordar subsidios al tesoro nacional; y, sellar moneda y fijar su valor. Por lo que hace a las atribuciones jurisdiccionales y de control político, el órgano legislativo puede determinar la creación y establecimiento de tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia y admitir o desechar los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente de la República.

Respecto del rubro de seguridad interior y defensa exterior, el Congreso puede autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz; fijar las fuerzas armadas, así como regular su organización y funcionamiento; permitir la introducción

de tropas extranjeras al territorio nacional y permitir la salida de las fuerzas nacionales; declarar en Estado de sitio uno o varios puntos de la Nación; y, disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires.

La *Constitución bolivariana de 1967* prevé un órgano legislativo bicameral denominado Congreso Nacional (artículo 46), determinando en el diverso 59 que a tal órgano compete: dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas, así como aprobar los tratados, concordados y convenios internacionales. Es necesario apuntar, respecto a este tipo de atribución, que el artículo 59 constitucional no señala ninguna materia en específico que el Congreso deba regular, por lo que se comprende que el Congreso está facultado para legislar en todo tipo de materias.

Por lo que hace a las facultades administrativas, el Congreso Nacional Boliviano tiene atribución para imponer contribuciones; fijar la gestión financiera; evaluar los planes de desarrollo; autorizar y aprobar empréstitos; autorizar la enajenación de bienes; autorizar la adquisición de bienes inmuebles; establecer el sistema monetario; y aprobar anualmente las cuentas de gasto. Respecto a las facultades jurisdiccionales, al Congreso Nacional le compete decretar la amnistía por delitos políticos, además de conceder el indulto, previo informe de la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, es de señalar que la atribución fiscalizadora la tiene asignada el Congreso Boliviano, por lo que la puede ejercer, a través de las Comisiones de ambas cámaras, respecto de los actos de entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta.

La *Constitución chilena de 1980* —a diferencia de los demás Estados que incluyen un amplio espectro de facultades y atribuciones para su órgano legislativo federal— atribuye a su Congreso Nacional sólo dos facultades que se encuentran previstas en el artículo 50. La primera se refiere a la facultad de aprobación de tratados internacionales, en virtud de la cual, el Congreso puede delegar la función al presidente de la República a fin de que dicte, durante la vigencia del tratado, las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento. La segunda se concreta en la facultad de pronunciarse respecto del Estado de sitio, de acuerdo con el numeral 2º del artículo 40 de la propia Constitución.

En el caso de la Constitución colombiana 1991, conforme al artículo 114, le corresponde al Congreso de la República, conformado por la Cámara de Representantes y el Senado, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración. Vale precisar que la facultad de expedir las leyes ha de concatenarse con la previsión del artículo 150 que prevé que por medio de esta facultad el Congreso ejerce las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

En el ámbito formal y materialmente legislativo, le corresponde al órgano interpretar, reformar y derogar las leyes; expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones; aprobar los tratados que el gobierno celebre con otros Estado o entidades de derecho internacional; regular la educación; expedir leyes relativas al Banco de la República; al ejercicio de las funciones públicas; al régimen de propiedad industrial; a patentes y marcas; y finalmente, unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República. Respecto de las facultades administrativas, le corresponde al Congreso: aprobar el plan nacional de desarrollo;

determinar la estructura de la administración nacional; autorizar empréstitos; establecer las rentas nacionales; fijar los gastos de la administración; establecer contribuciones fiscales; determinar la moneda legal; organizar el crédito público; regular el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones correspondientes al régimen de aduanas; y regular las actividades financieras y bursátiles. Por último, la facultad jurisdiccional la concreta al conceder las amnistías o indultos por delitos políticos, cuando sea necesario para conveniencia pública.

La Constitución cubana de 1992, en razón de su sistema parlamentario, concreta la función legislativa a través del órgano Asamblea Nacional del Poder Popular, considerado único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República (artículo 70). Conforme al artículo 75, la Asamblea Nacional tiene facultades en materia legislativa, administrativa, jurisdiccional y de control político.

En función legislativa la ejerce mediante los siguientes actos: reformas constitucionales; aprobar, modificar o derogar las leyes; decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes, decretos-leyes, decretos y demás disposiciones generales; revocar en todo o en parte los decretos-leyes que haya dictado el Consejo de Estado; revocar los decretos-leyes del Consejo de Estado y los decretos o disposiciones del Consejo de Ministros que contradigan la Constitución o las leyes; y revocar o modificar los acuerdos o disposiciones de los órganos locales del Poder Popular que violen la Constitución, las leyes, los decretos-leyes, decretos y demás disposiciones dictadas por un órgano de superior jerarquía a los mismos. De estas atribuciones, es necesario resaltar el carácter de órgano político de jurisdicción constitucional que el Congreso posee.

En el ámbito de las facultades administrativas, la Asamblea Nacional tiene competencia para conocer de los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como discutir y aprobar el presupuesto del Estado y la dirección económica de la Nación, además de acordar el sistema monetario y crediticio. Respecto a la facultad jurisdiccional de la Asamblea, ésta se basa únicamente en conceder amnistía, sin embargo, la Constitución no menciona sobre qué tipo de delitos puede otorgarse esta figura. Respecto del control político y administrativo del órgano parlamentario en comentario son: elegir al presidente, al vicepresidente y al secretario de la Asamblea Nacional; elegir al presidente, al primer vicepresidente, a los vicepresidentes, al secretario y a los demás miembros del Consejo de Estado; designar, a propuesta del presidente del Consejo de Estado, al primer vicepresidente, a los vicepresidentes y demás miembros del Consejo de Ministros; elegir al presidente, a los vicepresidentes y a los demás jueces del Tribunal Supremo Popular; elegir al fiscal general y a los vicefiscales generales de la República; nombrar comisiones permanentes y temporales; revocar la elección o designación de las personas elegidas o designadas por ella; ejercer la más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y del gobierno; conocer, evaluar y adoptar las decisiones pertinentes sobre los informes de rendición de cuenta que le presenten el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General de la República y las Asambleas Provinciales.

La Constitución ecuatoriana de 1996 prevé la existencia de un órgano legislativo unicameral que recibe el nombre de Congreso Nacional, el cual, artículo 130, tiene

facultades legislativas, administrativas, jurisdiccionales y de control político. En el ámbito legislativo tiene competencia para reformar la Constitución e interpretarla, así como expedir, reformar y derogar las leyes y tratados internacionales. Por lo que hace a las facultades administrativas, el Congreso puede: establecer, modificar o suprimir, impuestos, tasas u otros ingresos públicos, excepto las tasas y contribuciones especiales que corresponda crear a los organismos del régimen autónomo; aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución; y fijar el límite del endeudamiento público. Son facultades jurisdiccionales del Congreso conceder amnistías generales por delitos políticos, e indultos por delitos comunes.

Son atribuciones de control político el conocer: de la renuncia y destitución del presidente y vicepresidente de la República; del informe anual que debe de presentar el presidente de la República; del procedimiento de enjuiciamiento político del presidente y vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del contralor general y procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del ministro fiscal general, de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas; del enjuiciamiento penal del presidente y vicepresidente de la República; del nombramiento del procurador general del Estado, del ministro fiscal general, del Defensor del Pueblo, de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y de los miembros del directorio del Banco Central, así como conocer de sus excusas o renunciaciones y designar a sus reemplazos.

El órgano legislativo panameño es denominado Asamblea Legislativa conforme a su Constitución de 1972, y al que se le atribuyen facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales (artículo 153). Respecto de las atribuciones legislativas, la Asamblea Nacional tiene competencia para: expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales; expedir la Ley General de Sueldos (única materia que se menciona); y aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Ejecutivo federal.

En lo que hace a las facultades administrativas, el órgano legislativo puede: intervenir en la aprobación del presupuesto del Estado; determinar la ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional; disponer de la aplicación de bienes nacionales a usos públicos; establecer impuestos y contribuciones nacionales; disponer la estructura de la administración nacional; organizar los servicios públicos; y decretar las normas relativas a la celebración de tratados en los cuales sean parte o tenga interés el Estado. Por último, respecto a las normas jurisdiccionales, la Asamblea Nacional puede decretar amnistía por delitos políticos.

El ordenamiento constitucional venezolano de 1999 diseña un sistema unicameral que adquiere cuerpo en la denominada Asamblea Nacional y posee atribuciones legislativas, administrativas, jurisdiccionales y de control político (artículo 187). En el ámbito legislativo la Asamblea Nacional debe legislar lo relativo a las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional, así como proponer enmiendas y reformas a la Constitución y aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo nacional.

Administrativamente la Asamblea tendrá competencia para: discutir y aprobar el presupuesto nacional; autorizar los créditos adicionales al presupuesto; aprobar las líneas generales de desarrollo económico y social; autorizar al Ejecutivo nacional para celebrar contratos de interés nacional; autorizar al Ejecutivo nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación; y acordar y ejecutar su presupuesto de gastos, tomando en cuenta las limitaciones financieras del país.

Como en las constituciones de los Estados nacionales antes expuestos, la venezolana confiere competencia jurisdiccional a la Asamblea para decretar amnistía, sin embargo, la Constitución no señala en qué tipo de materias se podrán imponer éstas. Finalmente, y en relación con las facultades políticas de la Asamblea Nacional, es necesario señalar que ésta ejerce funciones de control sobre el gobierno y la administración pública, además de poder emitir voto de censura al vicepresidente Ejecutivo y a los ministros.

Derecho internacional

A nivel internacional, podemos ubicar al Parlamento Europeo como un órgano legislativo transnacional, con características similares a los Congresos o Asambleas Nacionales, creado mediante el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (firmado en Roma, el 25 de marzo de 1957) y reformado mediante los tratados de la Unión Europea (firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992) y el de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997). Actualmente es considerado un órgano parlamentario con competencias legislativas, presupuestales y de control.

Las facultades legislativas del Parlamento Europeo se ejercen mediante un procedimiento de decisión conjunta, que realiza este órgano con el Consejo Europeo. A través de este mecanismo, el Parlamento puede reglamentar cuestiones sobre: la libre circulación de trabajadores; el mercado interior; el medio ambiente; la educación o la salud. Respecto a las facultades presupuestarias, el Parlamento Europeo tiene la capacidad para aprobar o rechazar el presupuesto de la Unión Europea que le presenta el Consejo Europeo; y revisa de manera meticulosa la gestión administrativa que realiza del mismo la Comisión Europea. Además, el Banco Europeo tiene que rendir cuentas al Parlamento; y su presidente, vicepresidente y miembros del Comité Ejecutivo necesitan su aval para ser nombrados.

Al igual que los congresos nacionales, al Parlamento Europeo le corresponde ejercer mecanismos de control sobre la actuación de los demás órganos de gobierno (la Comisión, el Consejo de la Unión y el Consejo Europeo), por lo que puede crear comisiones para investigar posibles infracciones del derecho comunitario o casos de mala administración por parte de las instituciones de la Unión. Además de las facultades ya mencionadas, el Parlamento Europeo funge como órgano consultor y de análisis, tanto para el Consejo Europeo como para el Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y la Seguridad Común. *Concordancias:* artículos 3º, 5º, 24, 27, 28, 29, 31, 42, 43, 45, 46, 49, 50, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 79, 84, 85, 87, 89, 90, 105, 123 y 130 constitucionales.

Bibliografía

- Base de Datos Políticos de las Américas, “Atribuciones exclusivas del Poder Legislativo”, en *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*, Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Legislativo/Congreso/atribuciones.html>, consultado el 13 de junio de 2005.
- CARPISO, Jorge y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional*, México, IJ-UNAM, 1992.
- , *Derecho constitucional*, México, IFE, 1993.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1998.
- GARCÍA ROCA, Javier, “Del principio de la división de poderes”, en *Revista Jurídica Aequitas*, núm. 38, segunda época, México, enero-diciembre, 2000.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “¿Qué hacer con el Congreso de la Unión?”, en *Memorias del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 1987, tomo II.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, traducción de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 1998.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Comentarios a los artículos 73, 74, 76, 77, 78 y 79 de la Constitución”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, IJ-UNAM/Porrúa, 2002, tomo III, pp. 182-206, 207-224, 231-244, 245-251 y 252-262.
- , “Comentario al artículo 73 constitucional”, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, IJ-UNAM/Miguel Ángel Porrúa/LVI Legislatura-Cámara de Diputados, 1979, tomo VIII.
- , “La división de poderes”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 92, México, IJ-UNAM, mayo-agosto de 1998.
- , “Division of Powers in 1917 Mexican Constitutions”, en *Mexican Law Review*, núm. 2, México, IJ-UNAM, julio-diciembre de 2004.
- La diversidad cultural*, México, CIESAS/Conapred/CGEIB-SP/DGPLADES-SS/DGCP-Conaculta/DGEI-SEP/INALI/PGJ-DF/Conapo/UPN/Delegación Tlalpan-GDF/UNESCO, 2008.
- LIONS, Monique, “Amnistía”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IJ-UNAM, 1982, tomo I.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Barcelona, Alba, 1987.
- LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1979.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Principios de ciencia política*, Madrid, Tecnos, 1969.
- LUHMANN, Niklas, *Teoría política en el Estado de Bienes*, Madrid, Alianza, 1999.
- MONTESQUIEU, *El Espíritu de las leyes*, Mercedes Blanquez y Pedro de Vega (trad.), Madrid, Tecnos, 1980.
- OROPEZA LITERAS, Adriana, “Marco legal e institucional del Sistema Nacional de Estadística e Información Geográfica de México”, disponible en http://www.stat.si/doc/AdrianaOropeza_paper_Spanish.pdf, 24 de agosto de 2011.
- ORTIZ VALDEZ, Laura, “Marco constitucional de la política exterior mexicana”, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, en trámite.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Historia del sistema jurídico mexicano”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, IJ-UNAM, 1991, tomo I.
- VOZ: “Parlamento Europeo”, en *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Espasa-Calpe/Siglo XXI, 2004.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Valladolid, Trotta, 1999.

Artículo 73

Trayectoria constitucional

73 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 8-VII-1921

XXIX LEGISLATURA (1-IX-1919/31-VIII-1921)

Presidencia de Álvaro Obregón Salido, 1-XII-1921/30-XI-1924

Limita la facultad del Congreso para legislar, establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales. Establece la jurisdicción federal sobre planteles educativos creados, sostenidos y organizados por la Federación, sin perjuicio de la libertad legislativa de los estados en el ramo.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Suprime la facultad del Congreso para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, así como de sustitutos en los casos de falta temporal o definitiva. Le otorga atribuciones a la Cámara de Diputados para aprobar o negar los nombramientos de magistrados efectuados por el presidente.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Confiere al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios la facultad para nombrar jueces de primera instancia, menores y correccionales, en el ámbito de su jurisdicción así como la aplicación del principio de los “derechos adquiridos” a la remuneración de magistrados y jueces.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-IX-1929

XXXIII LEGISLATURA (1-IX-1928/31-VIII-1930)
Presidencia de Emilio Portes Gil, 1-XII-1928/5- II-1930

Limita la competencia local en la aplicación de las leyes del trabajo.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)
Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, 2-IV-1932/30-XI-1934

Se establece la prohibición a las autoridades estatales sobre la aplicación de leyes del trabajo, tratándose de asuntos relativos a la industria textil.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)
Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, 2-IV-1932/30-XI-1934

Faculta al Congreso para conceder licencia al presidente de la República y designar al sustituto, interino o provisional, según sea el caso.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 18-I-1934

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)
Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, 2-IV-1932/30-XI-1934

Concede atribuciones al Congreso para legislar en materia de energía eléctrica a nivel federal (fracción X).

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 18-I-1934

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)
Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, 2-IV-1932/30-XI-1934

Otorga facultades al Congreso para legislar sobre nacionalidad y dictar leyes sobre la condición jurídica de los extranjeros (fracción XVI).

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 13-XII-1934

XXXVI LEGISLATURA (1-IX-1934/31-VIII-1937)

Presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, 1-XII -1934/30-XI-1940

Cambio de ubicación de la fracción XXVII para pasar a integrar en su totalidad la fracción XXV con algunas modificaciones: Se adiciona la facultad para establecer, organizar y sostener escuelas prácticas de minería así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 15-XII-1934

XXXVI LEGISLATURA (1-IX-1934/31-VIII-1937)

Presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, 1-XII -1934/30-XI-1940

Establece la duración de seis años al periodo de gestión de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de jueces de primera instancia, menores y correccionales en el Distrito Federal y territorios.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 18-I-1935

XXXVI LEGISLATURA (1-IX-1934/31-VIII-1937)

Presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, 1-XII-1934/30-XI-1940

Se amplían las facultades del Congreso sobre la competencia para dictar leyes sobre industria cinematográfica y energía eléctrica a nivel federal. Participación de estados y municipios en el rendimiento de los impuestos que el Congreso federal establezca sobre energía eléctrica. Establece las obligaciones de patrones en materia educativa conforme a los términos que fijen las leyes reglamentarias.

Duodécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 14-XII-1940

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Dispone que el Gobierno de los territorios estará a cargo de un gobernador dependiente directamente del presidente de la República. Establece el municipio como base de la división territorial y organización política y administrativa de los territorios (fracción VI, base 2a.)

Decimotercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 14-XII-1940

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30- XI-1946

Restringen la competencia de las autoridades estatales en la aplicación de las leyes del trabajo, en asuntos relativos a la industria eléctrica (fracción X).

Decimocuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 24-X-1942

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30- XI-1946

Se deroga la facultad del Congreso para expedir aranceles sobre el comercio extranjero (fracción IX), en virtud del nuevo contenido de la fracción XXIX que le concede competencia para más atribuciones. Deroga la fracción XXX que facultaba al Congreso para examinar la Cuenta Pública.

Decimoquinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 18-XI-1942

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30- XI-1946

Limita la facultad del Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre hidrocarburos.

Decimosexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-1944

XXXIX LEGISLATURA (1-IX-1943/31-VIII-1946)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII -1940/30-XI-1946

Establece la competencia del Congreso sobre la erección y sostenimiento de la Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, así como la reglamentación de su organización y servicio. Acuña el término “Instituciones Armadas de la Unión” para comprender al Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales.

Decimoséptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-IX-1944

XXXIX LEGISLATURA (1-IX-1943/31-VIII-1946)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, I-XII-1940/30-XI-1946

Se suprime la mención al periodo de duración en el cargo de magistrados y jueces del Distrito Federal y sus territorios.

Decimoctava reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-XII-1946

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30- XI-1952

Establece los criterios relativos a los empréstitos públicos.

Decimonovena reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-XII-1947

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30- XI-1952

Faculta al Congreso de la Unión para dictar las leyes relativas a juegos con apuestas y sorteos.

Vigésima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-1949

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30- XI-1952

Deroga la participación de las entidades federativas en el rendimiento de contribuciones especiales, así como la competencia de las legislaturas locales para fijar el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Amplía las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en materia de nombramiento de jueces. Restablece el precepto que contempla la duración del encargo de magistrados y jueces.

Vigésima primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 19-II-1951

XLI LEGISLATURA (1-IX-1949/31-VIII-1952)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Se restablece para los magistrados y jueces, la duración de seis años en el cargo y se instaaura su reelección para el Distrito Federal y sus territorios.

Vigésima segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 13-I-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Faculta al Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

Vigésima tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-X-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Deroga la facultad reglamentaria del Congreso para expedir patentes de corso.

Vigésima cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 24-X-1967

XLVII LEGISLATURA (1-IX-1967/31-VIII-1970)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Limita la facultad del Congreso para legislar sobre las características y uso de la bandera, el escudo y el himno nacionales.

Vigésima quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-VII-1971

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Suprime el enunciado: “Las medidas que el Consejo [...] y degeneran la raza”, y se cambia por el de “Las medidas que el Consejo [...] o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental”. Se es-

tablece la facultad para revisar las medidas que el Consejo adopte en materia de contaminación ambiental.

Vigésima sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-VIII-1976)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Se deroga la facultad del Congreso para erigir los territorios en Estados. Deroga las disposiciones relativas a la titularidad del gobierno sobre los territorios y de las municipalidades de los mismos. Deroga la disposición que faculta a los gobernadores de los territorios para convenir con el presidente de la República. Suprime el concepto “territorios”.

Vigésima séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-II-1975

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-VIII-1976)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Limita la facultad del Congreso para legislar en materia de energía nuclear.

Vigésima octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-II-1976

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-VIII-1976)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Facultad del Congreso para determinar la concurrencia de la Federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos.

Vigésima novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Referéndum e iniciativa popular sobre leyes y reglamentos relativos al Distrito Federal. Se deroga la disposición que consagraba la libertad del Congreso para formar su reglamento interior, misma que, a su vez, cambia de ubicación pasando a integrar el párrafo segundo del artículo 70. Se suprime la facultad del Congreso para constituirse en

Colegio Electoral para la elección del presidente sustituto o provisional en los casos de falta del presidente de la República.

Trigésima reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-XI-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se modifica el enunciado “de las instituciones de crédito” por el de “servicios de banca y crédito”. Se instituye la facultad para establecer nuevas paridades de la moneda.

Trigésima primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se establece que podrá haber destitución de jueces y magistrados por medio del juicio político.

Trigésima segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 3-II-1983

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Faculta al Congreso para legislar sobre la planeación nacional; para legislar sobre programación económica y producción de satisfactores, así como para legislar sobre inversión y regulación de la inversión pública y transferencia de tecnología.

Trigésima tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se adiciona una fracción XXIX-H, relativa a la expedición de leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo.

Trigésima cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se reforma la fracción VI para darle un nuevo contenido en relación con las bases para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, y a la organización y facultades de la Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana.

Trigésima quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se adiciona una fracción XXIX-G, relativa a la concurrencia a nivel federal, estatal y municipal, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Trigésima sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-IV-1990

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se adiciona la fracción VI, para determinar los principios a que se sujetará el nombramiento de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

Deroga los párrafos tercero y cuarto de la base tercera.

Trigésima séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se reforma la fracción X, para sustituir las palabras “servicios de banca y crédito” por “intermediación y servicios financieros”, y se adiciona la facultad de establecer el Banco Único de Emisión.

Trigésima octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se reforma el primer párrafo de la fracción VI, para facultar al Congreso a expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo concerniente a este último. Se adiciona la fracción VIII, con la facultad de aprobar los montos de endeudamiento requeridos por el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público. Se elimina de la fracción XXIX-H, que trataba lo relativo al Distrito Federal.

Trigésima novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se modifica la fracción XXXIII para facultar al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Cuadragésima reforma

Diario Oficial de la Federación: 3-VII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se modifica la fracción XXI facultando al Congreso para establecer los delitos, faltas y sanciones que puedan imponerse, precisándose que las autoridades federales podrán conocer los delitos del fuero común cuando éstos tengan conexidad con los delitos federales.

Cuadragésima primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Esta reforma deroga la fracción VI del artículo.

Cuadragésima segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-VI-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece en la fracción XXIX-H la facultad del Congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Se establece, en la fracción XXIX-I, la facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios coordinarán sus acciones en materia de protección civil.

Cuadragésima tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-VI-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece en la fracción XXIX-J la facultad del Congreso 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 municipios, asimismo de la participación de los sectores social y privado.

Cuadragésima cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-VII-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se modificó la fracción XXIV para facultar al Congreso para expedir la ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Cuadragésima quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-IX-2000

LVIII LEGISLATURA (1-IX-2000/31-VIII-2003)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se modificó la fracción XXV 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 y

de minería, 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 refiere a dichas instituciones. Para legislar sobre vestigios o restos fósiles sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

Cuadragésima sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-IX-2003

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se estableció en la fracción XXIX-K la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

Cuadragésima séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 5-IV-2004

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se estableció en la fracción XXI-M, la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Cuadragésima octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-IX-2004

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se establece en la fracción XXIX-L la facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado.

Cuadragésima novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XI-2005

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se agregó en la fracción XXI la competencia de las leyes federales para establecer los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales, en las materias concurrentes previstas en la Constitución.

Quincuagésima reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-XII-2005

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se deroga la fracción IV, para establecer la facultad exclusiva del Senado de determinar los límites territoriales cuando existan conflictos entre las entidades federativas, así como aprobar convenios amistosos que sobre sus respectivos límites puedan celebrar.

Quincuagésima primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-IV-2006

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se limita la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

Quincuagésima segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 4-XII-2006

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma la fracción XXX-H, limitando la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que impongan sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

Quincuagésima tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VII-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma la fracción X para limitar la facultad de legislar sobre sustancias químicas, explosivos y pirotecnia.

Quincuagésima cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 2-VIII-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

En la fracción XVI, párrafo segundo, se cambia “Departamento de Salubridad” por “Secretaría de Salud”.

Quincuagésima quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 15-VIII-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adiciona la fracción XXIX-N, que faculta al Congreso para expedir leyes que regulen el nacimiento, vida y extinción de las sociedades cooperativas, así como la concurrencia de los tres niveles de gobierno para el fomento y desarrollo de la actividad cooperativa.

Quincuagésima sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-V-2008

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adiciona la fracción XXVIII, antes derogada, limitando las facultades del Congreso para expedir leyes relativas a la contabilidad gubernamental, así como la presentación de información financiera, presupuestaria y patrimonial en los tres niveles de gobierno.

Quincuagésima séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 18-VI-2008

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modifican las fracciones XXI y XXVIII, la primera, con la finalidad de que sea facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada. La fracción XXIII fortalece el Sistema Nacional de Seguridad Pública, facultando al Congreso para expedir leyes relativas a la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y al establecimiento y organización de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Quincuagésima octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-IV-2009

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modificó la fracción XXV, y se añadió la XXIX-Ñ. La primera, incorpora la facultad para legislar, de forma exclusiva, en materia de derechos de autor y propiedad intelectual. La segunda, otorga la facultad para emitir leyes que establezcan las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de cultura y los mecanismos de participación del artículo 4º en relación con el derecho a la cultura.

Quincuagésima novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-IV-2009

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adiciona la fracción XXIX-O, que limita la facultad del Congreso para legislar en materia de protección de datos personales.

Sexagésima reforma

Diario Oficial de la Federación: 4-V-2009

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma la fracción XXI, limitando la facultad del Congreso para legislar de manera exclusiva, en materia de secuestro. Las legislaciones de los estados continuarán en vigor, según el transitorio segundo, hasta en tanto no se ejerza dicha facultad.

Sexagésima primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 14-VII-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma la fracción XXI, para facultar al Congreso a expedir leyes generales en materia de trata de personas. Asimismo, en el Segundo Transitorio de esta reforma, se ordena al Congreso de la Unión a expedir la Ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Sexagésima segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 12-X-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma la fracción XXIX-J, y se limita la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de cultura física y deporte, establecer la concurrencia de todos los órdenes de gobierno y la participación de los sectores social y privado.

Sexagésima tercer reforma

Diario Oficial de la Federación: 12-X-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adiciona la fracción XXIX-P para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes que establezcan la concurrencia de todos los órdenes de gobierno en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, mismas que deberán respetar el principio de interés superior de los mismos y los tratados internacionales en la materia.

Sexagésima cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-VI-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adiciona un párrafo segundo a la fracción XXI del artículo, en ésta establece la competencia de las autoridades federales sobre los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión e imprenta.

Sexagésima quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Establece la facultad al Congreso para legislar sobre iniciativas ciudadanas y consultas populares.

Sexagésima sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 26-II-2013

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se acota la facultad del Congreso para establecer, organizar y sostener el servicio profesional docente.

Sexagésima séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-VI-2013

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se establecen las facultades en materia de telecomunicaciones en las que el Congreso dictará leyes.

Sexagésima octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-2013

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se faculta e instruye al Congreso sobre el tipo de legislación en materia de secuestro y trata de personas y para establecer los tipos penales y sus sanciones. También se le faculta, para crear legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación al igual que las penas y sanciones que se deben imponer. Se establece su facultad para legislar en materia de delincuencia organizada. Se instruye la facultad del Congreso para legislar el código único de procedimientos penales, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, en el orden federal y en el fuero común. Se faculta a las autoridades del fuero común para conocer y resolver sobre delitos federales en las materias concurrentes que prevé la Constitución.

Sexagésima novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-XII-2013

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Establece la facultad del Congreso para expedir una ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

Septuagésima reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acuerdo a la reforma del artículo 6º constitucional del mismo año que crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones se adicionan dos fracciones XXIX-S y XXIX-T, en los cuales se acota la facultad del Congreso para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, y a expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los tres órdenes de gobierno así también que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

Septuagésima primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se acota la facultad del Congreso para expedir las leyes generales en materia de secuestro, trata de personas y delitos electorales y para establecer como mínimo, los tipos penales las sanciones de estos delitos.

Septuagésima segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 26-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se faculta e instruye al Congreso, para legislar en materia de deuda pública, con el respectivo establecimiento de las bases generales para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento, esto es, los límites y mo-

dalidades bajo las cuales estos órdenes de gobierno podrían afectar sus participaciones para cubrir empréstitos y obligaciones de pago que contraigan, así como la facultad para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno.

Septuagésima tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se adiciona el párrafo XXIV, se acota la facultad del Congreso para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción en acuerdo a la reforma del artículo 113 constitucional del mismo año. De igual manera la facultad para expedir la ley que instituye el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, su competencia, organización, el funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

Septuagésima cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 2-VII-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se acota la facultad que tiene el Congreso para expedir la legislación única en materia de procedimientos penales, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, en el orden federal y en el fuero común.

Septuagésima quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VII-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se acota la facultad que tiene el Congreso para expedir las leyes generales en materia de secuestro, desaparición forzada de personas, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como en materia electoral, tendrá que establecer como mínimo los tipos penales y las sanciones en estas materias.

Septuagésima sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo, de acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “entidades federativas” en todos los párrafos en los que se hacía mención de éste. Además se cambia, en las fracciones que hacen mención específica del Distrito Federal, su redacción para dejar “Ciudad de México”.

Septuagésima séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-VI-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se adiciona la fracción XXIX-X, que faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

Artículo 74

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Los artículos 131, 335, 341 y 372 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, contenían facultades que en lo individual constituyen antecedentes históricos de las actuales facultades de la Cámara de Diputados. El artículo 131, al fijar las facultades de las Cortes incluyó las siguientes que son pertinentes al caso:

74

- Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública.
- Décima tercera: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.
- Décima cuarta: Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.
- Décima sexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.
- Vigésima quinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

En el régimen constitucional de Cádiz, se dividió el territorio en provincias (que eran los antiguos reinos) cuyo gobierno político residía en el jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas. En cada provincia habría una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior. Tocaba a estas diputaciones intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia, velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

Sumario

Artículo 74

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	235
Texto constitucional vigente.	247
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto	250
Previsiones de gastos	256
Bibliografía	268
Trayectoria constitucional	270

Para que las Cortes pudieran fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentaría, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del Despacho el respectivo a su ramo. Conforme al artículo 372, las Cortes en sus primeras sesiones debían tomar en consideración las infracciones de la Constitución, que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio, y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella.

En la Constitución de Apatzingán los artículos 113, 114 y 120 al tratar de las atribuciones del Supremo Congreso incluía las de arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación. Asimismo, examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda pública y hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso, y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones. Alcanzada la independencia en 1821, el artículo 25 del proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, establecía que el Poder Legislativo:

Residía en la Junta Nacional Instituyente, y que con toda la brevedad mayor posible procedería a organizar el plan de la Hacienda Pública, a fin de que hubiere el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales y cubrir el considerable actual deficiente, poniéndose de acuerdo con el Poder Ejecutivo.

En el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, se estableció que pertenecía exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentara el Poder Ejecutivo y para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo. En la Constitución Federal de 1824, el artículo 38, determinó que cualquiera de las dos cámaras podía conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones:

- I. Del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.
- III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del Despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo en sus empleos.
- IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de

leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

La Cámara de representantes haría exclusivamente de Gran Jurado, cuando el presidente o sus ministros fueren acusados, por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara serviría del mismo modo de Gran Jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino (artículo 39).

La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación, se erigiría en Gran Jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedaría el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente. Cabe destacar que conforme al artículo 109, el vicepresidente de la República en los cuatro años de su encargo podía ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo. Decretaba finalmente el artículo 50, que dentro de las facultades exclusivas del Congreso General estaban las de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.

El 27 de diciembre de 1830, se expidió la “Ley por la que se califican dignas de sujetarse a la deliberación del Congreso General, en la Legislatura siguiente, las observaciones que se insertan sobre reformas de Constitución”. En ella se instauró, entre otros puntos, que quedaban sujetas a la deliberación del Congreso General en la Legislatura que comenzará el 1 de enero de 1831, el fijar los gastos generales; establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, que no sean personales a los ciudadanos de los Estados; arreglar la recaudación de ellas; determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

Con la adopción del centralismo, en el artículo 14 de las Bases Constitucionales de 1835, se decretó que una ley sistematizaría la Hacienda pública en todos sus ramos, establecería el método de cuenta y razón, organizaría el tribunal de revisión de cuentas, y arreglaría la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo. Con la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se estableció en los artículos 14, 21, 44 fracciones III y IV, 47, 48 y 52, que las sesiones del Congreso General se abrirían el 1 de enero y en 1 de julio de cada año. Las del primer periodo se podrían cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarían hasta que se concluyeran los asuntos a que exclusivamente se dedican. El objeto exclusivo del segundo periodo de sesiones, era: “el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo” (artículo 14).

De acuerdo con el artículo 21, la fijación de asuntos de que hablan los artículos 14, 19 y 20 de la Tercera Ley,¹ no obstaría para tratar alguno otro que puede ocurrir

¹Artículo 19. Si el Congreso resolviere no cerrar en 31 de marzo el primer periodo de sesiones ordinarias, o el presidente de la República, con acuerdo del Consejo pidiere esta prórroga, se expedirá previamente y publicará decreto de continuación. En dicho decreto se especificarán los asuntos de que únicamente ha de ocuparse el Congreso en aquella prórroga; pero no el tiempo de la duración de ella, que será todo lo necesario, dentro de los meses de abril, mayo y junio, para

improvisadamente, con tal de que sea muy urgente y de interés común, a juicio del Ejecutivo y del interés de ambas cámaras. Tampoco obstaría para poderse ocupar de las acusaciones que deben hacerse ante las cámaras y demás asuntos económicos. El artículo 44, establece que:

Corresponde al Congreso General exclusivamente decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente. Asimismo el examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.

Por su parte el artículo 47, estableció que:

En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

En los delitos oficiales del presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo 47, de los secretarios del Despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los Departamentos y Juntas departamentales, por infracción del artículo 3º, parte quinta, de la Segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes. Se establece también que toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, además de lo ya señalado (artículo 52):

I. Vigilar por medio de una Comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la Comisión inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ellas se le fijan.

la conclusión de dichos asuntos. Artículo 20. Puede el presidente de la República, con acuerdo del consejo, y cuando el Congreso esté en receso, resolver se le cite a sesiones extraordinarias por la diputación permanente, señalándole los asuntos de que se ha de ocupar, sin que pueda, durante ella, tratar otros. Igual facultad tendrá la diputación permanente, con tal de que convenga en la citación el ejecutivo, quien no podrá negarse a ella, sino con acuerdo del Supremo Poder Conservador.

- II. Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.
- III. Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda, establecidas o que se establezcan.

El 17 de abril de 1838, se expidió la “Ley sobre cesación de los años económicos establecidos por la de 8 de mayo de 1826, y sobre Memoria del ministro de Hacienda.” En ella se estableció por el artículo 7º, que para que el Congreso cumpla con lo prevenido en la primera parte del párrafo tercero, y en el cuarto del artículo 44 de la Tercera Ley Constitucional, luego que se presentan a la Cámara de Diputados el presupuesto, la cuenta y comprobantes mencionados, pasarán por conducto de la Comisión inspectora a la Contaduría Mayor, a fin de que esta oficina proceda al examen y liquidación correspondientes, conforme a los artículos 2º y 3º de su reglamento.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, se estableció que el segundo periodo de sesiones se destinaría exclusivamente al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos, y al examen de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio. Conforme al artículo 66, dentro de las facultades del Congreso estaban las de decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse; las de examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior; y las de clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos. Tocaba exclusivamente a la Cámara de Diputados (artículo 69):

- I. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor.
- II. Nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, a los cuales dará sus despachos el presidente de la República.

Asimismo, cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa. Además, cualquiera de las dos cámaras podría conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del Despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento.

Dentro de las obligaciones de cada uno de los ministros conforme al artículo 95, estaba el presentar anualmente a las cámaras antes del 15 de enero una memoria especificativa del estado en que se hallaren los ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estimase convenientes. El ministro de Hacienda la debía presentar el 8 de julio, y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente, y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse. Dentro de las facultades y obligaciones de las asambleas departamentales se encontraban:

El establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios, o para hacer los extraordinarios que determinen según sus facultades, con aprobación del Congreso, sin perjuicio de llevarlos a efecto inmediatamente que los decreten. El presidente de la República podía suspender la ejecución de estos arbitrios, dando cuenta sin demora al Congreso. Debían por otra parte, formar los presupuestos anuales de los gastos del Departamento y dirigirlos al Congreso General para que los tenga presentes al revisar los arbitrios que ellas establezcan para completarlos.

En el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se afirmaba que:

A la Cámara de Diputados, como más exaltada en su amor a las instituciones, debe corresponder la declaración de si ha o no lugar a la formación de causa; y para esto debe bastar la simple mayoría; porque el respeto debido a las leyes y el interés de la sociedad, directamente afectado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos, demandan que los actos u omisiones de los mismos, sean examinados siempre que pueda suscitarse alguna duda respecto de la infracción; exigen que se instruya entonces un proceso, y este paso es el único efecto de aquella declaración.

En el artículo 12 de la mencionada Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se establece que:

Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero.

El 22 de mayo de 1852, se expidió un “Decreto por el Congreso General por el que se fijan las noticias que deben dar los Estados”. En él, se estableció que, para hacer efectiva la obligación impuesta en el artículo 32 del Acta Constitutiva, y en la parte octava del artículo 171 de la Constitución Federal, los congresos de los estados remitirán, por medio de los gobernadores respectivos, el día 1 de febrero de cada año, a ambas cámaras, noticia circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en los distritos de sus respectivos Estados correspondientes al año anterior, con relación al origen de unos y otros; del Estado en que se hallan los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y aumentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla y aumentarla. El gobernador del Distrito Federal y los jefes políticos de los Territorios, remitirán directamente a las cámaras, y en los mismos términos que previene el artículo anterior, la noticia de que se trata.

En las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853 se determinó en su artículo 8º, que se formaría un presupuesto exacto de los gastos de la Nación, que se examinaría en junta de ministros, el cual serviría de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él o que se decrete con las mismas formalidades. El 26 de no-

viembre de 1853, se determinó que la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público tendría en lo sucesivo el carácter de Tribunal de Cuentas compuesto por dos salas, denominadas primera y segunda, formada aquélla de un contador para la primera instancia, y ésta de dos contadores y el magistrado de Hacienda. Todo juicio de cuentas sea cual fuere la cantidad que en él se verse, terminaría en la segunda instancia, causando ejecutoria la sentencia de vista, ya sea que confirme o que revoque la primera.

En aquellos juicios cuya cantidad no pasare de 10 mil pesos, causaría ejecutoria la sentencia de primera instancia. Los contadores mayores y el magistrado del Tribunal Superior de Hacienda, que forman el Tribunal de Cuentas, no son recusables ni pueden excusarse de conocer en los juicios sino por causa justificada a juicio del mismo tribunal. En estos casos los contadores jefes de las secciones que no hayan intervenido en la glosa de la cuenta de que se trate, sustituirán a los contadores mayores por el orden de las secciones.

La Contaduría Mayor se compondría de tres contadores mayores. El primero, que será el más antiguo, tendrá el carácter de presidente del tribunal y jefe de la Contaduría; el segundo será magistrado de la Sala de apelaciones y jefe de la sección de Hacienda; y el tercero tendrá el carácter de juez de la Sala de primera instancia y jefe de la sección de crédito público. Cada renta o ramo general de los que actualmente estén establecidos o que en lo sucesivo se establezcan, tendrá en la Contaduría Mayor una sección de glosa, la que precisamente liquidará la cuenta de las oficinas respectivas en el año siguiente al que comprendan las referidas cuentas. Los contadores mayores serán jefes de la Contaduría, y sus atribuciones eran:

- I. Desempeñar las facultades que le señale el reglamento correspondiente.
- II. Entenderse directamente y porte-franco para la Contaduría, con toda clase de responsables, aun aforados, conforme a la ley 16, libro 8°, título 19 de la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, en todo lo relativo al manejo de caudales en el dinero o especie de hacienda o crédito público.
- III. Exigir cuentas de los que por cualquier motivo deben responder de su manejo, reclamando las que faltaren, concluido el término en que deben ser presentadas a la Contaduría.
- IV. Imponer multas por primera y segunda vez, hasta de 50 pesos, y por tercera suspender de sus destinos y privar de la mitad del sueldo por el tiempo necesario, a los empleados morosos en el cumplimiento de sus providencias, poniendo la suspensión en conocimiento del gobierno, por el conducto del Ministerio de Hacienda, para que dicten las medidas conducentes a que se lleve a efecto.
- V. Solicitar de la Secretaría del Despacho y pedir a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que sean necesarios a la cuenta y razón, los que se le remitirán sin excusa ni pretexto alguno, con calidad de devolución.
- VI. Aprobar los finiquitos respectivos que se expidan por los contadores jefes de secciones, con cuyo documento terminará en favor del responsable, el derecho de la Hacienda o crédito público, al cobro de los caudales que les pertenecen por alcances de las expresadas cuentas. Cuando llegue a averiguarse que se ha expedido un finiquito en perjuicio a sabiendas de la Hacienda pública, será castigado el que lo expida con arreglo al artículo 6°, título 3°, de la Ley Penal para los Empleados de Hacienda del 28 de junio de 1853.

VII. Prevenir que las secciones según sus respectivos ramos, tomen razón de los despachos que se expidan con arreglo a las leyes. En caso de infracción, representarán en el acto, suspendiendo la toma de razón mientras reciben la resolución suprema.

En 1856 con el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, se estableció que todo negocio que importe alguna medida general o que cause gravamen a la Hacienda Pública, se debía tratar en junta de ministros: lo mismo se haría para la provisión de empleos cuyo sueldo pasare de mil pesos, y en cualquiera otro negocio en que el presidente o el ministro del ramo lo considere necesario. La cuenta de todos los ramos que pertenecieren a los gastos comunes y que formasen el erario general de la Nación, se llevaría precisamente por la Tesorería General, a la que rendirán sus cuentas todos los que manejen, ya por designación de la ley, ya por empleo fijo, ya por comisión accidental, caudales del erario.

Conforme al artículo 105, los gastos se harían conforme al presupuesto, y la Tesorería General presentaría su cuenta a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación de las que le sirvan de comprobantes. Las rentas de los Estados y Territorios serían percibidas y administradas directamente por los gobernadores y jefes políticas, e invertidas conforme a los presupuestos, que se publicarán, los cuales serán aprobados por el Gobierno General.

Las cuentas de la recaudación de todas las rentas que pertenecen a los estados y territorios, se debían llevar por las tesorerías generales de ellos: estas oficinas remitirían sus cuentas comprobadas a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación. Ni el Gobierno General ni los de los estados o territorios, ni las corporaciones municipales podían hacer ningún gasto que no estuviese comprendido en sus presupuestos: toda infracción importaría responsabilidad. Ningún gasto extraordinario se haría por el Gobierno General, ni por los de los estados y territorios, sin acuerdo del Consejo de Ministros. En los casos de suma urgencia podían los gobernadores y jefes políticos acordar el que fuere necesario, dando cuenta inmediatamente al Supremo Gobierno. No eran aplicables las prevenciones del Estatuto a la corporación municipal de la capital de la República, cuyos fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial: “Dentro de las obligaciones de los gobernadores se contemplaba el formar los presupuestos del Estado y dirigirlos al Gobierno General para su aprobación” (artículo 115).

Con la Constitución Federal de 1857 se estableció en su artículo 68, que:

El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.

El día penúltimo del primer periodo de sesiones debía presentar el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarían a la comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tenía la obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo. Conforme al

artículo 72, el Congreso tenía la facultad para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debía presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho eran considerados responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo eran igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo era también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solamente podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. En este sentido, y conforme al artículo 104, si el delito era común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarararía, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedaba por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. De los delitos oficiales conocerían el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tenía por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Diversas disposiciones en materia de deuda fueron emitidas bajo la vigencia de la Constitución Federal de 1857, y antes de la reinstalación del Senado. El 19 de noviembre de 1867, y derivado de los créditos emanados de la intervención francesa se emitieron por el gobierno de Benito Juárez las “Reglas para reconocer y liquidar la deuda flotante de la Nación, dados por el Ministerio de Hacienda”. Un día después se expidió el “Decreto que señala los títulos que constituyen la deuda nacional, dado por el Ministerio de Hacienda”. Este decreto reguló la integración de la deuda nacional consolidada y su composición. Un año después se emitió la “Resolución dando reglas para el reconocimiento de la deuda pública, dada por el Ministerio de Hacienda” (16 de octubre de 1868).

Con la reforma estructural al Poder Legislativo del 13 de noviembre de 1874, se modificaron los artículos 69 y 72, en el sentido de que el día penúltimo del primer periodo de sesiones debía presentar el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Éstas y aquél pasarían a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo. Las facultades del Congreso contenidas en el artículo 72, incluyeron las específicas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de presidente Constitucional de la República, magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal.
- II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el presidente de la República o los magistrados de la Suprema Corte de Justicia; igual atribución le compete tratándose de licencias solicitadas por el primero.
- III. Vigilar, por medio de una Comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.
- IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma.
- V. Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que trata el artículo 103 de la Constitución.
- VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

Bajo la presidencia del general Manuel González, el 30 de mayo de 1881, se expidió un importante Decreto sobre Presentación de los Proyectos de Presupuesto, en él se determinó que el proyecto de presupuestos de egresos que anualmente debe presentar el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, comprenderá todos los gastos u obligaciones que deba reportar el erario federal. Estos gastos serán detallados en los presupuestos particulares que de sus respectivos ramos formen los secretarios del Despacho, quienes los pasarán después de aprobados a la Secretaría de Hacienda para la formación del proyecto de presupuestos generales.

Dichos proyectos se presentarán juntamente con las iniciativas que la Secretaría de Hacienda juzgue convenientes, para mantener o modificar los impuestos existentes, o establecer otros nuevos. Al presentar estas iniciativas, la misma secretaría pondrá en conocimiento de la Cámara un cálculo de los proyectos de cada uno de los ramos de ingresos, tomando por base el término medio del último quinquenio. Para presentar los resultados de la cuenta del erario federal a la Cámara de Diputados, a fin de que la examine, formará la Tesorería General, concentrando las operaciones de sus libros, los cinco estados siguientes:

1. De existencia de entradas.
2. De ingresos en el año a que corresponde la cuenta.
3. De egresos en el mismo año.
4. De existencia de salida.
5. Resumen comparativo de ingresos y egresos.

Por su parte, el estado de ingresos expresará:

1. El folio del libro mayor en que se haya abierto la cuenta respectiva.
2. El número de la partida del presupuesto que autorizó el gasto.
3. La designación del ramo de ingresos.
4. La suma que debió cobrarse por cada impuesto o renta.
5. Lo cobrado por cada impuesto o renta.
6. Las cantidades pendientes de pago.

7. Las percepciones por cuentas de rezagos de años anteriores.
8. Los suplementos y préstamos de pronto reintegro.
9. Los ingresos habidos por ramos ajenos o por auxiliares que puedan alterar los resultados de la cuenta.
10. El total de la suma percibida en el año.
11. Las aclaraciones y observaciones que fueren necesarias.

El estado de egresos expresará:

1. El folio del libro mayor en que se haya abierto la cuenta respectiva.
2. El número de la partida correspondiente al presupuesto.
3. El título que dé el presupuesto a las partidas de egresos.
4. El monto de la autorización contenida en el presupuesto para cada partida.
5. El monto de las autorizaciones adicionales al presupuesto, decretadas en el año.
6. La suma del gasto autorizada en el año para cada partida.
7. Los derechos acreditados a cargo de la Nación.
8. Los pagos verificados a cuenta de dichos derechos.
9. La parte de los mismos derechos que quede por pagar.
10. Los pagos hechos por ramos ajenos, o por auxiliares que puedan alterar el resultado de la cuenta.
11. Las aclaraciones y observaciones que fueren necesarias.

El Decreto reguló otros elementos de la presentación de los presupuestos.

El 24 de abril de 1896 se reformó nuevamente el artículo 72, inciso a), fracción II, de la Constitución:

A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Calificar y decidir sobre las renunciaciones del presidente de la República y de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Nuevamente, el 6 de mayo de 1904 otra reforma del artículo 72, inciso a), fracciones I y II, de la Constitución:

A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente y vicepresidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y senadores por el Distrito Federal.

II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones y licencias del presidente y vicepresidente de la República, y sobre las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

El 14 de junio de 1914 se reforma una vez más el artículo 72, inciso a), fracciones I y II, de la Constitución:

A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley señale respecto a la elección de presidente y vicepresidente de la República, y senadores por el Distrito Federal.
- II. Calificar y decidir renunciaciones y licencias del presidente y vicepresidente de la República.

Ya posteriormente a la Revolución Mexicana de 1910, el texto original del artículo 74, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establecía:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de 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 ese Instituto de Investigaciones Jurídicas 47 oficina.
- IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.
- V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.
- VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 74

Texto constitucional vigente

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

74

- I.** Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;²
- II.** Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;³
- III.** Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;⁴
- IV.** Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.⁵

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.⁶

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.⁷

²Fracción reformada, DOF: 06-07-1971, 08-10-1974, 03-09-1993 y 22-08-1996.

³Fracción reformada, DOF: 30-07-1999, 27-05-2015.

⁴Fracción derogada, DOF: 30-07-1999. Adicionada, DOF: 10-02-2014.

⁵Párrafo reformado, DOF: 25-10-1993, 30-07-2004, 07-05-2008.

⁶Párrafo reformado, DOF: 17-11-1982, 25-10-1993, 30-07-2004.

⁷Párrafo adicionado, DOF: 30-07-2004. Reformado, DOF: 10-02-2014.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;⁸

- V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.⁹

- VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.¹⁰

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.¹¹

⁸Párrafo reformado, DOF: 25-10-1993, 07-05-2008; Fracción reformada, DOF: 06-12-1977; Reforma, DOF: 07-05-2008; Derogó de esta fracción los entonces párrafos quinto, sexto (antes reformado por, DOF: 30-07-1999) y séptimo (antes reformado por, DOF: 17-03-1987).

⁹Fracción reformada, DOF: 28-12-1982.

¹⁰Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015.

¹¹Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior; a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.¹²

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;¹³

- VII.** Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;¹⁴
- VIII.** Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y¹⁵
- IX.** Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.¹⁶

¹²Párrafo reformado, DOF: 09-08-2012, 27-05-2015.

¹³Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015. Fracción reformada, DOF: 20-08-1928, 08-10-1974. Derogada, DOF: 10-08-1987. Adicionada, DOF: 07-05-2008.

¹⁴Fracción adicionada, DOF: 20-08-1928. Derogada, DOF: 28-12-1982. Adicionada, DOF: 10-02-2014.

¹⁵Fracción adicionada, DOF: 27-05-2015.

¹⁶Fracción adicionada, DOF: 20-08-1928. Recorrida, DOF: 27-05-2015.

Artículo 74

Comentario por **Cecilia Mora-Donatto**

74 La organización de las asambleas representativas puede articularse desde la perspectiva de concebir a los parlamentos integrados en una o dos cámaras, constituyéndose así un sistema unicameral o bicameral. Cuando una Constitución consagra el sistema de dos cámaras es necesario ordenarlas de tal manera que sean capaces de reflejar, con la mayor nitidez, la situación política y territorial del Estado que representan. El sistema bicameral ha evolucionado desde el aristocrático hasta el actualmente democrático, pasando por el de notables y el económico social. Pero ha logrado constituirse como uno de los sistemas que mejor funciona en los Estados federales, como es el caso de México, porque el Senado, también conocido como Cámara Alta ha ido perdiendo paulatinamente su carácter conservador, para convertirse en una asamblea de representación territorial.

No obstante lo anterior, una cuestión muy importante en el bicameralismo tiene que ver con las facultades que ejercerá cada una de las cámaras, esto es, si a ambas se les otorgan poderes similares o si una de ellas prevalece sobre la otra; es decir, si estamos frente a un bicameralismo perfecto o imperfecto. Cuando las cámaras cuentan con idénticas atribuciones, se constituye un bicameralismo perfecto o puro, mismo que supone que las cámaras poseen equivalentes facultades legislativas, de orientación y control. Por el contrario, cuando una Cámara domina sobre la otra estamos en presencia del bicameralismo imperfecto, en el cual —siguiendo a Sartori— existen dos variantes cuando su fuerza es muy igual tenemos un bicameralismo débil (asimétrico) y cuando es igual tenemos un bicameralismo fuerte (simétrico). Desde esta perspectiva, en México, la Cámara de Diputados y el Senado de la República tienen en principio poderes similares establecidos en el artículo 73 constitucional, pero se distinguen por las facultades exclusivas establecidas en este artículo, por lo que hace a la Cámara Baja y el 76 respecto del Senado.

Según describe Tena Ramírez, en 1874 cuando se implantó en México el sistema bicameral resultó necesario seleccionar determinadas facultades otorgadas al Congreso constituido, hasta entonces, por una sola Cámara a fin de distribuirlas como facultades exclusivas entre la Cámara de Diputados y el Senado. El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes entre ellas las de índole legislativa. La distribución de las que se entregaron como exclusivas de las cámaras, estuvo presidida teóricamente por el principio general que señorea el bicameralismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que “afectan inmediata y directamente al individuo como individuo,

que es lo que constituye el elemento popular”, y a la de Senadores de “las que inmediata y directamente afecten el interés colectivo de los estados, que es lo que constituye el elemento federativo”. El anterior es, a nuestro juicio, el parámetro que prescribió y sigue determinando las facultades exclusivas de una y otra Cámara que integran nuestro Congreso General.

Se entiende en la doctrina y en la práctica parlamentaria que las facultades exclusivas son las que ejercen cada una de las cámaras de manera separada y no sucesiva, es decir, aquellas que les son propias, que al ejercerse se agotan, y en las que no es menester que intervenga la otra Cámara para su concreción en forma de Decreto.

La fracción I, del artículo que aquí se comenta, regula una de las llamadas facultades electorales o políticas de la Cámara de Diputados. Se le caracteriza de esa manera porque en dicha fracción se le había otorgado, a la Cámara Baja, la atribución de erigirse en Colegio Electoral y así intervenir en la elección de presidente de la República, de acuerdo con lo establecido en la ley de la materia. Incluso, mediante reforma constitucional en 1971, llegó a calificar las elecciones de los ayuntamientos y en 1993 se indicó que la resolución de presidente electo, dictada por la Cámara, sería definitiva e inatacable. Pero esta regulación, para bien de nuestro sistema democrático, fue derogada cuando por virtud de la reforma electoral de 1996, se transitó del sistema de autocalificación y de calificación política de las elecciones al sistema jurisdicción de calificación de las mismas. A partir de ese año corresponde únicamente a la Cámara de Diputados expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo, misma que corresponde hacer, desde entonces y hasta nuestros días, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La fracción II la analizaremos más adelante por referirse a un tema relacionado con la Auditoría Superior de la Federación. Mucho más importante es la fracción III, del artículo que se comenta la cual fue reformada en 2014, para establecer como facultad exclusiva de la Cámara Baja el ratificar el nombramiento que haga el presidente de la República del secretario de Hacienda, así como de los demás empleados superiores de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II, del artículo 76.

Las siguientes facultades exclusivas que regula la fracción IV del artículo en comentario, tienen que ver con la llamada función presupuestaria o financiera a la que se debe el tránsito de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias. Tal facultad se constituyó como uno de los principales mecanismos que poseían las asambleas estamentales sobre los monarcas, de tal manera que éstos no podían imponer tributos a sus súbditos sin la autorización de aquéllas. Sin embargo, dicha facultad ha experimentado una transfiguración conforme se ha superado el Estado liberal y se ha consolidado el Estado democrático de derecho. Si bien se ha complicado el ejercicio de esta atribución en cuanto al grado de participación del Ejecutivo y el Legislativo en la regulación de cada una de sus intervenciones, competencias y límites. De esa función financiera, tan antigua, surgieron premisas inquebrantables que subsisten hasta nuestros días, como el principio de “autoimposición” y el consecuente derecho de los ciudadanos, de consentir los tributos y de conocer su justificación y destino.

Así, los presupuestos actuales, con mayor o menor complejidad, siguen compartiendo esas premisas básicas. La función presupuestaria, en su expresión más simple, consiste en la autorización del Legislativo al Ejecutivo respecto de los ingresos que puede recaudar de los ciudadanos y los gastos que puede realizar; esta ecuación, tan simple, subsiste hasta nuestros días y es reconocida en la mayor parte de los parlamentos contemporáneos.

En el derecho mexicano la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación es una competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

Previamente conviene precisar que si bien en algunos países europeos, cuando se habla de presupuesto se alude tanto a los ingresos como a los egresos; en México, cuando hablamos de presupuesto, nos referimos exclusivamente a los egresos. Se entiende por Presupuesto de Egresos el acto legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal. La actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en su artículo 39:

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero. En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.

Del anterior enunciado —que ya se evidenciaba desde la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal— deriva, a nuestro juicio, un problema largo e irresuelto que tiene que ver con su naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos. Para un sector de la doctrina y desde un punto de vista eminentemente formal y orgánico, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (fase de iniciativa, fase de discusión y aprobación, y fase integradora de la eficacia). La crítica más seria a esta postura, insiste en señalar que el Presupuesto no es una ley porque en su elaboración solamente interviene una de las dos cámaras. Para otros representantes de la academia mexicana y desde un punto de vista material, el Presupuesto de Egresos no reúne las notas que identifican a una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos. Por ello hay quienes consideran al Presupuesto de Egresos como un acto administrativo emitido por un órgano legislativo. Recientemente y con motivo de la impugnación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no fijó una postura sobre el fondo de la cuestión.

En la doctrina suelen reconocerse determinados principios que inspiran la elaboración del Presupuesto de Egresos, éstos son:

Universalidad. Dicha universalidad se predica del Presupuesto de Egresos porque contiene todos los gastos del poder público.

Unidad. Significa que todo el presupuesto debe estar contenido en un solo documento. Este principio no es constante en todos los países, hay algunos en donde el presupuesto consta en diversos textos, como gastos corrientes, sueldos, inversiones, etcétera.

Especialidad. El Presupuesto de Egresos debe detallar las partidas y no otorgarlas de manera general. En este sentido, un amplio sector de la doctrina sostiene que en ocasiones tal especialidad obstaculiza de manera considerable la actividad del Ejecutivo; por lo anterior, es común recurrir a determinados conceptos para especificar el destino de los gastos, como son:

Ramos. Que se corresponden con los distintos poderes, secretarías o erogaciones específicas como la deuda, las entidades paraestatales, etcétera.

Programas. Esto es, las cantidades que cada dependencia podrá erogar en función de los programas que tenga a su cargo.

Subprogramas. El rubro anterior podrá dividirse en subprogramas, las cantidades para uno y otro deberán especificarse.

Partidas. Son asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida y generalmente numerada, pero de la cual deberá informarse en la Cuenta Pública Anual. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizar las transferencias de partidas.

Planificación. Con base en los planes socioeconómicos que se fijan a mediano plazo es posible que de manera recurrente en el Presupuesto de Egresos se señale la consecución de las metas fijadas en un plan de esta naturaleza.

Anualidad. El Presupuesto de Egresos de la Federación tiene una vigencia anual, rige del 1 de enero al 31 de diciembre.

Previsión. Esto significa que el Presupuesto de Egresos debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, para evitar la inactividad de la administración pública.

Periodicidad. Este principio está íntimamente vinculado con la anualidad del presupuesto. Significa que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, el periodo financiero de un año y que para el siguiente año será necesaria la expedición de un nuevo presupuesto.

Claridad. La claridad se refiere a que el presupuesto sea entendible y pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación. En cierta medida, este principio se cumple con el de especialidad al dejar perfectamente establecidos los conceptos que integran el presupuesto. Es oportuno señalar aquí que es posible el establecimiento de partidas secretas, pues así lo permite este artículo, pero las mismas deberán ser necesarias y contemplarse en el presupuesto; asimismo, serán empleadas por los secretarios mediante acuerdo escrito del presidente de la República.

Publicidad. El presupuesto habrá de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para que surta los efectos correspondientes. También, y de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución, debe publicarse en el órgano oficial de publicidad de cada entidad federativa.

Exactitud. Atañe a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones. Este principio hace referencia a lo que los economistas comúnmente señalan como presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar.

Exclusividad. Se refiere a que corresponde únicamente a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto. Este principio también tiene que ver con que en el presupuesto, exclusivamente, se detallarán los gastos del Estado y no de ninguna otra índole.

Estos principios inspiran la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, según lo indica el párrafo primero de la fracción IV, del artículo que aquí se comenta. Dicha fracción ha experimentado dos modificaciones, una el 30 de junio de 2004 y la otra el 8 de mayo de 2008; en virtud de sendas reformas, a la Cámara de Diputados le corresponde:

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

Dos cuestiones se precisaron con motivo de las reformas aludidas; primero se precisó la facultad con que cuentan los diputados para modificar el proyecto que la Cámara recibe del Ejecutivo federal. Lo cierto, es que aunque explícitamente el enunciado constitucional no hacía referencia al término modificaciones, la Cámara venía haciéndolo con demasiada regularidad. El primer Presupuesto que tuvo que aprobarse con base en la cita fracción IV, fue el relativo al ejercicio fiscal de 2005 y la aplicación de la reforma no fue, en absoluto, pacífica.

La otra precisión, de mayo de 2008, es producto de un amplio grupo de reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las segundas en su corta existencia. Tales reformas, de octubre de 2007, adicionaron al artículo 32 de dicha Ley un párrafo que señala:

En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta por el monto que, como porcentaje del gasto total en inversión del Presupuesto de Egresos, proponga el Ejecutivo federal tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores; en dicho apartado podrán incluirse los proyectos de infraestructura [productiva a largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública]... En todo caso, las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales subsecuentes a la aprobación de dichas erogaciones deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos.

La anterior reforma parte de la idea de que la autorización, por parte de la Cámara de Diputados, de las erogaciones para proyectos plurianuales trae consigo una importante reducción de costos y brinda mayor certidumbre a la inversión pública al contar con asignaciones de gasto garantizadas durante la vida del proyecto de infraestructura respectivo, además de reducir con ello los costos de dichos proyectos en beneficio de las finanzas públicas. Por tanto, esta reforma legal exigió la adecuación del texto constitucional.

El Ejecutivo Federal —continúa el siguiente párrafo de la fracción IV— hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

A partir de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que supera las leyes presupuestales de los años setenta, se persigue dotar de certeza el proceso de negociación anual de la política económica gubernamental, ya que incorpora disposiciones en materia de contabilidad gubernamental, de estructura programática y de criterios para la presentación de proyectos; establece medidas que fortalecerán la coordinación y colaboración de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos; erige los principios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad en el ejercicio del gasto público.

De conformidad con la misma ley, el paquete económico se formulará con base en proyecciones a mediano plazo (artículos 16, 17 y 40 a 42) la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados con sus indicadores del desempeño guardando congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, pero deberán incluir cuando menos:

- a) Líneas generales de política económica;
- b) Objetivos anuales, estrategias y metas;
- c) Proyecciones de finanzas públicas, las cuales abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, y
- d) Los resultados de las finanzas públicas, que abarque un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Los Criterios Generales de Política Económica explicarán las medidas de política fiscal a utilizar para el logro de los objetivos, las estrategias y las metas; acciones que impactan directamente en el desempeño de la economía; de igual forma, deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política y las propuestas para enfrentarlos. También se expondrán los riesgos relevantes para las finanzas públicas, y sus propuestas de acción para confrontarlos. Con relación al equilibrio presupuestario (artículos 17 y 18):

Se podrá prever un déficit presupuestario por las circunstancias económicas y sociales en las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos. El Ejecutivo, al comparecer ante el Congreso, deberá dar cuenta de lo siguiente: el monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit; el número de ejercicios fiscales y acciones requeridas para que el déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario. El Ejecutivo federal deberá reportar los avances de las acciones en los informes trimestrales.

A toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso.

No procederán pagos que no se establezcan en el Presupuesto o en Ley posterior. El Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que presente a consideración del Congreso de la Unión.

Las comisiones del Congreso, cuando elaboren los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

La propia Ley señala cuál será el contenido del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y éste se integrará por una *exposición de motivos* que señalará:

La política de gasto del Ejecutivo federal, de los poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;

Montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales;

Estimación de los egresos para el año que se presupuesta y metas objetivo de los cinco ejercicios;

Previsiones de gastos

Por lo que toca a la parte dispositiva, anexos y tomos, incluirán:

Previsiones de gasto de ramos autónomos y administrativos;

Capítulo con los flujos de efectivo de las entidades de control directo y otro capítulo con los de control indirecto;

Previsiones de gasto de ramos generales; para gastos obligatorios, compromisos plurianuales y derivados de proyectos de infraestructura productiva; provisiones salariales y económicas; para atención de población indígena;

Disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;

Principales variaciones que se proponen en el año en curso y su justificación, principales programas;

Información que distinga entre gasto regular de operación y el gasto adicional que se propone; destino de los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos;

Erogaciones al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las entidades federativas.

Los *anexos informativos* contendrán: la metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso y la utilizada para la calendarización del gasto; distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable; demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos señalados y la solicitada por la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto.

No es intrascendente que sea la propia ley la que determine los contenidos de los instrumentos financieros más importantes del ciclo presupuestario en nuestro país. Dicha norma regula, desde luego, muchos aspectos relativos a la hacienda pública,

nosotros nos hemos centrado en analizar los preceptos referentes al Presupuesto de Egresos y a las nuevas formas en que deberá enviarse a la Cámara para cumplir con el mandato constitucional de presentarlo el día 8 de septiembre, a efecto de que dicha asamblea lo apruebe a más tardar el 15 de noviembre del año correspondiente.

El siguiente párrafo (tercero de la fracción IV), reformado en 2014, simplemente establece la fecha del 15 de noviembre, y no de diciembre como sucedía anteriormente, para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el caso en que el Ejecutivo inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, esto es, el 1 de diciembre.

Como hemos señalado, el Presupuesto de Egresos concentra la relación de los gastos anuales de la Federación y, por lo tanto, el Constituyente previó que no podría haber partidas secretas, fuera de las consideradas necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto, las cuales se ejercerían por los secretarios, previo acuerdo escrito del presidente de la República.

Por ser facultades exclusivas del Ejecutivo Federal, la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, solamente él puede solicitar justificadamente la ampliación del plazo previsto para su presentación ante la Cámara de Diputados, esto es, la sustitución del 8 de septiembre por otra fecha. Para ello, deberá asistir el secretario de Hacienda a informar las razones que motivan el cambio de fecha, las cuales deberán ser suficientes a juicio de la Cámara o, en su caso, de la Comisión Permanente. La reforma de 2008, suprimió de este último párrafo del artículo 74 a la Cuenta Pública que, como veremos más adelante, a partir de dicha reforma se anticipa la presentación de la misma ante la Cámara Baja.

La fracción V, del artículo 74 que aquí se comenta, regula las llamadas facultades jurisdiccionales, esto es, los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, si bien, se trata de una facultad que venía regulándose desde la Constitución de 1857 y que se recogió en la Norma Fundamental de 1917. Con motivo del programa gubernamental del presidente Miguel de la Madrid Hurtado relativo a la renovación moral de los servidores públicos, se reformó dicha fracción, el 28 de diciembre de 1982, al efecto de conceder, bajo las prescripciones normativas hasta hoy vigentes, la facultad exclusiva de la Cámara Baja de declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución, y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauran. Analicemos de manera sucinta cómo están regulados estos dos procedimientos parlamentarios en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP).

El juicio político es el proceso jurisdiccional previsto en la Constitución para sancionar a alguno de los servidores públicos listados expresamente por el artículo 110 de dicho cuerpo normativo (y excepcionalmente por el 28 de la misma Norma), que desde el cargo, empleo o comisión que desempeñe, incurra en actos u omisiones que produzcan perjuicios a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho. Conviene precisar que no procede este juicio por la mera expresión de ideas (artículo 7º de la

LFRSP). El juicio político es un proceso, por ser una concatenación de actos que van encaminados a resolver una controversia. Ésta consiste en determinar si un servidor público incurrió en actos u omisiones que originaron perjuicios o que afectaron los intereses públicos fundamentales y el buen desempeño del cargo, comisión o empleo que detentaba ese individuo para que, en su caso, se determine la sanción por imponérsele.

Es procedente el juicio político —según se desprende del artículo 6º, de la LFRSP— cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Tales servidores públicos son:

- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión,
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Los consejeros de la Judicatura Federal,
- Los secretarios de Despacho,
- El Fiscal General de la República,
- Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito,
- El consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral,
- Los magistrados del Tribunal Electoral,
- Los integrantes de los órganos constitucionales autónomos,
- Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
- El gobernador de Banco de México (de conformidad con el artículo 28 constitucional).

Asimismo, el juicio político puede entablarse contra los siguientes servidores públicos locales por violaciones graves a la Constitución y las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales aun cuando conforme al precepto antes citado la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda:

- Los ejecutivos de las entidades federativas,
- Diputados locales,
- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, en su caso,
- Los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales,
- Los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía

De la lectura de estos listados, salta a la vista que el presidente de la República no es uno de los servidores públicos contra quien pueda incoarse el juicio político. Ello se debe a que en términos del artículo 108, segundo párrafo, de la Carta Magna, a dicho servidor público únicamente se podrá acusar por la comisión del delito de traición a la patria o de delitos graves del orden común, además de que una vez concluido su encargo, se le requiera de responsabilidad administrativa. Esta omisión debe calificarse como

grave y dar pauta a que se reforme la Constitución, para corregir ese yerro, tomando como base el texto del artículo 103, de la Constitución Federal de 1857, en el que sí se contemplaba a este servidor público como sujeto de juicio político cuando con sus actos violase expresamente la Constitución o atacase la libertad electoral, por ejemplo.

Los actos que puede motivar el ejercicio del juicio político son aquellos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos enumera de la siguiente manera:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (artículo 7º de la LFRSP).

De la lectura de este precepto se aprecia que el juicio político no es un medio para sancionar conductas de índole “política” o partidista, sino que se trata de imponer una sanción a quien desde el cargo público viola las disposiciones políticas fundamentales, relativas a la forma de Estado y de gobierno que imperan en México, así como al funcionamiento de los órganos gubernativos. De esta manera, cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas antes señaladas. La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. El juicio político solamente podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Instancia ante la Cámara de Diputados

Esta Cámara sustanciará el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y el Senado de la República fungirá como Jurado de Sentencia.

La Cámara sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a *cinco miembros de cada una de ellas* para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva en esta materia (artículo 10 de la LFRSP).

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Y dentro de este lapso posterior a la ratificación de la denuncia, la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación (artículo 13 de la LFRSP).

Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo, para la tramitación correspondiente. La Secretaría deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados. La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere la Constitución, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en la propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y entonces amerite la incoación del procedimiento. En caso contrario, la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En el supuesto de que se presenten pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas. La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el Pleno de las comisiones unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las comisiones o a solicitud, de cuando menos, el 10 por ciento de los diputados integrantes de ambas.

La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección instructora de la Cámara (artículo 12 de la LFRSP).

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquélla; estableciendo las características y las circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado (artículo 13 de la LFRSP).

Para tales efectos, dicha Sección abrirá un periodo de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia sección estime necesaria. Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso

allegarse otras, la sección Instructora podrá ampliarlo en la medida en que resulte estrictamente necesario.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechando las que a su juicio sean improcedentes (artículo 14 de la LFRSP).

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado (artículo 15 de la LFRSP).

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento (artículo 16 de la LFRSP).

Contenido de las conclusiones. Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de denuncia que dio origen al procedimiento. Si, por el contrario, se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8º de la LFRSP;
- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos (artículo 17 de la LFRSP).

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara dentro del plazo de 60 días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar a la Cámara que amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de 15 días.

Estos plazos deberán quedar comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque (artículo 19 de la LFRSP).

Audiencia. Una vez emitidas sus conclusiones, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al

servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos (artículo 18 de la LFRSP).

En dicha audiencia, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su presidente. En seguida, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos. El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante, el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora (artículo 20 de la LFRSP).

Resolución. Si la Cámara de Diputados resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que la sostengan ante el Senado (artículo 21 de la LFRSP).

Procedimiento en la Cámara de Senadores

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento (artículo 22 de la LFRSP).

Transcurrido el plazo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde. La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de diputados que sostienen la acusación, al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores (artículo 23 de la LFRSP). Recibidas éstas, su presidente anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia, dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de diputados, al acusado y a su defensor.

Audiencia. A la hora señalada para dicha diligencia, el presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento; acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de diputados, al servidor público y su defensor; retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones; luego entonces procederá la aprobación de los puntos de acuerdo que en ellas se contengan; el presidente hará la declaratoria que corresponda.

Resolución. Dicha declaratoria contiene la sanción al servidor público, que puede ser destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta 20. Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento (artículo 9º de la LFRSP).

Sanciones derivadas de esta responsabilidad. De acuerdo con el artículo 110, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando un servidor público es encontrado responsable en la vía política, podrá imponérsele alguna de las siguientes sanciones:

La destitución del servidor público, o sea, será separado del cargo que ocupe y con motivo del cual se dio lugar a la sustanciación del juicio (en esas condiciones, deja de ser servidor público); y,

La declaración de inhabilitación de dicho servidor público para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno y hasta 20 años, en términos del artículo 8º de la LFRSP.

Obviamente la determinación del tiempo en que un servidor público sea inhabilitado para ocupar cualquier cargo público, depende de la conducta cometida o la falta en que incurrió y la gravedad del daño producido en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, sin que la Ley prevea un parámetro para imponer esta sanción. Por lo que toca a gobernadores, diputados de las legislaturas locales y magistrados de tribunales superiores de justicia de los estados:

La Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda (artículo 24 de la LFRSP).

Improcedencia del juicio de amparo ante este proceso. Las resoluciones que emanen del juicio político (federal, no así del seguido en las entidades federativas), son inatacables e inimpugnables, por lo que no admiten en contra juicio alguno o recurso ordinario que pueda revocarlas o modificarlas. Tal improcedencia de recursos o medios de defensa legales en contra de las determinaciones que sean tomadas por las cámaras en cualquiera de las diversas etapas que conforman el juicio político, se desprende del texto

del último párrafo del artículo 110 de la Constitución cuando sostiene: “Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”.

En términos del artículo 110 de la Norma Fundamental, el juicio de amparo y todos los demás recursos son improcedentes contra cualquier resolución emitida dentro del juicio político, pero solamente cuando el mismo sea de índole federal, por lo que si en alguna entidad federativa se sustancia en juicio político, las resoluciones respectivas podrán ser impugnadas por las partes (preferentemente el servidor público sancionado).

Por otra parte, esta misma fracción V, regula al juicio de desafuero a partir de 1982, procedimiento para declarar la procedencia como la instancia procesal que se sigue ante la Cámara de Diputados, merced al cual se analiza si el servidor público contra quien se ha iniciado ese procedimiento y que goza de inmunidad procesal, es probable responsable de la comisión de un delito, para retirarle ese privilegio y someterlo a la jurisdicción y competencia del juez que ha de juzgarlo, a fin de que se le imponga la pena que en derecho corresponda por la conducta delictiva en que incurrió.

De la anterior idea, subrayo que la finalidad de este procedimiento consiste en permitir que la autoridad judicial juzgue a una persona con relación a su responsabilidad penal en determinados hechos, sin que sea la Cámara de Diputados el órgano competente para sustanciar este juicio o procedimiento, ya que no es dicha Cámara la que determina si hay delito y, en su caso, responsabilidad penal plena. En otras palabras, lo único que hace la Cámara es quitarle el beneficio derivado de la inmunidad de que goza ese servidor público, para que sea la autoridad judicial quien lo someta a juicio y, en su caso, le imponga la pena que en derecho corresponda.

Cabe decir que la responsabilidad penal será exigida a todo servidor público con independencia del delito que se cometa (grave o leve, federal o local, propios de los servidores públicos o independiente de esa clasificación). *Ergo*, no obstante el delito de que se trate, su comisión da lugar a que se inicie el juicio de desafuero, contra el servidor público que tenga ese beneficio y haya delinquido.

Por tanto, el juicio de desafuero procede para quitarle a una persona que tiene la calidad de servidor público, un privilegio (fuero o inmunidad procesal) a través del cual se prohíbe que se le juzgue durante el tiempo en que ocupe el cargo público que le confiere ese beneficio o esa protección (inmunidad), ya que durante el tiempo en que desempeñe una función pública, no se puede proceder penalmente contra ella, requiriéndose de una declaración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en que autorice el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público.

Es importante señalar que el fuero del servidor público no impide al Ministerio Público integrar la averiguación previa en su contra; en realidad, lo que se prohíbe es que ejerce acción penal, y para el caso de que proceda la consignación, el Ministerio Público deberá instar a la Cámara de Diputados con el fin de que sustancie el procedimiento para declarar la procedencia en contra del servidor público y una vez que se le desafuere, podrá ejercitar la acción penal correspondiente.

La declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer, durante el tiempo de su encargo, los servidores que establece el artículo 111 de la Constitución, éstos son:

- Los diputados y senadores al Congreso de la Unión,
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral,
- Los consejeros de la Judicatura Federal,
- Los secretarios de Despacho,
- El Fiscal General de la República,
- El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

Este procedimiento debe iniciarse ante la Cámara de Diputados, cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a los que hemos hecho referencia. Durante el procedimiento se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político ante dicha Cámara.

- a) Para tales efectos, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la misma. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político. Esto es, si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible rendir su dictamen, podrá ampliarlo en la medida en que resulte estrictamente necesario (artículo 14, párrafo segundo, de la LFRSP).
- b) La Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado. Si a su juicio, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen (artículo 25 de la LFRSP).
- c) En virtud del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara de Diputados anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso (artículo 26 de la LFRSP).

Audiencia. El día designado, previa declaración al presidente de la Cámara, conocerá la asamblea del dictamen que la Sección Instructora le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de Juicio Político (artículo 27 de la LFRSP). Esto es, en dicha audiencia y una vez que la Cámara de Diputados se erija en Jurado de Procedencia, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y en seguida al inculcado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicita, para que aleguen lo que convenga a sus

derechos. El denunciante podrá replicar, y si lo hiciere, el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Resolución. Retirados el denunciante y/o querellante, el Ministerio Público, el inculpado y su defensor, la Cámara procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora (artículo 20 de la LFRSP).

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a gobernadores, diputados de las legislaturas locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo (artículo 28 de la LFRSP). Finalmente, la propia Ley señala que cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento de declaración de procedencia, la Secretaría de la Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder (artículo 29 de la LFRSP).

Aunque la regulación de estos procedimientos parlamentarios parece no dejar duda de su sustanciación, lo cierto es que la Cámara de Diputados ha tenido que sustanciar dos procedimientos de Declaración de Procedencia: el de René Juvenal Bejarano Martínez, coordinador parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con una votación de 444 votos a favor, 7 en contra y 15 abstenciones, y el de Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno del Distrito Federal, con una votación de 360 votos a favor, 127 en contra y 2 abstenciones; en ellos se han podido advertir diversos problemas de interpretación y lagunas a las que es necesario hacer frente.

La fracción VI, antes derogada, a partir de la reforma de 2008, concentra diversos aspectos relativos a la revisión de la Cuenta Pública Anual; procedimiento que, señala dicha fracción, tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación

en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad solamente podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

Con relación al citado segundo párrafo de la fracción VI, del artículo 74, la reforma de 2008 hace dos modificaciones, a saber: la primera, precisa que dicha fiscalización la desarrollará la Cámara de Diputados *a través* de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, superando así la expresión de “se apoyará” en la misma. También, adiciona en las últimas líneas la facultad de dicha Entidad para emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de programas.

El siguiente párrafo cambia, como habíamos anticipado, las reglas de entrega de la Cuenta Pública Anual, a partir de entonces ésta ya no será presentada a la Cámara de Diputados los primeros días de junio sino, a más tardar, el 30 de abril del año de que se trate, es decir, se reduce el plazo, en poco más de un mes, de la entrega de la Cuenta Pública. Únicamente se podrá ampliar dicho plazo a solicitud del Ejecutivo federal, con la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público y por causa justificada que valorará la Cámara o la Comisión Permanente, en su caso; dicha prórroga no deberá exceder de 30 días naturales. Si esto es así, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la revisión de la Cuenta Anual de que se trate.

El párrafo cuarto de la fracción VI, del artículo 74, reformado en 2008, señaló como fecha límite para presentar la Cuenta Pública Anual el 30 de abril del año siguiente. Asimismo, por virtud de esta reforma se establece que la Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre de año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe de resultados de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Es oportuno señalar que en 201, se reformó el párrafo anterior para ampliar la fecha límite para que la Cámara de Diputados concluyera la revisión de la Cuenta Pública, pasando del 30 de septiembre al 31 de octubre del año siguiente al de su presentación. Con lo cual dicha asamblea a través de la Auditoría Superior de la Federación contará con 17 meses para llevar a cabo tal revisión. Lo anterior, menciona el mismo precepto, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Entidad sigan su curso en términos de lo dispuesto por el artículo 79 constitucional.

El último párrafo de la fracción VI, del artículo 74 señaló, desde 2008, que: “La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización”. A nuestro juicio, esta facultad no puede dejar de vincularse con la fracción II del mismo artículo, que afirma como facultad exclusiva de la Cámara Baja: “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley”.

En aras de una mejor coherencia legislativa, a nuestro juicio, hubiese sido preferible armonizar los anteriores dos mandatos normativos y ubicarlos en el párrafo último de la fracción VI, pues la reforma solamente precisa sobre el requerimiento, a la Auditoría Superior de la Federación, de informes sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Todavía este precepto experimentará otras modificaciones en los años subsecuentes. En 2014, además de las reformas antes señaladas, se adicionó la fracción VII, para indicar que corresponde a los diputados aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. Esta fracción recoge una sugerencia que de tiempo atrás la doctrina venía proponiendo. Se trata en gran medida de una facultad de control del Legislativo frente al Ejecutivo, que bien ejercida puede ser una herramienta muy importante para darle seguimiento a los proyectos y planes del Ejecutivo Federal pero, sobre todo, para evaluar la concreción de los mismos.

Por último, en 2015 se adicionó la fracción VIII a este precepto, para señalar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el “designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Bibliografía

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, “Breves reflexiones sobre las penas en el juicio político”, en *Alegatos*, México, núm. 18, mayo-agosto de 1991.
- CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Bosquejo sobre la responsabilidad oficial*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, 2003.
- ESPINOZA PÉREZ, Eduardo (comp.), *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática-LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional comparado*, México, Porrúa, 1999.
- GALÁN, Israel, *El control político del Presupuesto Federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados-LVIII Legislatura, 2003.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, *Anuario Jurídico*, XI, México, UNAM, 1984, pp. 459-489.
- GUZMÁN, León, *Cuestiones Constitucionales: El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, México, Cámara de Diputados, 2003.
- MARTÍNEZ, Ifigenia (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/ Partido de la Revolución Democrática, 2001.

- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “Naturaleza jurídica del Presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 105-133.
- , “Naturaleza jurídica del Presupuesto”, en *Quórum*, Segunda Época, año VI, núm. 57, septiembre-diciembre de 1997.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- , “La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública Anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006”, en *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, UNAM, 2007.
- , *Constitución, Congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de la reelección*, México, UNAM/Cámara de Diputados-LXII Legislatura, 2015.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-UNAM/LVII Legislatura- Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- GARCÍA COLORADO, Gabriel y Palomino Ortega, Francisco (coords.), *El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-UNAM/LVII Legislatura-Cámara de Diputados, 2000.

Artículo 74

Trayectoria constitucional

74 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, I-XII-1924/30-XI-1928

Restringe la facultad de la Cámara de Diputados para otorgar o negar su aprobación al nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Se le limita para intervenir en la destitución de autoridades judiciales.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-VII-1971

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Limita la facultad para erigirse en Colegio Electoral respecto de las elecciones de ayuntamientos en los territorios. Facultado para suspender, destituir y, en su caso, designar a los miembros de dichos ayuntamientos.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-VIII-1976)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Deroga la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral respecto de las elecciones de ayuntamientos en los territorios. Desaparece también su facultad para suspender, destituir y, en su caso, designar a los miembros de dichos ayuntamientos. Suprime el concepto de “Territorios”.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Se limita a la facultad de aprobar el presupuesto, las de examinarlo y discutirlo; asimismo se le faculta la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública del año anterior. Fijación del plazo para que el Ejecutivo haga llegar las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuesto. Ampliación del plazo por medio de solicitud al Ejecutivo.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-XI-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se determina el plazo para la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuesto.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Competencia de la Cámara de Diputados para ser órgano de acusación en el juicio político. Se suprime la facultad de analizar la petición del presidente de la República para destituir autoridades judiciales, en virtud del juicio político.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-III-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada ante la Cámara de Diputados, quitando esta facultad a la Comisión Permanente del Congreso.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se deroga la fracción VI, relativa a la limitación de la facultad de otorgar y negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que le sometía el presidente de la República.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 3-IX-1990

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se establece que las resoluciones relativas a la facultad contenida en la fracción I, de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán definitivos e inatacables.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Deroga la facultad de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del departamento del Distrito Federal. Sustituye en el párrafo segundo de la fracción IV, las palabras “leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto”, por “Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”. En el párrafo séptimo de la misma fracción, se sustituye “las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de Presupuesto de Egresos” por “la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos”.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece en la fracción I la facultad de la Cámara de Diputados de expedir el bando solemne que da a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Duodécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-VII-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece en la fracción II, la facultad de la Cámara de Diputados de 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. Asimismo se deroga la fracción III.

Decimotercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-VII-2004

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se establece en la fracción IV, la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, se establece que el Ejecutivo deberá hacer llegar a la Cámara el proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre y que la Cámara deberá aprobar éste a más tardar el 15 de noviembre.

Decimocuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-V-2008

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma la fracción IV, para autorizar erogaciones para proyectos de infraestructura que abarquen más de un ejercicio fiscal, las cuales deberán de incluirse en los subcuentas presupuestos de egresos de la Federación. Asimismo, se adiciona la fracción VI, reubicando lo que anteriormente se regulaba en la fracción IV, relativo a la Cuenta Pública; se modifica la fecha de presentación de la Cuenta Pública al 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal. La Cámara evaluará el desempeño de la entidad, para lo cual podrá requerirle un informe sobre sus trabajos. Por último, se derogó la fracción IV, en sus párrafos quinto, sexto y séptimo, para ubicarse en la fracción VI.

Decimoquinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

La reforma establece una fecha límite del 31 de octubre del año siguiente a su presentación, para que la Cámara de Diputados haga la revisión de la cuenta pública y en las revisiones técnicas del informe el resultado de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Decimosexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforman la fracción tercera, fracción séptima y se adiciona un párrafo tercero de la fracción quinta del artículo.

Decimoséptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En la segunda fracción, segundo, tercer, cuarto, quinto párrafo de la fracción sexta y fracción octava se sustituye “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación” por “Auditoría Superior de la Federación”.

Artículo 75

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Estamos en presencia de lo que se conoce como la prórroga automática del presupuesto ante la imposibilidad de estar sin él. En la Constitución de Cádiz de 1812 se determinó en su artículo 347 que ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciera en virtud de decreto del Rey, refrendado por el secretario del despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto a que se destina su importe y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza.

No encontraremos disposición constitucional relativa a los sueldos o retribuciones de los empleos públicos sino hasta la Segunda Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 que en su artículo 6º al tratar de los integrantes del Supremo Poder Conservador establecía que por el orden que sean elegidos entrarán a ocupar el lugar de los propietarios que falten; y mientras estén funcionando, disfrutaran del mismo sueldo y de las mismas prerrogativas que dichos propietarios. Con las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 se determinó en el artículo 92 que el presidente interino de la República gozaría de las mismas prerrogativas, honores y consideraciones que el propietario. Una ley señalaría el sueldo del presidente y el que deberá disfrutar el que le sustituya.

Durante la última dictadura de Antonio López de Santa Anna, en las Bases para la Administración de la República, hasta la Promulgación de la Constitución de 1853 en su artículo 8º se estableció que se formaría un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que se examinará en junta de ministros, el cual serviría de regla para todos los que han de erogarse, sin que pudiese hacerse ninguno que no estuviese comprendido en él, o que se decretare con las mismas formalidades.

75

Sumario

Artículo 75

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	275
Texto constitucional vigente.	277
Comentario	
María del Pilar Hernández	
Marco teórico conceptual.	278
Reconstrucción histórica.	283
Análisis exegético.	283
Desarrollo legislativo	284
Desarrollo jurisprudencial.	285
Derecho comparado	289
Bibliografía	292
Trayectoria constitucional	293

En la Constitución Federal de 1857 se estableció en el artículo 119 que ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto, o determinado por ley posterior. El proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza, publicado en el *Diario de los Debates* correspondiente al 6 de diciembre de 1916, incluye el texto del artículo 75 tal y como habría de ser aprobado en su momento. El texto constitucional aprobado en 1917 establecía:

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 75

Texto constitucional vigente

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá 75
dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por
la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración,
se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en
la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo
127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.¹

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos
con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto
de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos,
los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus ser-
vidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la
aprobación del Presupuesto de Egresos, prevé el artículo 74, fracción IV, de esta Cons-
titución y demás disposiciones legales aplicables.²

¹Párrafo adicionado, DOF: 24-08-2009.

²Párrafo adicionado, DOF: 24-08-2009.

Artículo 75

Comentario por **María del Pilar Hernández**

75

Marco teórico conceptual

Con los ingresos y egresos el Estado intenta realizar determinados objetivos, el más inmediato consiste en otorgar a la comunidad una mayor cantidad de bienes colectivos. Ahora bien, una de las instituciones que inciden en la recolección y ejercicio de los recursos es la Hacienda Pública, que se ocupa de otros procesos fundamentales, como son: la redistribución, la estabilidad y el desarrollo económico de la Nación. Otro concepto importante es del gasto público, que

En los tiempos modernos [...] ha ido tomando especial importancia, y esto por dos razones principales: la primera, porque a la luz de los análisis keynesianos se ha visto que el gasto público no desarrolla un papel neutro dentro de la actividad económica, como lo pensó la escuela tradicional, sino que tiene un papel decisivo en la actividad económica (Restrepo, 2000: 47).

Así, “Gasto público es toda salida del presupuesto, por contraposición a ingreso público, que constituye una ‘entrada’” (Rodríguez Bereijo, 1970: 201-202). El tema del gasto público adquiere importancia porque se vincula con el debate sobre la cantidad de recursos que el Estado debe incorporar al flujo económico. Para algunos, dicha cantidad de recursos debe ser menor (el Estado sólo debe cumplir con algunas necesidades básicas de la población), así, el Estado debe equilibrar los indicadores macroeconómicos, por lo que ven con antipatía elevados índices de endeudamiento o una desproporción entre los ingresos y los gastos.

En cambio, otra corriente considera que el Estado debe destinar una mayor cantidad de recursos públicos para financiar el desarrollo económico de un país. Para los defensores de esta posición es intrascendente si el Estado se endeuda o incurre en déficit fiscal. Cabe destacar que las cuestiones que más afectan al gasto público se vinculan con la coyuntura fiscal misma, en la que sobresale la cuestión de no otorgar mayores cantidades de recursos sino, más bien, qué problemas resolver con los recursos disponibles; lo que se vincula con la eficacia del gasto público. Esto nos lleva al tema del presupuesto, como uno de los aspectos más trascendentes de la gestión administrativa.

El tema del presupuesto no es sencillo, puesto que, en principio, tiene una triple vertiente: económica, política y, por supuesto, jurídica. Además, el presupuesto debe cumplir con una serie de principios básicos, como son:

- a) Los de universalidad, lo que significa que debe relacionar todos los gastos que se realicen en el periodo presupuestado;
- b) Anualidad, lo que implica que en la proyección presupuestal se debe cubrir como mínimo el periodo de un año fiscal;
- c) unidad, puesto que en él deben relacionarse los ingresos y los egresos, y
- d) Especialidad, lo que significa que se deben expresar las partidas de gasto con el mayor detalle (Acosta Romero, 1993: 556 y ss.).

A través del presupuesto se establece la proyección de los recursos que se requieren para lograr los fines del Estado. Desde el punto de vista económico, existe un vínculo directo entre los ingresos y los egresos. Así, para Álvaro Rodríguez Bereijo:

el Presupuesto no implica para la administración financiera ni una “autorización” ni una “obligación” de recaudar los ingresos, sino tan sólo una previsión de carácter contable [más adelante asienta que] las cifras consignadas en el estado de ingresos del Presupuesto no constituyen, en modo alguno, un límite a las cantidades que la Administración financiera puede recaudar [...] constituyen únicamente una previsión estadística, una valoración contable del probable rendimiento de los tributos, pero carecen de valor jurídico limitativo [...] nos parece evidente que el estado de ingresos en el Presupuesto cumple la función de explicar, dar sentido y justificar los gastos consignados en el citado estado letra A. No en el sentido de que los ingresos justifican los gastos, porque ocurre exactamente lo contrario: puesto que hay unos gastos, es preciso cubrirlos (Rodríguez Bereijo, 1970: 1996-1997).

De lo que se infiere que el gasto público constituye el porqué de la recaudación de los ingresos. Así, jurídicamente el presupuesto puede entenderse como: “un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde” (Restrepo, 1970: 16).

Cabe señalar que en nuestro país, esta idea de presupuesto —en la que se conjugan los ingresos y los egresos— no es real. En efecto, a través de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal respectivo, se plasman los conceptos y se realiza un estimado de las cantidades que se recaudarán (artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación 2005). En cambio, los egresos se plasman en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año correspondiente, de lo que se desprende que en México, desde el punto de vista presupuestal, los ingresos y egresos constan en documentos distintos, a pesar de que se considera que ambos —ingresos y egresos— forman una unidad indisoluble (Acosta Romero, 1993: 554).

Sin embargo, en materia de egresos es posible identificar dos efectos claros del presupuesto, por un lado constituye el límite de lo que la administración puede gastar; lo que en sí mismo es una limitación jurídica y, por el otro, establece el marco temporal dentro del cual se debe desarrollar la actividad financiera del Estado (Rodríguez Bereijo, 1970: 200). Esta última circunstancia puede tener una excepción, en caso de que las normas constitucionales establezcan la aplicación del presupuesto a ejercicios

sucesivos, lo que se conoce en la doctrina como *prórroga del presupuesto o reconducción presupuestal*, que sostenemos, en el caso del derecho constitucional patrio, no es dable concretar aun en el supuesto liminar que prescribe el artículo 74, fracción IV de la propia Constitución General llegando al exceso como fecha fatal del 31 de diciembre del año de que se trate.

Nuestra afirmación inmediata anterior se deriva de interpretar armónicamente el contenido de los artículos 5º y 123, apartado B, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, del primero se desprende con claridad que “nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución”, el segundo establece que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. Más aún, el artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (*Diario Oficial de la Federación* de 30 de marzo de 2006) dispone claramente:

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero. En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.

En este sentido, no es correcto, doctrinalmente hablando, encontrar una institución como la *prórroga del presupuesto* en el artículo 75 constitucional, más allá de que incluso se atendieran, en un momento de emergencia federal, de las entidades federativas (incluidos los municipios) y el Distrito Federal (considerando las demarcaciones territoriales) las previsiones contenidas en el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (*Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 2008), para una toma de decisión en el supuesto de emergencia presupuestal, amén de la consideración de los parámetros económicos que permitan al Estado mexicano hacer frente a sus compromisos internacionales. No obviamos el hecho inopinado que en órdenes jurídicos extranjeros como el artículo 134.4 de la Constitución Española de 1978:

Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

Constitución Colombiana de 1991, artículo 348:

Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente: si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior; pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

La Constitución de la República de Honduras (Decreto N°. 131 del 11 de enero de 1982) dispone en su artículo 368:

La Ley Orgánica del Presupuesto establecerá lo concerniente a la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto. *Cuando al cierre de un ejercicio fiscal no se hubiere votado el Presupuesto para el nuevo ejercicio, continuará en vigencia el correspondiente al periodo anterior.*

La Constitución Política de la República de Panamá (de 1972 y reformada por última ocasión en 2004, *Gaceta Oficial* de 15 de noviembre) prescribe en su artículo 272:

Si el proyecto de Presupuesto General del Estado no fuere votado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, entrará en vigencia el proyecto propuesto por el Órgano Ejecutivo, el cual lo adoptará mediante decisión del Consejo de Gabinete.

La Constitución de la República Bolivariana de 1999 (*Gaceta Oficial* del jueves 30 de diciembre de 1999, N° 36.860) en su artículo 313 dispone:

La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto. *Si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuere rechazado por ésta, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso. La Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto.*

Como es legible claramente la expresión de los textos constitucionales transcritos aluden a la *prórroga de las Leyes de Presupuesto*, en tanto que nuestro artículo 75, primer párrafo se refiere única y exclusivamente, pese a las reformas de 2009 que expondremos *infra*, a la *prórroga de las remuneraciones que corresponden a los empleos, cargos o comisiones de quienes se desempeñan en cualesquiera de los ámbitos de gobierno del Estado federal mexicano*. Desde luego que existe de nuestra parte resistencia a la previsión de una figura como la reconducción presupuestal, de ser el caso habrán de operarse las reformas constitucionales conducentes (Aguilar, s.f.).³

Lo que sí se prescribe en el artículo 75 constitucional, como otros diversos, reformados (*Diario Oficial de la Federación* de 24 de agosto de 2009) y sistemáticamente relacionados por el Poder Reformador de la Constitución es un nuevo *régimen de remuneraciones de los servidores públicos de los tres ámbitos competenciales de gobierno*. Las reformas tuvieron como *leit motif* la desproporcionadas e irrazonables remuneraciones que los referidos servidores se asignaban *ad libitum*, y se siguen asignando en 2011 y seguramente a través del tiempo, sin ningún tipo de límite por concepto de salario y

³ Particularmente los autores refieren la previsión de la figura en el ordenamiento constitucional general de la República, y en especial en el del estado de Guanajuato, apoyándose en juristas de reconocida seriedad y prestigio, *inter alia*: Diego Valadés y Miguel Carbonell.

“otras prestaciones”, hecho que inopinada y contundentemente ha sido reprochado de cara a la carga que implica para el erario público que, como se ha indicado *supra*, es consecuencia del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos mexicanos.

Tal falta de medida y ética en la disposición de los recursos públicos refleja una filosofía por demás patrimonialista de los personajes que llegan, indistintamente por elección o por designación, a responsabilidades de servicio al pueblo de México. La reforma es encomiable, pero la realidad es demoledora: la depredación continúa en todos los órdenes de gobierno, en los órganos con autonomía constitucional o estatutaria y, desgraciadamente, en los más ínfimos niveles. Con certeza puedo afirmar que la era de la elusión presupuestal ha llegado, los “ahorros” de tales entes no son enterados a la Tesorería de la Federación como lo marca la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, menos aún se cumple lo prescrito en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 7º que consagra los principios con los que tales servidores habrán de conducirse en el desempeño de su encargo y que son, a saber: *de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público*.

Y qué decir del catálogo de imperativos contenidos en el diverso 8º del mismo cuerpo normativo federal, que se erige en una invitación a la actuación en sentido negativo de los que ahí se prescribe, seguramente en los ámbitos estadual y municipal permea la misma situación, sólo que a ojos vista la federal lo es más. Así, los artículos 115 (fracción IV, inciso c), párrafo cuarto) en el ámbito municipal y 116 (fracción II, párrafos cuarto y quinto) en congresos de las entidades federativas y 122 (inciso c, Base Primera, fracción V, inciso b) tratándose de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que hace a su responsabilidad para consignar en sus presupuestos anuales los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos; obligación que se replica en los respectivos deberes de los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y organismos con autonomía reconocida constitucional o estatutariamente.

Pese a que la reforma es de 2009, en el presente año 2011, el Congreso de la Unión aún no ha verificado las reformas al Estatuto de Gobierno para hacer reconocimiento expreso de la autonomía conferida al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, tal como lo hace la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (*Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 28 de marzo de 2008). Por su parte, el artículo 123, la reforma que se verificó al apartado B, fracción IV, donde se prevé el régimen laboral de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, y en relación con aquéllos la previsión del régimen de remuneraciones las cuales no podrán ser disminuidas durante su vigencia, y que indiscutiblemente repercute en el ámbito estadual y municipal.

Vía la reforma de 2009 se prescribió que dichas remuneraciones habrán de sujetarse tanto a las bases del diverso 127 como a la ley reglamentaria. En este sentido, habrá de entenderse que se dictarán tanto la federal, la del Distrito Federal y entidades federativas, incluidos los municipios. El eje toral de la reforma lo constituye el artículo 127, que previene las bases a las cuales se habrán de sujetar.

Reconstrucción histórica

Al decir de Diego Valadés y Alonso Lujambio, la asignación de partidas para el gasto surge con el *Bill of Rights* de Inglaterra en 1689, que establecía: *That levying money for or to the use of the Crown by pretence of prerogative, without grant of Parliament, for longer time, or in other manner than the same is or shall be granted, is illegal*.⁴ En nuestro constitucionalismo, el artículo 341 de la Constitución de Cádiz de 1812 señalaba que el secretario de Hacienda debía presentar a las Cortes un presupuesto general. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se establecía en su precepto 113, que correspondía al Congreso arreglar los gastos del gobierno. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, regulaba en su artículo 50, fracción VIII, que correspondía al Congreso fijar los gastos generales.

Por su parte, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, artículo 68, se señalaba que en el segundo periodo de sesiones se debía discutir el presupuesto del año fiscal siguiente. En el artículo 75 de la Constitución Mexicana de 1917, que corresponde al diverso 75 del Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916, se asentó que al aprobar el presupuesto, la Cámara de Diputados no podría dejar de señalar la contribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por ley; en caso de que se omitiera se entendería por señalada la que se hubiera fijado en el presupuesto anterior. El precepto se aprobó sin discusión en la 44ª sesión ordinaria del 15 de enero de 1917.

Análisis exegético

El artículo 75 de la Constitución federal se ubica en el Título Tercero, Capítulo II, “Del Poder Legislativo”, Sección III “De las facultades del Congreso”, y establece:

La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

De lo que se infiere que su contenido se debe relacionar con lo que prescribe el diverso 74, fracción IV, que le otorga facultad exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos

⁴“Es ilegal recaudar dinero para o el uso de la Corona con el pretexto de sus prerrogativas, sin el consentimiento del Parlamento, para un tiempo mayor, o de otra manera en que el consentimiento sea otorgado [traducción personal]”.

de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de mayo de 2008).

Sobre el carácter del presupuesto, en la acción de inconstitucionalidad 4/98, de 28 de mayo de 1998, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se pronunció en la tesis jurisprudencial 24/1999 de 26 de marzo de 1999, de la manera siguiente:

Por “Ley del Presupuesto” se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por “Presupuesto de Egresos” se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El “Decreto del Presupuesto de Egresos” constituye un acto de aplicación de la “Ley del Presupuesto”, en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: IX, abril de 1999, Tesis: P/J. 24/99, Página: 251. Rubro: Acción de Inconstitucionalidad. Es improcedente para reclamar el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, por no tener el carácter de norma general).

Además, se advierte que en esta norma constitucional existe una obligación a cargo de la Cámara de Diputados, esto es, señalar la retribución para un empleo que haya sido creado por ley. Así, podemos afirmar que nuestro Constituyente preservó el derecho de todo empleado público a justa retribución por sus servicios, con lo que otorgó un mecanismo constitucional para hacer efectiva la garantía del artículo 5 de nuestra Constitución, al señalar que, en el supuesto de que la Cámara de Diputados omitiera la retribución para el empleo respectivo, se aplicaría la que estuviera señalada en el presupuesto anterior o, en su defecto, en la ley que estableció el empleo.

Desarrollo legislativo

El régimen jurídico ordinario del presupuesto se ha regido por tres cuerpos normativos que son: Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (*Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1976, abrogada *Diario Oficial de la Federación* de 30 de marzo de 2006) siendo el ordenamiento vigente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de marzo de 2006) ordenamiento éste sienta en su artículo 17 que:

El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquel que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario.

De igual manera, regula pormenorizadamente la integración del presupuesto, el gasto y la cuenta pública determinando en su artículo 16 que:

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

I. Las líneas generales de política económica;

II. Los objetivos anuales, estrategias y metas.

III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y

IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Desarrollo jurisprudencial

Sobre el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe poca jurisprudencia, sobre el aspecto que se vincula a la relación que existe entre presupuesto y retribución. Sin embargo, en la tesis de jurisprudencia 76/98, emanada de la Contradicción de tesis 96/95, de 29 de abril de 1998, la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en los términos siguientes:

Esta Suprema Corte ha establecido que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es *sui generis*, pues aunque se equipara a la laboral, no puede, válidamente, confundirse totalmente con ella por varias razones, entre las que sobresalen la naturaleza imperativa

del Estado y la clase del acto jurídico que genera la relación, pues tanto el nombramiento como la inclusión en listas de raya, según establece el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen la condición que permite, que al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más, puesto que su entrada como servidor del Estado está regulada en el presupuesto de egresos; de lo anterior se infiere la importancia que tiene el nombramiento (o la inclusión en las listas de raya) a que se refiere el citado artículo 3º, así como el artículo 15 del mismo ordenamiento, que establece los requisitos que debe contener el nombramiento. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: VIII, octubre de 1998, Tesis: 2a./J. 76/98, Página: 568. Rubro: Trabajadores al servicio del Estado. Si demuestran que han venido prestando servicios a la dependencia estatal por designación verbal del titular, tienen acción para demandar la expedición del nombramiento o su inclusión en las listas de raya y, en su caso, todas las demás acciones consecuentes.

De la que se desprende la trascendencia del acto presupuestal para establecer el carácter de servidor público. En otra tesis se refrenda la vinculación entre presupuesto y nombramiento, puesto que ella se menciona que:

el motivo de las normas existentes en la relación de trabajo burocrático, no es el de regular al capital y al trabajo como factores de la producción, sino el de reglamentar el ejercicio del presupuesto en beneficio de la utilidad pública, lo que deriva en que la expedición de un nombramiento y los efectos del mismo se deben encontrar justificados en todo momento para dicho beneficio y, además, existir constancia fehaciente de ello. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XVII, Junio de 2003, Tesis: I.6o.T.183 L, Página: 1086. Rubro: Trabajadores al servicio del Estado. La carga de la prueba para acreditar el cese de los efectos de un nombramiento corresponde al titular de la dependencia de gobierno.

En una tesis que no es idónea para integrar jurisprudencia, emitida en marco de la Controversia Constitucional 13/95, promovida por el Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, del 13 de mayo de 1996, se señaló que:

De la interpretación sistemática de los artículos 13, 73, fracción VII, 74, fracción IV, 75, 100, 115, 116, 122, 126 y 127 de la Constitución General de la República; y, en especial, de los antecedentes del proceso de reforma del artículo 115 citado, en el año de 1983, se desprende que un principio fundamental de nuestro régimen constitucional es que sólo a los órganos legislativos, en su carácter de representantes populares, compete establecer las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación, siendo contrario a la Ley Fundamental cualquier ingreso que, con motivo de la prestación de un servicio, reciba un funcionario público y que no esté aprobado por el Poder Legislativo. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: IV, Septiembre de 1996, Tesis: P. CIX/96, Página: 358. Rubro: Remuneraciones de los servidores

públicos municipales. Corresponde establecerlas al poder Legislativo al aprobar las leyes municipales relativas, con vista al Presupuesto de Egresos aprobado por el ayuntamiento (Legislación del Estado de Nuevo León).

Con lo que se acota la libertad de los municipios para establecer las remuneraciones de su personal y, por otra parte, se precisa el carácter de documento legislativo del presupuesto, al establecer que sólo a los órganos legislativos les compete establecer las remuneraciones de los servidores públicos. En sentido contrario, a la anterior es el criterio sentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 32/2008, resuelta el 4 de enero de 2011, donde virtud las sucesivas reformas que ha sufrido el artículo 115 de la Constitución Federal en materia de fortalecimiento municipal (particularmente la de 24 de febrero de 2009, a su fracción IV, último párrafo, confiriéndole a los ayuntamientos la facultad de programación, presupuestación y la aprobación del presupuesto de egresos), las/os ministras/os de nuestro más alto tribunal reconocen:

a) Corresponde a los Ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, y en ellos, deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.

b) Esta aprobación de los presupuestos de egresos por parte de los ayuntamientos, se da sin intervención alguna de las legislaturas locales, es decir, las legislaturas locales no tienen ningún tipo de injerencia en ellos.

c) Las remuneraciones que percibirán los servidores públicos municipales, deberán ser adecuadas e irrenunciables por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y proporcionales a sus responsabilidades. Asimismo, deberán determinarse anual y equitativamente en los presupuestos de egresos aprobados por los ayuntamientos, bajo las bases previstas en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales son:

1. Será remuneración toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales (Base I).

2. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente (Base II).

3. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente se deba al desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función. La suma de dichas retribuciones no excederá la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente (Base III).

4. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de

trabajo. Estos conceptos no forman parte de la remuneración. Están excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo que desempeñen (Base IV).

5. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie (Base V).

6. Las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del artículo 127 constitucional, así como las disposiciones constitucionales relativas y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo (Base VI).

Por otro lado, no debe perderse de vista que el artículo 116 de la Constitución Federal en su fracción II cuarto párrafo, cuando señala:

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Únicamente faculta a las legislaturas locales para aprobar anualmente los presupuestos de egresos de los Estados y no así los presupuestos de egresos municipales, pues como ya lo señalamos, de conformidad con el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, los ayuntamientos son los competentes para aprobar sus presupuestos de egresos sin intervención alguna de las legislaturas locales. Tomando en cuenta todo lo anterior, la Base VI del artículo 127 constitucional, debe entenderse en el sentido de que si los presupuestos de egresos municipales, por disposición constitucional, están fuera del ámbito de la competencia de las legislaturas locales, entonces, el artículo 127 constitucional tiene una aplicación directa a los ayuntamientos, esto es, corresponde directamente a ellos señalar los alcances del artículo 127 sobre el tema específico de las remuneraciones, puesto que son ellos los competentes para determinar los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos, en los presupuestos de egresos que aprueben.

Permitir que las legislaturas locales regulen, en materia de sueldos, los topes para los servidores públicos municipales sería permitir una intromisión en la libre administración hacendaria de los municipios para la aplicación de su presupuesto. Los ayuntamientos tienen la libertad de establecer las percepciones de sus funcionarios, siempre constriniéndose a las exigencias y límites del artículo 127 constitucional. Así, cuando la fracción VI del artículo 127 constitucional señala que las legislaturas locales en el ámbito de sus competencias expedirán leyes para hacer efectivo el contenido del propio artículo, lo que hacen es exigirle a las legislaturas una normatividad que vea por el cumplimiento de los principios generales previstos en el citado artículo 127 y, de ningún modo, debe entenderse como una posibilidad para que la legislatura del Estado intervenga para señalar las percepciones mismas.

El hecho de que los ayuntamientos sean los directamente facultados para fijar los salarios de sus funcionarios municipales, de ningún modo permite una actuación arbi-

traría de los ayuntamientos ya que el hecho de que estos parámetros no estén previstos en la ley, no significa que los ayuntamientos no deberán observar algún parámetro de racionalidad o que puedan establecer percepciones sin ningún sentido, pues como ya dijimos, sí existen los lineamientos que deberán observar los ayuntamientos y que son precisamente los principios establecidos en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, las únicas competencias que en esta materia conservan las legislaturas locales, son las relativas a sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en el propio artículo 127 constitucional, pues toda sanción debe estar prevista en ley.

Derecho comparado

La Constitución de la República Bolivariana de 1999 (*Gaceta Oficial* del jueves 30 de diciembre de 1999, N° 36.860) en su artículo 313 dispone:

La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto. Si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuere rechazado por ésta, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso. La Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto.

Por lo que hace a las remuneraciones de los servidores públicos, el artículo 157 de su propio documento fundamental prescribe:

Para la ocupación de cargos públicos de carácter remunerado es necesario que sus respectivos emolumentos estén previstos en el presupuesto correspondiente. Las escalas de salarios en la administración pública se establecerán reglamentariamente conforme a la ley. La ley orgánica podrá establecer límites razonables a los emolumentos que devenguen los funcionarios públicos y funcionarias públicas municipales, estatales y nacionales. La ley nacional establecerá el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales.

La Constitución Política del Estado de Bolivia de 2009 (*Gaceta Oficial* de 9 de febrero de 2009) conocida como la Constitución Plurinacional, en su artículo 158.11 prescribe lo relativo a la aprobación del Presupuesto General del Estado presentado por el Ejecutivo, el cual una vez recibido deberá ser considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de 60 días. En caso de no ser aprobado en este plazo, el proyecto se dará por aprobado. Conforme lo determina el diverso 339.I

de la propia Constitución, el presidente de la República podrá decretar pagos no autorizados por la ley del presupuesto, únicamente para atender necesidades imposterables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener servicios cuya paralización causaría graves daños. Los gastos destinados a estos fines no excederán del 1 por ciento del total de egresos autorizados por el Presupuesto General.

La Constitución de Costa Rica de 1949 establece, artículo 176, que el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. En términos del artículo 185 constitucional, la Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas, o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales. Además, conforme al artículo 186, la Tesorería estará a cargo de un tesorero nacional y de un subtesorero, con independencia en el ejercicio de sus atribuciones, las cuales serán reguladas por la ley.

Como lo previene el artículo 187 de la Constitución costarricense, todo gasto a cargo del Tesoro Nacional que no se refiera a sueldos del personal permanente de la administración pública consignado en el presupuesto, deberá ser publicado en el *Diario Oficial*. No obstante, se exceptúan de la formalidad de publicación aquellos gastos que, por circunstancias muy especiales, considere el Consejo de Gobierno que no deben publicarse, pero en este caso lo informará confidencial e inmediatamente a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría.

En Guatemala, Constitución de 1985, 171.b) dispone en materia de reconducción presupuestal que le Corresponde al Congreso: aprobar, modificar o improbar, a más tardar 30 días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con 120 días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. *Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.* El artículo 238.f) previene que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará, entre cuestiones: la forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas.

La Constitución panameña de 1972, previene en su artículo 269 que si el proyecto de Presupuesto General del Estado no fuere votado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, entrará en vigencia el proyecto propuesto por el Órgano Ejecutivo, el cual lo adoptará mediante decisión de Consejo de Gabinete, por lo que hace a la tácita reconducción se previene en el diverso 270 que:

si la Asamblea Legislativa rechaza el proyecto de presupuesto General del Estado, se considera automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo Presupuesto y también automáticamente aprobadas las partidas pre-

vistas en el proyecto de Presupuesto rechazado respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la ley.

Por su parte, el 272 señala que la Asamblea Legislativa no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas. Además, el artículo 273 establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. También prohíbe transferir ningún crédito a un objeto no previsto en el Presupuesto.

La Constitución de la República Dominicana de 2010, publicada en la *Gaceta Oficial* N°. 10561, del 26 de enero, previene en su artículo 239 sobre la vigencia del presupuesto y mandata que cuando el Congreso no haya aprobado el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado a más tardar al 31 de diciembre, regirá la Ley de Presupuesto General del Estado del año anterior, con los ajustes previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto, hasta tanto se produzca su aprobación. El artículo 140 dispone respecto de las remuneraciones de los servidores públicos que:

Ninguna institución pública o entidad autónoma que maneje fondos públicos establecerá normas o disposiciones tendentes a incrementar la remuneración o beneficios a sus incumbentes o directivos, sino para un periodo posterior al que fueron electos o designados. La inobservancia de esta disposición será sancionada de conformidad con la ley.

En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, el artículo 1º, sección 9, cláusula 7 de su Constitución de 1787, establece que ninguna cantidad podrá extraerse del tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por la ley, y de tiempo en tiempo deberá publicarse un estado y cuenta ordenados de los ingresos y gastos del tesoro.⁵

En el artículo 86 de la Constitución uruguaya de 1997 (reformada en 2004), se prescribe que la creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV. Además, previene que toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos. Pero la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo.

Finalmente, la Constitución de la República Bolivariana Venezolana de 1999 prevén en sus artículos 313, 314 y 315 lo relativo al presupuesto en el nivel constitucional. Del primer precepto se desprende que la administración económica y financiera del

⁵ Article I, section 9, Clause 7: No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.

Estado se registrá por un presupuesto aprobado anualmente por ley. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto. Además, establece la prórroga presupuestal al señalar que si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de ley de presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuera rechazado por éste, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso. E incluye los principios de responsabilidad y equilibrio fiscal.

Por su parte, el artículo 314 señala que no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el tesoro cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada. Concluye el artículo 315 con el tema de los presupuestos, al señalar que en todos los niveles de gobierno establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.⁶

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993.
- AGUILAR, José Luis Mario *et al.*, “La reconducción presupuestaria como medio de sustentabilidad de la actividad financiera del estado de Guanajuato”, s.f., disponible en <http://congreso.gob.mx:81/attach/Guanajuato-Reconduccion%2520presupuestal.pdf>, consultado el 28 de agosto de 2011.
- Base de Datos Políticos de las Américas, “Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales, Georgetown University/Organización de Estados Americanos, 1998, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Comercio/Domestico/monopolios.html>, consultado el 4 de junio de 2005.
- RESTREPO, Juan Camilo, *Hacienda pública*, 5a. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *El presupuesto del Estado*, Madrid, Tecnos, 1970.

⁶ Base de Datos Políticos de las Américas (1998), Comisión de Control Cívico de la Corrupción. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*, Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Miscelaneas/corruccion.html>, 21 de junio de 2005.

Artículo 75

Trayectoria constitucional

Primera reforma

75

Diario Oficial de la Federación: 24-VIII-2009

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adicionan los párrafos segundo y tercero para precisar que las retribuciones salariales de los puestos de trabajo establecidos deberán respetar las bases previstas en el artículo 127 constitucional. Asimismo, los proyectos de presupuestos que cada entidad gubernamental presente anualmente para conformar el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán incluir tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

Artículo 76

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Dentro del Derecho indiano para asegurar la buena actuación de los funcionarios, la Corona se valió sobre todo de dos medios, utilizados ya en Castilla. Éstos eran *el juicio de residencia* para los oficios temporales y el *juicio de visita* para los vitalicios, que eran los propios de los funcionarios que integraban los órganos colegiados, como las audiencias, tribunales de cuentas, oficinas de la Real Hacienda, así como a las autoridades universitarias. Visitadores y residenciadores de autoridades nombradas por consulta del Consejo de Indias eran enviados por el presidente de dicho Consejo, mientras que los que se dirigían al Tribunal de la Inquisición, cruzada y caballeros de las órdenes eran visitados por personas que enviaban los consejos respectivos.

Los jueces de residencia enviados a las autoridades provistas por virreyes, gobernadores y presidentes eran nombrados por la autoridad que los proveyó. En el caso de los corregidores, éstos solían ser residenciados por su sucesor.

La Corona podía utilizar indistintamente la visita o la residencia según fueran las circunstancias del caso y someter a una misma autoridad a cualquiera de los dos juicios, ya que la diferencia entre ambas figuras era una cuestión de procedimiento. Aunque lo común fue que a los virreyes y gobernadores que tenían nombramientos temporales se les sometiera a juicio de residencia, en 1624 se aclaró que serían visitados solamente en su carácter de presidentes de la Audiencia; para los demás cargos se aplicaba el de residencia.

Para los ministros de las Audiencias se impuso con el tiempo el juicio de visita, más que el de residencia.¹ El

¹Ismael Sánchez Bella *et al.*, *Historia del Derecho indiano*, Madrid, Mapfre, 1992 (col. “Relaciones entre España y América”), pp. 237-238.

76

Sumario

Artículo 76

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	295
Texto constitucional vigente.	314
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto	314
Participación del Senado de la República en el desarrollo del procedimiento de juicio político	325
Bibliografía	327
Trayectoria constitucional	328

juicio de residencia se considera el “nervio vital” en el sistema de fiscalización y control aplicado por España respecto de sus funcionarios en Indias.²

Se dividía en dos partes: una primera en la que se investigaba de oficio la conducta del residenciado, y una segunda, en donde se recibían las demandas de los particulares que se consideraban agraviados por la conducta de aquél.

El plazo en el que tenía que desarrollarse el juicio de residencia era de 60³ a 120 días, salvo en las residencias a virreyes, que no tenían un límite prefijado hasta la Real Cédula del 18 de diciembre de 1667, en que se fijó un término de seis meses para que los jueces de residencia emitieran su resolución.⁴

Las penas que solían imponerse eran las multas, la inhabilitación temporal o perpetua, el destierro o traslado.

Cuando la residencia se hacía sobre oficios de provisión real, podía apelarse ante el Consejo de Indias; las residencias de oficios de provisión por autoridades indianas se veían en segunda instancia por las Audiencias. Sin embargo, en algunos casos de residencias de corregidores y alcaldes mayores de provisión real, las decisiones fueron revisadas por las Audiencias, práctica legalizada a partir de 1769.

Estaban sujetos a juicio de residencia, además de virreyes, corregidores y alcaldes mayores, los fabricantes de naos en Filipinas que hubieran tenido Hacienda Real, correos mayores, visitadores de indios, jueces repartidores de obrajes y grana, oficiales de la Real Hacienda, alcaldes ordinarios, regidores y oficiales de los Consejos.⁵

La residencia, en fin, constituía un freno a la actuación desmedida y los abusos de las autoridades indianas.

Durante el reinado de los Asturias existió una constante preocupación por lograr una buena administración de justicia, lo que se reflejó en un claro intento de ejercer control directo sobre los órganos encargados de su administración, de ahí que se diera un gran impulso a las visitas a tribunales, tanto peninsulares como indianos.⁶

La visita que se llevaba a cabo a las audiencias consistía en una “inspección realizada a un organismo público, la Audiencia, con el fin de revisar la gestión de los funcionarios que la componen”.⁷

² Aída R. Caro Costas, *El juicio de residencia a los gobernadores de Puerto Rico en el siglo XVIII*, San Juan, Puerto Rico, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1978, p. 11.

³ *Rec. Ind.*, lib. V, tít. XV, ley 29.

⁴ *Rec. Ind.*, lib. V, tít. XV, ley 1.

⁵ *Rec. Ind.*, lib. V, tít. XV, leyes 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15 y 16.

⁶ Pilar Arregui Zamorano, *la Audiencia de México según los visitadores (siglos XVI y XVII)*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985, pp. 50-53

⁷ *Ibidem*, p. 54.

Se empleaba la frase *visita general* para referirse a la visita ordenada por el monarca a uno o varios tribunales, a las universidades y a la Casa de Moneda. Cabe destacar que la visita no se encontraba regulada como tal en ningún ordenamiento castellano, salvo disposiciones dispersas que fueron finalmente concentradas en el Libro II, Título XXXIV de la *Recopilación de leyes de los Reinos de Indias* de 1680.⁸

El visitador se enfrentaba con una larga y ardua tarea que podía extenderse por años, lo que exigió una sólida preparación jurídica de su parte. Debía enfrentarse en las Indias a autoridades que gozaban de amplio poder; ciertamente no gustaban de su presencia y les acarreaba disgustos y enemistades.

Los visitadores contaban con facultades legislativas para expedir las disposiciones necesarias a fin de remediar tal o cual situación. No podían actuar fuera de la comisión que recibían,⁹ salvo que su competencia le fuera ampliada posteriormente a otros organismos o personas.¹⁰

Una vez iniciada la visita, el Rey solía recomendar el mayor sigilo y secreto a efectos de que el visitador llevara a cabo al menos las primeras diligencias sin que los visitados lo supieran y así descubrir la verdad. Lo anterior se debía en parte a que solían ordenarse las visitas en respuesta a una denuncia de abusos enviada al Rey o al Consejo de Indias, por lo que era necesario evitar el encubrimiento de tales abusos. En ese sentido, el visitador podía iniciar sus gestiones durante el viaje al territorio de la visita antes de publicarla.¹¹ Al arribar el visitador al territorio en donde se iba a ejercer el cargo, era recibido solemnemente y alojado en un lugar que asegurara su independencia respecto de las instituciones o autoridades visitadas.¹² De ahí se procedía a la publicación de la visita a efectos de los que hubieran recibido algún agravio por parte del visitado pudieran acudir ante el visitador a expresarla y pedir la justicia del caso.¹³ El visitador podía oír y sentenciar tales demandas públicas.¹⁴

Quienes eran objeto de la visita debían comparecer ante el visitador a efecto de hacer las declaraciones correspondientes a solicitud del mismo. Contaban con la opción de comparecer por sí o por sus procuradores mediante poder.

La actuación del visitador se iniciaba con la atención a las demandas públicas que le fueran presentadas, a fin de resolverlas dentro de un plazo de 60 días contado en un principio desde el día de presentación de la demanda. Más tarde se cambió el plazo a 60 días a partir de la notificación,¹⁵ con objeto de evitar ampliaciones constantes al plazo.¹⁶

⁸Ismael Sánchez Bella, “El juicio de visita en Indias”, en *Memoria del IV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1976, p. 579.

⁹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 15.

¹⁰S Ismael Sánchez Bella, “El juicio de visita...”, *op. cit.*, p. 580.

¹¹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 6.

¹²*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 2.

¹³*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 10.

¹⁴Ismael Sánchez Bella, “El juicio de visita...”, *op. cit.*, pp. 588-590.

¹⁵*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 35.

¹⁶Ismael Sánchez Bella, “El juicio de visita”, *op. cit.*, p. 596.

El visitador debía informarse por todas las vías y maneras de la actuación de las autoridades visitadas. Básicamente se acudía a tres medios para lograrlo: las denuncias, los testigos y la revisión de los libros, que en el caso de las visitas a la Audiencia eran los libros de acuerdos, o bien, en el caso de las Cajas Reales, los libros de la Hacienda Real.¹⁷

Además, podía nombrar a quien juzgara necesario para llevar a cabo averiguaciones fuera de la ciudad de la visita, para que no tuvieran que acudir personalmente.¹⁸

Los visitadores podían ser recusados por el visitado.¹⁹ El visitador debía sacar los *cargos* que resultaran de las visitas contra los oidores y ministros;²⁰ estos cargos se dividían en *comunes* y en *particulares*. Los primeros incluían a todos los miembros del organismo visitado, los segundos, a cada individuo en particular. Éstos eran notificados al visitado, quien contaba con un plazo de 10 días para responderlos con la presentación de sus descargos por escrito, acompañados, en su caso, de testigos que debían ratificar su testimonio al final.

El visitador contaba con el poder de actuar en contra de los visitados sin esperar a la sentencia del Consejo de Indias si descubría cargos graves, privar de su oficio al responsable e inclusive desterrarlo, sanción que no debía entenderse con los virreyes aunque fueran visitados como presidentes de la Audiencia.²¹

Las facultades ejecutivas de los visitadores abarcaban no sólo la suspensión y el destierro del visitado, sino la ejecución en lo referente a los bienes o actividades que tuvieran los visitados en contra de la ley, contando para ello con el apoyo de los alguaciles de la Audiencia visitada.²²

Una vez concluida la visita, se redactaba un *memorial ajustado* que, enviado junta con los procesos y el parecer del visitador, facilitaba el manejo de la información a los miembros del Consejo de Indias. Se producía un auto de conclusión de visita y remisión al Consejo.²³

Una vez recibida la visita por el Consejo de Indias, se citaba a los procuradores de los visitados para dar vista de ella y proceder al examen del fiscal y pasar a la Sala del Consejo que determinara el presidente. Luego se procedía a la votación y sentencia. Cuando ésta implicaba condenación a pena corporal, privación de oficio o suspensión de él, debía llevarse consulta al rey de lo acordado para que proveyera lo conveniente. Dictada la sentencia por el Consejo, se asentaba en el registro correspondiente y se remitía a las Indias para su notificación y ejecución. En el siglo XVIII, los visitadores contaron cada vez con mayor autonomía.

En cuanto a las penas impuestas por el Consejo de Indias una vez terminada la visita, éstas solían ser multas y suspensión temporal del cargo.²⁴

¹⁷*Ibidem*, p. 604.

¹⁸*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 19 y 21.

¹⁹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 36.

²⁰*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 23.

²¹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 27.

²²*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 29.

²³Ismael Sánchez Bella, "El juicio de visita...", pp. 614-615.

²⁴Ismael Sánchez Bella, "El control de los funcionarios", en Ismael Sánchez Bella *et al.*, *Historia...*, pp. 239-241.

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, contiene antecedentes respecto de algunas de las facultades exclusivas del Senado. Conforme al artículo 261, tocaba al Supremo Tribunal de Justicia:

Primero: Dirimir todas las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español, y las de las audiencias con los tribunales especiales que existan en la península e islas adyacentes. En ultramar se dirimirán estas últimas, según lo determinaren las leyes. Segundo: Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

Tercero: Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias.

Cuarto: Conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este tribunal.

Quinto: Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble.

Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Por su parte, la Constitución de Apatzingán de 1814, estableció que al Supremo Gobierno tocaba privativamente hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso, y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones. Asimismo publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí, o por medio de los ministros públicos los cuales han de entenderse inmediatamente con el gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente el mismo Congreso.

Mantiene el Juicio de Residencia, bajo la figura de un Tribunal de Residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso habría de elegir por suerte de entre los individuos que para este efecto se nombren, uno por cada provincia. El nombramiento de estos individuos se hará por las juntas provinciales, al día siguiente de haber elegido los diputados y remitiendo al Congreso testimonio del nombramiento, autorizado con la solemnidad correspondiente. Por las provincias en donde no se celebren dichas juntas, el mismo Congreso nombraría por escrutinio, y a pluralidad absoluta de votos, a los individuos correspondientes.

Conforme al artículo 224, el Tribunal de Residencia conocería privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Alcanzada la independencia, en el Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se establece que no puede el emperador celebrar

alianza ofensiva ni tratado de comercio y de subsidios a favor de potencias extranjeras sin el consentimiento del Cuerpo Legislativo, si bien el efecto del artículo se suspendía hasta que la España reconociera la independencia. Recordemos que esto sucedería hasta la firma del tratado definitivo de paz y amistad entre México y España del 29 de diciembre de 1836, mediante el cual México se subrogó en todos los derechos y obligaciones de España. Tocaría al Supremo Tribunal de Justicia con residencia en la capital del Imperio:

Primero: dirimir todas las competencias de las audiencias.

Segundo: juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después.

Tercero: conocer de todas las causas de suspensión y separación de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias.

Cuarto: juzgar las criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado, y de los magistrados de las audiencias, cuyo proceso instruirá el jefe político más inmediato para remitirlo a este tribunal.

Quinto: igualmente conocer de todas las causas criminales y civiles de los individuos del Cuerpo Legislativo, con arreglo al artículo 28 del propio reglamento y con suplicación al mismo tribunal.

Sexto: conocer de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes; de todos los asuntos contenciosos de patronato imperial, y de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte.

Séptimo: de los de nulidad que se interpongan contra sentencias pronunciadas en última instancia, para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y de hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados que la pronunciaron.

Octavo: oír las dudas de los demás tribunales sobre la genuina inteligencia de alguna ley consultando al Emperador con los fundamentos de que nazcan, para que provoque la conveniente declaración del Poder Legislativo.

Noveno: examinar las listas que le deben remitir las audiencias para promover la pronta administración de justicia, pasando copia de ellas al gobierno con las observaciones que estime convenientes, y disponiendo su publicación por la imprenta.

Décimo: cuando por orden del Emperador se proceda al arresto de alguno, en el caso que designa el artículo 31 del propio Reglamento, y no se libere ni entregue a tribunal competente en los 15 días que allí mismo se expresa, podrá el arrestado ocurrir a este tribunal, que si calificare justo y conveniente tal arresto por el interés del Estado, pronunciará el siguiente decreto: *Queda a esta parte salvo el segundo recurso en el término de la ley*; y el arrestado podrá usar de él ante el mismo tribunal, si pasados 15 días no se ha hecho la consignación a su juez respectivo.

Undécimo: en este caso, o cuando en virtud del primer ocurso, el tribunal estime que la salud pública no exige la prisión, oficiará al ministro que comunicó la orden de arresto, invitándole a la libertad o consignación del arrestado. Si el ministro no ejecuta uno u otro dentro de 15 días, ni expone motivos justos de la demora, el tribunal dará segundo decreto en esta forma: *Hay vehemente presunción de detención arbitraria contra el ministro N. por la prisión de N.*; y desde este acto seguirá el propio tribunal en el conocimiento de la causa de responsabilidad por los trámites señalados en las leyes, oyendo al ministro, a la parte y al fiscal, y determinando lo más conforme a justicia.

Conforme al artículo 80, se estableció que en caso de acusación o queja criminal contra miembros del tribunal, se acudiría al Emperador, que daría la orden de que se reúna luego otro tribunal compuesto del letrado de más edad que hubiere en el Cuerpo Legislativo; del consejero de Estado, también letrado más antiguo; del regente o decano de la audiencia de esta Corte; del rector del Ilustre e Imperial Colegio de Abogados de México (hoy Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México), y del letrado de más edad que hubiere en la diputación provincial. Si no había alguno, del catedrático jubilado o profesor de derecho más antiguo de la universidad de la Corte que no fuere eclesiástico. Los artículos 13, fracciones XIII y XVII, y 16, fracción XI, del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 establecieron:

Artículo 13. Pertenecen exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Poder Ejecutivo y para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquier otro que celebre el Poder Ejecutivo.

Las atribuciones del Congreso, además de otras que se fijarían en la Constitución, eran las de dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, Federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, debía proceder la aprobación del Congreso General.

La Constitución Federal de 1824 en sus artículos 50, fracción XIII, y 110, fracciones XIII y XIV, instauró las facultades exclusivas del Congreso General, entre ellas las de aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada, y cualquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.

El artículo 110 contiene las atribuciones del presidente, dentro de las cuales se encontraba la de celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designaba la fracción XII, del artículo 50 para el Congreso, es decir, bajo las instrucciones dadas por éste para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación. La fracción XXI, incluye el conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado, y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.

Asimismo, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, Federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General.

Es importante detenernos brevemente en explicar el contenido de la facultad contenida en la fracción XII, del artículo 50 de la Constitución, referente al ejercicio del patronato en la Federación. La intención del Estado mexicano fue retener, sin

éxito, el Regio Patronato Indiano en sus manos y de ahí la inclusión de la facultad en el texto constitucional.

En cuanto al Regio Patronato Indiano, éste tiene sus orígenes en las Bulas Alejandrinas. Las pretensiones del monarca Fernando el Católico consistían en tres temas fundamentales: el derecho de presentación, los diezmos y el derecho de fijar los límites de las diócesis.²⁵ El 16 de noviembre de 1501, el papa Alejandro VI, mediante la bula *Eximiae devotionis*, concedió a la Corona todos los diezmos de las Indias en compensación de los gastos incurridos en la conquista y evangelización.²⁶ Tiempo después, el 28 de julio de 1508, mediante la bula *Universalis Ecclesiae* del papa Julio II, se otorga un firme fundamento al Regio Patronato Indiano, reuniendo en un solo documento todo lo ya concedido en materia eclesiástica.²⁷ Por ella, nadie podría ya sin el consentimiento del Rey erigir iglesias en Indias y el monarca tenía el derecho de presentación en toda clase de beneficios. Una de las consecuencias fue la fundación de las tres primeras diócesis americanas, tres obispados sujetos al metropolitano de Sevilla, que fueron Santo Domingo y Concepción, en La Española, y San Juan de Puerto Rico.²⁸

El 4 de julio de 1574, Felipe II expidió una cédula en la que establecía los títulos en los que se fundaba la forma jurídica del Regio Patronato Indiano:

- a) El de descubrimiento, adquisición, edificación y dotación de tierras y de los edificios eclesiásticos sobre ellas erigidos;
- b) El derecho de concesión apostólica.

El ámbito de aplicación del derecho de patronato será la provisión de todos los beneficios eclesiásticos de las Indias y el derecho de erección de iglesias, catedrales, parroquias, monasterios, hospitales, etcétera.

Con esta cédula, Felipe II hace notar que el patronato no procede exclusivamente de la concesión papal, sino que es propio de los reyes por el hecho de haber incorporado nuevas tierras al cristianismo; asimismo, que el patronato no es suprimible, ya que los monarcas han cumplido con el deber que como patronos les corresponde; de esta manera escapaban al poder del papa, que ya no puede privar a la Corona de este derecho. Este patronato sin posibilidades de supresión ya no es el de la bula *Universalis Ecclesiae*, sino el de la cédula de 1574, y como tal pasa a la *Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias* de 1680.²⁹

²⁵ Alberto de la Hera, “El Patronato y Vicariato Regio en Indias”, en Pedro Borges (coord.), *Historia de la Iglesia en Hispanoamérica y Filipinas (siglos XV-XIX)*, Biblioteca de Autores Cristianos, Estudio Teológico de San Ildefonso de Toledo, Madrid, 1992, vol. I, p. 72.

²⁶ Se puede consultar en Antonio Joachin de Ribadeneyra, *Manual compendio de el Regio Patronato Indiano*, Madrid, Antonio Marin, 1755, pp. 415-419.

²⁷ En *Ibidem*, pp. 409-415. También en Francisco Javier Hernández, *Colección de Bulas, Breves y otros documentos relativos a la Iglesia de América y Filipinas dispuesta, anotada e ilustrada*, Bruselas, Imprenta de Alfredo Vromant, Impresor-Editor, 1879, tomo I, p. 24.

²⁸ *Ibidem*, p. 73.

²⁹ *Ibidem*, p. 75.

Guillermo Floris Margadant hace una relación de las facultades patronales de la Corona, en donde incluye:³⁰

1. El derecho de presentar candidatos para los beneficios eclesiásticos.
2. El control sobre las comunicaciones de Roma, ya sea que estuvieran dirigidas a los feligreses en general o únicamente a la jerarquía eclesiástica dentro del reino. Éste era el requisito del *regio placet* o *regium exequatur*.
3. La decisión sobre el establecimiento o no de nuevas diócesis en las Indias, subdividir las y cambiar sus límites.
4. La facultad de autorizar o no los concilios indianos y de participar en ellos mediante sus representantes.
5. El derecho a supervisar la vida monástica mediante los obispos.
6. El derecho de vigilar el movimiento migratorio de los clérigos, quienes requerían un permiso especial de la Corona para poder salir de las Indias rumbo a España, cuyo transporte era cubierto por el Estado.
7. El derecho de suprimir órdenes monásticas dentro del reino y de expulsar a sus miembros.
8. El control sobre nuevas construcciones eclesiásticas, concediendo o negando el permiso respectivo para su edificación.
9. La prohibición de recursos procesales, canónicos, ante tribunales de la Iglesia fuera del reino hispano.
10. El cobro del diezmo cuyo producto se utilizaría en provecho de la Iglesia, salvo un noveno que conservaba la Corona para sí.
11. La tendencia de utilizar, a fines del siglo XVIII, el patrimonio eclesiástico para apoyar el crédito estatal, obligando a la Iglesia a vender sus inmuebles y a liquidar sus préstamos hipotecarios para invertir el producto en la deuda estatal.
12. La restricción del fuero eclesiástico, del asilo en sagrado y de la jurisdicción de los tribunales eclesiásticos en asuntos de otra índole.

En 1578, el papa Gregorio XIII, mediante bula del 28 de febrero, concede a la Corona que toda controversia relativa al Regio Patronato se resolviera ante los tribunales estatales; además, los casos eclesiásticos debían, por regla general, terminarse dentro de los reinos hispánicos, sin derecho de apelación a Roma. Esto trajo como consecuencia que la Iglesia novohispana fuera mucho más dependiente de la Corte española que de Roma.

En 1629, los obispos indianos tuvieron que jurar fidelidad al Regio Patronato y en 1649, se ordena no acatar los comunicados papales que no hubieran obtenido anteriormente la aprobación del Consejo de Indias. Así, el regio patronato indiano era más extenso que el Patronato general español.³¹

El Regio Vicariato indiano es la doctrina que juristas del siglo XVII defendieron como la propia del derecho que correspondía a los monarcas en las Indias. Sus principales

³⁰Guillermo Floris Margadant, *La Iglesia ante el derecho mexicano. Esbozo histórico-jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, pp. 128-131.

³¹*Ibidem*, p. 127.

representantes son Juan de Solórzano y Pereira con su *Indiarum Iure*³² y Juan Focher con su *Itinerarium catholicum proficiscentium ad infideles convertendos*.

La doctrina del Regio Vicariato consiste en afirmar que las facultades reales eran ya tantas en materia de dirección de la Iglesia indiana, que ya no podían ampararse bajo la denominación de *derecho de patronato*, ni tampoco suponerse concedidas por la bula de 1508. Se sostenía que la verdadera fuente de la concesión pontificia de facultades espirituales a los monarcas ya no era la bula *Universalis Ecclesiae*, sino las Bulas Alejandrinas, con las que el papa concedió el carácter de vicario papal en las Indias al rey de Castilla.

Con ello, los monarcas eran entonces vicarios pontificios para el gobierno espiritual de las Indias y por lo mismo sus facultades no estaban ni limitadas ni tasadas, sino que contaban con todas las que fuesen necesarias para su vicariato.³³ El vicariato es un desarrollo abusivo del patronato, que consiste en un poder disciplinar sobre la Iglesia indiana que poseen los reyes por delegación de la Santa Sede.³⁴

En la Nueva España, los titulares del Regio Patronato eran los virreyes, presidentes, oidores y gobernadores, todos por delegación. De los virreyes o de los presidentes de las Audiencias dependían los nombramientos de los oficios menores.

Una de las más dramáticas manifestaciones del Regio Patronato Indiano fue la expulsión de los jesuitas en 1767,³⁵ con graves consecuencias para la educación y para el desarrollo económico novohispano. Incluso, la Corona logró obtener la abolición de la orden en 1773, restablecida hasta el 21 de agosto de 1814 mediante la Constitución *Sollicitudo omnium ecclesiarum*.³⁶

La expulsión de la Compañía de Jesús se debió, entre otras razones, al motín de 1766 que se llevó a cabo en Madrid en contra del ministro Squillace en el que se pedía el destierro de dicho ministro, que en adelante todos los ministros del monarca fueran españoles, la extinción de la Guardia Walona del Rey, la supresión de la Junta de Abastos establecida para resolver el problema de la carestía, la rebaja de los precios de los comestibles y el mantenimiento del traje tradicional consistente en la capa larga y del sombrero redondo, abolido por Squillace.

El ministro siciliano cayó en virtud del motín y se le encargó al fiscal del Consejo de Castilla, Campomanes, la pesquisa secreta necesaria para averiguar qué o quién estaba detrás de los amotinados. Los resultados de la investigación apuntan a los jesuitas como culpa-

³²Véase Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana*, compuesta por el Dotor Don Juan de Solórzano Pereira, Ámberes, Por Henrico y Cornelio Verdussen, 1703, lib. IV, caps. II y III.

³³Alberto de la Hera, “El Patronato...”, p. 77.

³⁴*Id.*, “El regalismo indiano”, en Pedro Borges (coord.), *Historia de la Iglesia en Hispanoamérica y Filipinas (siglos XV-XIX)*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, Estudio Teológico de San Ildefonso de Toledo, 1992, vol. I, p. 83.

³⁵Que se habían establecido en México en 1572. Véase *Relación breve de la venida de los de la Compañía de Jesús a la Nueva España, año de 1602*, México, versión paleográfica del original, prólogo y notas de Francisco González de Cossio, Imprenta Universitaria, 1945, p. 2.

³⁶Francisco Javier Hernández, *Colección de bulas...*, op. cit., pp. 697-704.

bles de querer reemplazar a Squilace por el marqués de la Ensenada, anterior ministro destituido en 1754 y favorable a la Compañía. En el dictamen de Campomanes se afirma que los jesuitas no se miraban a sí mismos como vasallos del monarca español y eran enemigos de la soberanía; además, dependían de un gobierno despótico extranjero a donde remitían sus riquezas y de donde recibían instrucciones.³⁷ El dictamen de Campomanes fue pues la justificación primordial para la expulsión.³⁸

Una *regalía* es un derecho de la Corona, un derecho regio que corresponde al rey por el hecho de serlo. Se conoce actualmente como *regalismo* a la “doctrina que consideró a los príncipes como detentadores de un poder de gobierno sobre las materias eclesiásticas, no en virtud de concesiones pontificias, sino con base en su propia condición de soberanos”.³⁹ En este sentido, el *regalismo* es una institución de carácter civil, no eclesiástica, ya que no procede de concesiones papales.⁴⁰

La *Reforma luterana* tuvo una influencia importante en el desarrollo del regalismo, ya que Lutero confió el supremo poder en las iglesias reformadas al poder civil, lo que convirtió a los monarcas en cabezas de las correspondientes iglesias. Las monarquías católicas, por su parte, fieles al papado, no podían disponer de las facultades propias de los monarcas de la Reforma. Por ello, se motivó un acercamiento de las monarquías católicas al regalismo, en el cual los príncipes católicos poseerían amplios poderes en materia eclesiástica.

El Regalismo se nos presenta así como una herejía administrativa; la herejía en la que caen los países católicos en un terreno que, al no afectar a lo dogmático y al no provocar tampoco el cisma, pues la sumisión al Papa como cabeza suprema de la Iglesia no se altera en lo esencial, permitió la conservación de la unidad religiosa en contraste con su ruptura en el mundo de la herejía doctrinal, es decir, en el ámbito dominado por el protestantismo.⁴¹

El regalismo se extendió por toda la Europa católica bajo diferentes denominaciones: galicanismo en Francia, josefinismo en Austria, febronianismo en Alemania, etcétera. Vicariato y regalía tienen básicamente el mismo contenido, salvo que el vicariato lo poseen los príncipes por delegación papal y la regalía es un derecho nato de la Corona, que debe ser respetado por el Papa.

En Indias, el regalismo aparece especialmente con el problema de la atribución de las rentas vacantes, es decir, según Álvarez de Abreu, los frutos o especies que por razón del derecho decimal, concedido a los Reyes Católicos, se adeudan y causan en

³⁷ Magnus Morner, “La expulsión de la Compañía de Jesús”, en Pedro Borges (coord.), *Historia de la Iglesia en Hispanoamérica y Filipinas (siglos XV-XIX)*, Madrid, Estudio Teológico de San Ildefonso de Toledo, Biblioteca de Autores Cristianos, 1992, vol. I, pp. 246-247. Sobre el tema véase Ferrer Benimeli, José Antonio, “Los jesuitas y los motines en la España del siglo XVIII”, en *Coloquio internacional Carlos III y su siglo*, Madrid, Departamento de Historia Moderna, Universidad Complutense, 1990, tomo I, pp. 453-484.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Alberto de la Hera, “El regalismo...”, *op. cit.*, p. 85.

⁴⁰ Véase las cinco causas que señala Ribadeneyra en su *Manual*..., pp. 54-55. A éstas añade la concesión papal de privilegios.

⁴¹ Alberto de la Hera, “El regalismo...”, *op. cit.*, p. 86.

la metrópoli, o diócesis vacante, durante su orfandad. Estas rentas son las mismas que en sede plena perciben y gozan el prelado metropolitano, o diocesano y las dignidades, prebendados y demás ministros de las iglesias de Indias, por razón de estipendio en virtud de las erecciones y estatutos de las mismas. En Indias, las rentas vacantes mayores, correspondientes a los arzobispados y obispados, eran atribuidas a la Corona para su distribución en causas pías. Las rentas vacantes menores, como canonjías y prebendas, se reservaban a los futuros ocupantes. Álvarez de Abreu, tras estudiar el tema, llegó a la conclusión de que dichas rentas vacantes pertenecían libremente a la Corona y podía dárseles el uso que se estimase conveniente. Al adoptar la Corona esta idea, sus ingresos provenientes de América se vieron considerablemente aumentados; si bien siguió destinándolos a la atención de las iglesias, se liberó de la obligación de atender estas necesidades con fondos de la Real Hacienda. Así, la Corona tomó una determinación sobre un tema de administración eclesiástica sin acordarlo o negociarlo antes con la Santa Sede, partiendo de un razonamiento puramente doctrinal, lo que incidió de manera importante en el gobierno eclesiástico indiano.

Durante el reinado de Carlos III, se dio un golpe decisivo respecto a una reorganización de la Iglesia en Indias, dentro del espíritu ilustrado. Ésta fue la expulsión de los jesuitas de todos los territorios bajo el dominio español mediante la *Pragmática* del 2 de abril de 1767.

Carlos III tuvo la idea de reformar la administración de la Iglesia indiana a partir de decisiones tomadas por los propios concilios americanos. Por ello, el 21 de agosto de 1769, expidió la cédula conocida como *Tomo Regio* mediante la cual se procuraría la celebración de diversos concilios en las Indias, que desde 1670 debían celebrarse cada 12 años, pero esto nunca se cumplió.

En el *Tomo Regio* se estableció que los concilios por celebrarse tenían como objeto el exterminar las doctrinas relajadas y nuevas, restableciendo la exactitud de la disciplina eclesiástica y el fervor de la predicación; revisar los catecismos; evitar la utilización en la enseñanza de autores de la Compañía de Jesús y, además, poner límites en las fundaciones de las capellanías y no permitir la perpetuación de los bienes de patrimonio. Resultado de esta cédula, fue la celebración de los concilios provinciales Cuarto Mexicano de 1771, durante el arzobispo Lorenzana, Quinto de Lima de 1772 y en Charcas en 1774-1778.

Con Carlos IV se pretendió, sin éxito, trasladar a la jurisdicción civil la competencia sobre diversas cuestiones eclesiásticas. Asimismo, buscó limitar el fuero eclesiástico mediante disposiciones que formarían parte de una nueva *Recopilación de Leyes de Indias*, sin que el proyecto del Tomo I de esta recopilación llegara a aplicarse. Otra de las medidas regalistas de Carlos IV, fue la consolidación de los *vales reales*. Estos documentos, antecedentes del papel moneda, fueron una medida general que se tomó para intentar solucionar la grave situación fiscal de la Corona a fines del siglo XVIII.⁴²

⁴²Carlos Marichal, “La Iglesia y la Corona: La bancarrota del gobierno de Carlos IV y la consolidación de vales reales en la Nueva España”, María del Pilar Martínez López Cano (coord.), *Iglesia, Estado y economía, siglos XVI al XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1995, p. 243.

Los *vales reales* en un inicio no tuvieron otro valor que el de letras de cambio con un interés de 4 por ciento y amortizable en 20 años, que una vez endosados podían negociarse en las cajas reales y el comercio al por mayor.

Con el tiempo los *vales reales* se convirtieron en el medio más fácil de endeudamiento fiscal, con la correspondiente desconfianza del público e inflación. Ante esta situación, la Corona en 1790, restringió su emisión y circulación y en 1798, creó la Caja de Amortización en Madrid. La única manera en que la Corona podía impedir una bancarrota y amortizar los *vales reales* era confiscando para su venta los bienes de la Iglesia, lo que abarcaba los bienes raíces de las cofradías, obras pías, memorias y patronatos de legos, de casas de misericordia, hospitales y hospicios, casas de reclusión y de expósitos. A cambio, los acreedores eclesiásticos recibieron 3 por ciento de intereses anuales. Sin embargo, los recursos así obtenidos no se utilizaron para la amortización de los *vales* sino para cubrir gastos militares. En 1804 esta política se hizo extensiva a las Indias dadas las condiciones causadas por la guerra con Inglaterra.⁴³ En Indias el tipo de interés era de 5 por ciento, y se crearon también las Juntas Superiores de Consolidación en las principales capitales y las Juntas subalternas en las capitales de provincia, sedes de diócesis, todas dependientes de la Comisión Gubernativa de Consolidación. El problema en Indias consistió en que los bienes eclesiásticos no consistían básicamente en bienes raíces sino en censos sobre éstos. La propiedad era de particulares, y se gravaban con los censos eclesiásticos por necesidades de capitalización. Por ello, los afectados no únicamente fueron los organismos eclesiásticos sino los pequeños y medianos propietarios que no pudieron cubrir los créditos pendientes. Esto causó malestar en la población. Estas medidas fueron suspendidas en 1809 por la Junta Suprema Central Gubernativa de España e Indias.⁴⁴ El regalismo en realidad fue un movimiento doctrinal que no llegó a modificar seriamente la competencia de la Corona sobre la Iglesia en Indias.⁴⁵

Ninguno de estos concilios llegó a ser aprobado por la Santa Sede, dado su enorme tono regalista. Con el establecimiento del centralismo y la expedición de las Siete Leyes Constitucionales los artículos 44, fracciones VI a VIII, de la Tercera Ley Constitucional; 17, fracciones XIX y XXIX, de la Segunda Ley Constitucional, y 53 de la Tercera se estableció:

Artículo 44. Corresponde al Congreso General exclusivamente autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas; reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla; y aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica.

⁴³*Ibidem*, p. 251.

⁴⁴Ronald Escobedo Mansilla, “La economía de la Iglesia americana”, en Pedro Borges (coord.), *Historia de la Iglesia en Hispanoamérica y Filipinas (siglos XV-XIX)*, Madrid, Estudio Teológico de San Ildefonso de Toledo/Biblioteca de Autores Cristianos, 1992, vol. I, pp. 124-126.

⁴⁵H Alberto de la Era, “El regalismo...”, *op. cit.*, pp. 93-95.

En el artículo 17 se incluyeron:

Las atribuciones del presidente de la República, entre ellas la de celebrar concordatos con la silla apostólica, arreglado a las bases que le diere el Congreso; y contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.

En el artículo 53 de la Tercera Ley Constitucional se establecieron de manera particular las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:

- I. Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación.
- II. En el receso del Congreso General, entender en las acusaciones de que habla el artículo 47, y dar o negar en caso urgente los permisos de que habla el párrafo 12 del artículo 44, citándola al efecto la Diputación Permanente.
- III. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa.

En 1842, bajo la vigencia de las Bases Orgánicas de la República Mexicana los artículos 66, fracciones IX y XI, 70, 77 y 78 regularon las facultades del Congreso y de la Cámara de Senadores en particular (artículo 78). El artículo 66 determinó como una de las facultades del Congreso el aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras y el decretar la guerra por iniciativa del presidente; aprobar los convenios y tratados de paz, y dar reglas para conceder patentes de corso. Recordemos que el corso es “la actividad naval efectuada por los particulares en tiempo de guerra o de represalias;⁴⁶ con la autorización y supervisión de su Estado, en contra de los enemigos del mismo, en la que deben de sujetarse a un régimen jurídico específico para su desempeño”.⁴⁷

El artículo 70 establecía de manera específica que tocaba a la Cámara de Senadores aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules, y los de oficiales superiores del ejército y armada desde coronel inclusive arriba, y desempeñar las funciones que les señalan los artículos 36 y 37 (referidas al proceso legislativo).

Cualquiera de las dos cámaras podría conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos

⁴⁶Anteriormente se hacía la distinción entre la guerra pública y la guerra privada. En el presente ya no existe tal distinción debido a que todas las guerras actuales son de carácter público, pues la defensa está dentro de las funciones del Estado. Por guerra entendemos la situación de violencia entre dos o más estados aunque no se hayan reconocido mutuamente, acompañada de la ruptura de las relaciones pacíficas (véase Alfred Verdross, *Derecho Internacional Público*. Trad. de Antonio Truyl y Serra, Aguilar, Madrid, 1974, p. 352). La guerra se dividía “en *privada*, entre particulares; y *pública* entre colecciones; subdividen esta en *civil*, entre facciones; y *pública* entre Estados...”. Véase Nicasio de Landa, *El derecho de la guerra conforme a la moral*, Imprenta de Joaquín Lorda, Pamplona, 1877, p. 21. Véase también el artículo 43 del Proyecto de 1754.

⁴⁷Véase Óscar Cruz Barney, *El corso marítimo*, México, Centro de Estudios Superiores Navales-Secretaría de Marina/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013.

oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento. Las dos cámaras reunidas formarán jurado en las acusaciones contra el presidente de la República por los delitos oficiales y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial. Con el restablecimiento del federalismo bajo el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el voto particular de Mariano Otero a la misma señala que:

Sin dejar de apreciar la dificultad que presenta esta reforma, yo entiendo, señor, que conservando en el Senado íntegra la representación de los cuerpos confederados, el problema puede ser resuelto por medios sencillos, como lo son todos los de las instituciones mejor combinadas que conocemos. Si la duración de esta Cámara es más larga que la de los otros cuerpos y las otras autoridades del Estado, con esto habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada. Si además de su participación del Poder Legislativo, se extienden sus atribuciones a otros objetos igualmente interesantes, si se le deja, en parte de su totalidad, de cuerpo consultivo, para que esté siempre al alcance de los grandes negocios de la política interior y exterior, se le hará también el poder de mayor influencia. Si se le renueva parcialmente, dejando siempre una mayoría considerable, ninguna dificultad tendrá en conservar una política nacional. Si se exige para pertenecer a él una carrera pública anterior, que suponga versación en los negocios, el Senado se compondrá de hombres experimentados, y se considerará como el honroso término de la carrera civil. En fin, si después de haberlo hecho así el cuerpo más importante, el más influyente, duradero y respetable del Estado, se recurre para el acierto de la elección a ese admirable medio que contienen las instituciones democráticas, y que encomian lo mismo los publicistas antiguos que los modernos; si a un periodo fijo en cada Estado se agita el espíritu público y se produce la crisis electoral, nada más que para el nombramiento de un tan alto magistrado, entonces, sólo una reputación distinguida podrá obtener los sufragios de la mayoría de los ciudadanos. Confiando, pues, en estos medios, tengo la ilusión de creer que sin desnaturalizar la democracia, sin exclusiones odiosas ni privilegios innecesarios, habremos acertado con el principal punto de nuestra organización política.

En el Acta Constitutiva y de Reformas se establecía que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si había o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la constitución o las leyes concedían fuero. Si se declaraba que había lugar a la formación de la causa, cuando el delito fuere común, pasaría el expediente a la Suprema Corte; si fuere delito de oficio, el Senado se erigiría en Jurado de Sentencia, y se limitaría a declarar si el acusado era o no culpable. Para esta declaración se necesitaba el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena según lo que prevenga la ley. Nuevamente don Mariano Otero en su voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas sostiene:

Trigésimo cuarto párrafo. En él considero preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del jefe del Poder Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable, y que éste lo era por toda

infracción de ley, ya consistiese en actos de comisión, o en una mera omisión. Respecto de la forma, según la Constitución Federal, cualquiera de las dos cámaras podía conocer la acusación, según se necesitaban dos tercios del Gran Jurado para decidir sobre la formación del proceso, y el negocio pasaba después a la Suprema Corte de Justicia. Este sistema ha hecho ilusoria la responsabilidad. A la Cámara de Diputados, como más exaltada en su amor a las instituciones, debe corresponder la declaración de si ha o no lugar a la formación de causa; y para esto debe bastar la simple mayoría; porque el respeto debido a las leyes y el interés de la sociedad, directamente afectado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos, demandan que los actos u omisiones de los mismos, sean examinados siempre que pueda suscitarse alguna duda respecto de la infracción; exigen que se instruya entonces un proceso, y este paso es el único efecto de aquella declaración. Al Senado, que reunirá la justicia al amor de las instituciones, toca fallar sobre el hecho, pues que por su naturaleza misma, los delitos políticos deben ser juzgados de diversa manera que los comunes: se necesita en ellos menos dilación en las formas y más prestigio y amplitud de acción en los jueces: la inocencia queda garantizada con exigir tres quintos para la condenación, y al Poder Judicial se deja la designación de la pena, o todo el proceso en los delitos comunes. Todas estas reformas están contenidas en tres artículos. Debo, por fin, advertir a la Cámara, que en esta materia he diferido de algunos de mis compañeros de Comisión, que querían establecer un juicio político, no sólo para los delitos designados por la ley, sino en general para deponer y declarar incapaces de otro empleo al presidente y sus ministros por ineptitud o mala conducta, fundándome en dos razones. En primer lugar, no creo que a estos altos funcionarios se les debe hacer de una condición inferior a la del último hombre, violando en ellos el principio de justicia natural, conforme al cual a nadie se puede castigar por un hecho, si antes no se ha definido éste con exactitud, y prohibido como un delito. En segundo lugar, me parece que esa facultad arbitraria sería un arma tremenda en manos de los partidos, un obstáculo más, que separará del poder a los hombres con honradez y sin ambición, y un germen de incesantes convulsiones. En una Nación donde ha habido tantos crímenes y ningún castigo, felicitémonos si llegamos a conseguir que no queden impunes los que se hallan claramente definidos.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se estableció en el artículo 92, que:

Los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas, contra el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos.

La Corte Suprema de Justicia conocerá de las causas que se muevan al presidente, según el artículo 85 (referido a las prerrogativas del presidente, que eran las de no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones).

Conocerá también de las causas de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 123 (Delitos oficiales y comunes, previa la autorización del gobierno supremo) y de las de responsabilidad de los secretarios del Despacho, según el artículo 92 arriba mencionado.

La Constitución Federal de 1857, estableció dentro de las facultades del Congreso (recordemos que era un sistema unicameral) la de aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo. Conocería asimismo de los delitos oficiales, como Jurado de Acusación, y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe. Con la reinstalación del Senado, el artículo 72 de la Constitución de 1857, estableció las facultades exclusivas del Senado:

- I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.
 - II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.
 - III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.
 - IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.
 - V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.
 - VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.
- La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.
- VII. Erigirse en jurado de sentencia, conforme al artículo 105 de la Constitución.

Además, se estableció que cada una de las cámaras podía, sin la intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

El inciso B del artículo 72, fracción II bis, se reformó el 4 de junio de 1914 de manera que dentro de las facultades exclusivas del Senado estaría la de erigirse en

Colegio Electoral para elegir a propuesta en terna del Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, y calificar y decidir respecto de sus renunciaciones, así como de las faltas e impedimentos absolutos de los mismos. En el texto constitucional de 1917, el artículo 76 quedó de la siguiente manera:

Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras.

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

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV.- Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

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

VII.- Las demás que la misma Constitución le atribuya y

VIII.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior. El 29 de enero de 2016 se publicó la más reciente reforma a este artículo, en el siguiente sentido:

Artículo 76. [...] I. a III.[...] IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las

elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición registrará siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa. [...] VII. y VIII. [...] IX. Se deroga. X. a XIV.

El texto aprobado de la Constitución de 1917 fue el siguiente:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras.

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

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV.- Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador convocará a elecciones conforme constitucionales del mismo Estado. Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición registrará siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

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

VII.- Las demás que la misma Constitución le atribuya y

VIII.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Artículo 76

Texto constitucional vigente

76 *Artículo 76.* Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.
Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;⁴⁸
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;⁴⁹
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.⁵⁰
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así

⁴⁸Fracción reformada, DOF: 06-12-1977, 12-02-2007.

⁴⁹Fracción reformada, DOF: 10-02-1944, 31-12-1994, 09-08-2012, 10-02-2014 y 27-05-2015.

⁵⁰Fracción reformada, DOF: 08-10-1974, 29-01-2016.

nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.⁵¹

- VI.** Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.⁵²

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.⁵³

- VII.** Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.⁵⁴
- VIII.** Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;⁵⁵
- IX.** Se deroga.⁵⁶
- X.** Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;⁵⁷
- XI.** Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;⁵⁸
- XII.** Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y⁵⁹
- XIII.** Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y⁶⁰
- XIV.** Las demás que la misma Constitución le atribuya.⁶¹

⁵¹Fracción reformada, DOF: 29-01-2016.

⁵²Párrafo reformado, DOF: 29-01-2016.

⁵³Fracción reubicada por aplicación de la reforma, DOF: 20-08-1928.

⁵⁴Fracción reformada, DOF: 28-12-1982.

⁵⁵Fracción reformada, DOF: 20-08-1928, 31-12-1994.

⁵⁶Fracción adicionada, DOF: 20-08-1928. Derogada, DOF: 28-12-1982. Adicionada, DOF: 25-10-1993. Derogada, DOF: 29-01-2016.

⁵⁷Fracción adicionada, DOF: 08-12-2005.

⁵⁸Fracción adicionada, DOF: 08-12-2005. Derogada, DOF: 15-10-2012. Adicionada, DOF: 10-02-2014.

⁵⁹Fracción adicionada, DOF: 07-02-2014.

⁶⁰Fracción adicionada, DOF: 10-02-2014.

⁶¹Fracción adicionada, DOF: 20-08-1928. Reformada y recorrida, DOF: 08-12-2005. Recorrida, DOF: 07-02-2014 y 10-02-2014.

Artículo 76

Comentario por **Cecilia Mora-Donatto**

76 El actual concepto de asamblea senatorial se nutre de fuertes corrientes del pensamiento político. Por un lado, históricamente es heredero del mundo helénico y romano del que deriva el término, que lo concibe como un órgano consultivo integrado por los ancianos de la *polis*, o por los patricios que formaban el Consejo Supremo de la antigua Roma. En su larga evolución, tanto el Parlamento como las asambleas estamentales, propias de la Inglaterra de los siglos XV y XVI, surgen justamente como agrupaciones en las que sus integrantes se congregan por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las cámaras representó a clases sociales distintas, de ahí su adjetivación como alta o baja; la Cámara Alta, o de los lores, representó a la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja, o de los comunes, representó al pueblo. Más próximo a nuestros días, el Senado muta en su concepción dentro del sistema federalista; los padres de la Constitución estadounidense de 1787, reconocen el sistema bicameral para el Congreso de los Estados Unidos, otorgando a la Cámara de Representantes la representación popular y al Senado la de las entidades federativas. Este modelo es el que recoge nuestra primera Constitución federalista del México independiente, la de 1824. Así lo hizo también la Constitución centralista de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1874.

Rompió con la anterior tradición la Constitución liberal de 1857, que instauró el sistema unicameral para el Poder Legislativo. El temor de que en el Congreso residiera una Cámara aristocrática, como fue el Senado en las constituciones centralistas, con la idea de que un Congreso unicameral generaría mayor eficacia en la aprobación de las leyes, llevó al Constituyente a suprimir el Senado. El sistema unicameral subsistió hasta 1874, año en el que fue reformada la Constitución a instancia de Juárez y Lerdo de Tejada para restaurar la Cámara Alta, con base en los siguientes conceptos “combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo; lo que pueden y deben representar los senadores es un poco de más edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios”, y en dicha experiencia y práctica “modere convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra”. A partir de dicha reforma, el Senado de la República se compuso de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos popularmente, mediante el sistema indirecto en primer grado, renovándose por mitad cada dos años. La Constitución de 1917 estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos de manera directa, que durarían en su cargo cuatro años, renovándose la Cámara por mitad cada dos años. Dicha fórmula de

elección e integración del Senado, se mantuvo hasta 1993, año en el que se reforma el artículo 56 constitucional, para señalar que la Cámara de Senadores se integraría por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serían elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberían registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de 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 tratase.

Los 32 senadores restantes serían elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecería las reglas y las fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovarían en su totalidad cada seis años.

El Senado de la República, además de fungir como colegisladora en el procedimiento legislativo y en el resto de las facultades que la Constitución le otorga como Congreso de la Unión, cuentan con facultades exclusivas para ejercer de manera separada y no sucesiva, es decir, aquellas que les son propias y que al ejercerlas se agotan, en las que no es menester que intervenga la otra Cámara para su concreción en forma de Decreto y que de manera sustantiva se encuentran reguladas en este artículo 76, cuyo ámbito tiene que ver con política exterior, control parlamentario, defensa nacional, así como con competencias jurisdiccionales y políticas.

El artículo que aquí se comenta y que ha experimentado alrededor de 15 reformas, consagra en la fracción I, reformada en diciembre de 1977 y en 2007, la facultad del Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con fundamento en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso. Con base en esta atribución, recogida en el primer párrafo de esa fracción, la Cámara Alta desarrolla un control que permite verificar, en el ámbito internacional, que el presidente de la República cumpla con los principios constitucionales que inspiran la política exterior, y que son los regulados en la fracción X de artículo 89 constitucional, éstos son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La reforma constitucional, publicada el 12 de febrero de 2007, al párrafo segundo de la fracción primera del artículo 76 constitucional, amplió las facultades del Senado en materia de tratados, pues dispuso que le corresponde:

Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Como puede observarse, la adición supera la, hasta entonces, facultad de aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el presidente de la

República suscriba a una amplia gama de categorías que tienen su sentido en la era de las interacciones permanentes en el ámbito internacional. Esta facultad de la Cámara Alta constituye un mecanismo de control parlamentario sobre la política exterior del Estado mexicano, más concretamente, consiste en vigilar los actos de gobierno en materia internacional e impedir el quebrantamiento de sus principios rectores. Ésta es una verdadera facultad de contrapeso al Ejecutivo.

Según da cuenta el dictamen de la minuta del Senado, la reforma que aquí se comenta fue el resultado de dos iniciativas de reforma constitucional a la fracción I, del artículo 76, más una iniciativa de reformas a las leyes sobre la Celebración de Tratados y sobre Tratados Internacionales en Materia Económica.

Los artículos 9º y 10 de la Ley sobre Celebración de Tratados Internacionales en Materia Económica señalan lo siguiente:

Para la aprobación de algún tratado ya firmado, deberá someterse al Senado junto con los siguientes documentos: I. Un escrito con todas las acciones administrativas para aplicar los objetivos que correspondan conforme al tratado de que se trate; II. Una explicación de cómo la aprobación del tratado afectará las leyes y reglamentos de México; III. Los rubros que México concedió durante la negociación; IV. La forma en que se cumplirán los objetivos que correspondan conforme al tratado firmado; V. La manera en que el tratado cumple con los intereses de México, y VI. Las reservas que los países miembros del tratado establecieron y las razones. Para dicha aprobación el Senado de la República o, en su caso, la Comisión Permanente, deberán turnar el tratado a las comisiones competentes, en la sesión siguiente a la fecha en que el Ejecutivo federal lo haya sometido al Senado.

De este somero acercamiento a los citados preceptos es fácil inferir que la finalidad de la reforma era dotar de amplias facultades al Senado de la República en materia de tratados internacionales con la finalidad de servir de contrapeso a la actividad, en ocasiones voluntariosa, del Ejecutivo federal en materia internacional.

Otra causa promotora que destaca el Dictamen de la reforma constitucional y que nos parece muy relevante es el tema relativo a la jerarquía de los tratados y las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1999 y 2007, que señala: “los tratados se encuentran por encima de las leyes emanadas de la Constitución y por debajo de ésta”. Tal afirmación de la Corte, sostiene el Dictamen, no es suficiente para explicar el sentido que para la Constitución tiene la idea de “Tratado”, toda vez que se refiere a ellos de distintas maneras en el artículo 76, fracción I, así como en el artículo 89, fracción X, al igual que en el artículo 133. El primero de los preceptos jurídicos citados habla de “Tratados internacionales y convenciones diplomáticas”; el segundo se refiere a los “Tratados internacionales”; y el último únicamente menciona la noción de “Tratados”; lo que implica que nuestro código fundamental se refiere a una misma figura jurídica pero en tres modos distintos.

Como consecuencia de esta indefinición, encontramos instrumentos jurídicos internacionales que la ley secundaria no les da o no les quiere dar el carácter de tratados o convenciones, no obstante trascienden en la esfera de obligaciones del Estado mexi-

cano y de manera constante, el propio Ejecutivo federal y algunas de sus dependencias, celebran los llamados “convenios ejecutivos” y “acuerdos interinstitucionales” sin la aprobación del Senado, evadiendo la intervención de esta Cámara en materia de política exterior; aun cuando los asuntos que se abordan resulten sensibles para los intereses de nuestro país. Desde el punto de vista material, estos instrumentos constituyen verdaderos tratados, solamente que gozan de un procedimiento de creación que elude la ratificación parlamentaria, en contra de todo proceso lógico y coherente de adopción de principios internacionales para aplicarlos en nuestro país, asumiendo el esquema de los *executive agreements* estadounidenses, que se han concebido para eludir al Senado en su tramitación. Por ello considera el Dictamen, es necesario precisar que estos instrumentos también deberán contar con la aprobación del Senado.

Esta suma de argumentos que ofrece el Dictamen llevaron al Constituyente Permanente a permitir que el Senado aprobara los tratados; para ello, su intervención inicia una vez que el presidente de la República a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores suscribe un tratado y lo remite a dicha Cámara a los efectos de ser aprobado.

Siguiendo los artículos 237 y 238 del Reglamento de la Cámara de Senadores, el Senado aprueba los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritos por el Ejecutivo federal, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; para ello son turnados para su estudio y dictamen a las comisiones de relaciones exteriores que correspondan. Dichos instrumentos también se turnan, en su caso, a otras comisiones cuyas materias coinciden con el objeto de los mismos, a fin de que coadyuven en el dictamen.

En el análisis y evaluación de los tratados y las convenciones internacionales, las comisiones cuidan el cumplimiento de los principios normativos de la política exterior mexicana, así como el interés y la seguridad nacionales. Tratándose de la aprobación de tratados internacionales por los que se reconozcan derechos humanos en los términos del artículo 1º constitucional, el Senado dará trámite inmediato y prioritario a su estudio y discusión.

Por lo que toca a la extinción o terminación, como refiere la reforma, hay que señalar que los pactos internacionales terminan sus efectos por muy diversas causas y algunas de ellas emergen del mismo tratado, en tanto que otras aparecen *a posteriori*. Entre las primeras hay que mencionar el término, la condición, la ejecución o la denuncia que veremos más adelante. Caben entre las segundas, la renuncia, el incumplimiento, la guerra, la extinción del sujeto y el cambio radical de las circunstancias que motivaron el pacto. Comúnmente queda prevista en el tratado la duración del mismo, en algunos casos debe mediar declaración expresa para prorrogarlo, en otros opera la tácita reconducción del pacto; en otros casos al vencimiento prefijado expira el pacto, sin necesidad de noticia.

Por otra parte, la denuncia de un tratado implica la terminación unilateral del mismo pero solamente es aceptable jurídicamente cuando se encuentra prevista en el propio cuerpo convencional, ya que de otro modo la terminación unilateral sin el con-

sentimiento de la o las contrapartes propiciaría el derrumbe de toda la mecánica convencional internacional.

Otras dos figuras jurídicas en las que, a partir de ahora, podrá participar el Senado, son: retirar reservas y formular declaraciones interpretativas. Un Estado al demostrar su consentimiento a un pacto, puede desear *no* quedar obligado por una determinada disposición y entonces formular una reserva, quedando fuera del tratado las disposiciones reservadas, en ese caso. También un Estado puede manifestar que el tratado, para él, tiene tal o cual interpretación y en este caso se realiza una declaración interpretativa; esto es, el Estado queda obligado únicamente en los límites de su interpretación.

Las facultades que regulan las fracciones II, VIII, XII y XIII del artículo en comentario, tienen relación con otros mecanismos de control parlamentario que consisten en ratificar, designar o nombrar a determinados servidores públicos. A partir de la reforma de 2015, a la fracción II de este artículo, el Senado deberá ratificar los nombramientos que el presidente haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal; del secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales. Por su parte, la fracción VIII establece que:

El Senado designará a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos.

De igual manera, desde 2014 y mediante la adición de las fracciones XII y XIII al precepto que se comenta, corresponde al Senado, desde entonces, nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6º de la Constitución, esto es del Instituto Nacional de Transparencia. Así como integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo federal, de conformidad con el artículo 102, apartado A, de la Constitución.

Las facultades de designación, ratificación y nombramiento que en esencia corresponde al presidente, puede verse desde dos perspectivas; la primera radica en que el Senado ejerce un cierto control sobre la selección que el Ejecutivo ha realizado respecto de determinados nombramientos y que, en razón de su importancia, la Cámara Alta deberá pronunciarse sobre su ratificación. Sin duda, ésta tiende a garantizar la idoneidad de los funcionarios promovidos por el Ejecutivo, pero en modo alguno esta facultad de control puede entenderse como la posibilidad de que el Senado pueda ejercer un voto de censura. En este contexto, el control actúa en el sentido de llevar al presidente a analizar detenidamente no solamente el *curriculum vitae* de los funciona-

rios, sino que dicha propuesta emerja de una detenida y cuidadosa ponderación, de las aptitudes de aquél, y de las necesidades del cargo que va a desempeñar.

Por otro lado, las ratificaciones o designaciones deben verse como un mecanismo que sirve para reforzar los nombramientos presidenciales, es decir, el funcionario designado a través de dicho procedimiento cuenta con la confianza del presidente, recibe el aval de la Cámara Alta y esto, sin duda, repercute en el fortalecimiento de su posición política. Por tanto, no es insustancial que el Senado colabore en este tipo de nombramientos, pues, en gran medida, está entregando su confianza y respaldo al funcionario así nombrado. En consecuencia, ello exige también de dicha Cámara un examen riguroso del funcionario que es sometido a su consideración. A la luz del artículo 230 del Reglamento del Senado todos estos nombramientos constituyen procedimientos especiales de la Cámara Alta.

El Senado goza, además, con base en las fracciones III y IV del artículo que aquí se comenta, de las conocidas facultades de defensa nacional. La primera de esas fracciones otorga al órgano senatorial la facultad de autorizar, cuando el presidente así lo demande:

- 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.

Asimismo, la fracción siguiente atribuye al Senado, desde 2016:

La potestad de otorgar su consentimiento al presidente de la República para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria. Dicha Guardia se conforma por ciudadanos que únicamente entran en acción en caso de emergencia y distinta al ejército permanente.

La primera Constitución que regulaba a la milicia, como también se le conoce a dicha Guardia, fue la de 1824, cuya regulación en ese momento establecía que sería la Cámara de Diputados la que autorizaría su disposición por parte del titular del Ejecutivo; solamente bajo la vigencia de dicha Carta Magna existió regulación sobre el particular. Durante la actual Constitución, no se ha emitido reglamento alguno sobre tal institución. Reconocemos, junto con los especialistas, que dicha institución puede ser útil en casos de desastres o catástrofes naturales.

La existencia de estas atribuciones al Senado de la República, se constituyen en instrumentos de control sobre el Ejecutivo cuando haga uso de las fuerzas nacionales, mecanismos que contribuyen a que éstas sean utilizadas para salvaguardar los intereses nacionales y con ello existan mecanismos que permitan proteger la soberanía nacional y, en consecuencia, la integridad del pueblo mexicano ante cualquier eventualidad por parte de fuerzas extranjeras.

La fracción V del artículo que aquí se comenta, al igual que las fracciones IV y VI, fueron reformadas también en 2016, para llevar a cabo una serie de precisiones en su

redacción, sustituyendo los términos Estado por entidad federativa y gobernador por titular del Ejecutivo para quedar de la siguiente manera:

Es facultad exclusiva del Senado:

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del Poder Ejecutivo, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del Ejecutivo se hará por el Senado a propuesta en terna por el presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del Poder Ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.

Lo primero que debemos señalar con relación a esta facultad exclusiva de la Cámara Alta, es que ha sido considerada una competencia de naturaleza política muy controvertida, junto con la fracción VI, que analizaremos más adelante. Para algunos, se trata de una garantía del sistema federal, mientras que para otros el ejercicio de la misma ha representado una “práctica nefasta”. Este procedimiento encuentra su antecedente en la Constitución de 1857 y se le inserta en el principio de intervención federal en las entidades, con la finalidad de que sea el Senado, la Cámara de representación territorial, el que salvaguarde el pacto federal. Lo cierto es que aunque el fundamento se encuentra en dicha premisa, al no establecer la Constitución el órgano facultado para declarar dicha desaparición, sino autorizar al Senado para ello, se faculta también a dicha asamblea y a la Comisión Permanente para determinar cuándo habrían desaparecido los órganos constitucionales estatales, dicha facultad fue ejercida de manera “arbitraria y anárquica” sirviendo frecuentemente para afianzar la preponderancia del Ejecutivo federal. Lo cierto es que hasta 1975, se verificaron un total de 47 casos de declaraciones y tres años después se expediría la ley reglamentaria de la fracción V, del citado artículo. El artículo 2° de dicha ley establece:

Se configura la desaparición de los poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

Quebrantaren los principios del régimen federal.

Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.

Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

[...] V. Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.

La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad. Recibida la petición, si el Senado la estima procedente, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.

Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales procederá a formular la declaratoria de que se está en el caso de nombrar gobernador provisional; para este efecto solicitará del presidente de la República la presentación de una terna para que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. La presentación de la terna se hará dentro de los tres días siguientes a la solicitud del Senado. La fracción VI, de este precepto fue reformada también en 2016, para quedar como sigue:

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.

Por virtud de esta reforma, el Constituyente Permanente cambió el término “conflictos políticos”, hasta entonces utilizado, por el de “cuestiones políticas”. Lo que no cambia con esa reforma es, a nuestro juicio, el papel de árbitro que se le atribuye al Senado de la República y la escasa regulación al respecto, pues sujetar la resolución de la Cámara Alta a las constituciones general y de las entidades federativas constituye una referencia muy amplia.

La fracción VII, del precepto en comentario regula la participación del Senado de la República en el procedimiento de juicio político, es decir, en el proceso jurisdiccional previsto en la Constitución para sancionar a alguno de los servidores públicos listados expresamente por el artículo 110 de dicho cuerpo normativo (y excepcionalmente por el 28 de la misma norma), que desde el cargo, empleo o comisión que desempeñe, incurra en actos u omisiones que produzcan perjuicios a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho.

El *juicio político* es un proceso, por ser una concatenación de actos que van encaminados a resolver una controversia, que consiste en determinar si un servidor público incurrió en actos u omisiones que originaron perjuicios o que afectaron los intereses públicos fundamentales y el buen despacho del cargo, comisión o empleo que detenía ese individuo, para que, en su caso, se determine la sanción por imponérsele.

El juicio político —según se desprende del artículo 6º de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP)— cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Tales servidores públicos son:

- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión;
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Los consejeros de la Judicatura Federal;
- Los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo;
- Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno 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 consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales;
- El secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral;
- Los magistrados del Tribunal Electoral;
- Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos;
- El gobernador de Banco de México (de conformidad con el artículo 28 constitucional).

Asimismo, el *juicio político* puede entablarse contra los siguientes servidores públicos locales cuando sus conductas incidan en violaciones graves a la Constitución y las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales aun cuando conforme al precepto antes citado la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

- Los gobernadores de los estados;
- Diputados locales;
- Magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, y
- Los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

De la lectura de estos listados, salta a la vista que el presidente de la República no es uno de los servidores públicos contra quien pueda incoarse el juicio político. Ello se debe a que en términos del artículo 108, segundo párrafo, de la Carta Magna, a dicho servidor público solamente se podrá acusar por la comisión del delito de traición a la patria o de delitos graves del orden común, amén de que una vez concluido su encargo, se le requiera de responsabilidad administrativa. Esta omisión debe calificarse como grave y dar pauta a que se reforme la Constitución, para corregir ese yerro, tomando como base el texto del artículo 103, de la Constitución Federal de 1857, en que sí se contemplaba a este servidor público como sujeto de juicio político cuando con sus actos violase expresamente la Constitución o atacase la libertad electoral, por ejemplo.

Conviene precisar que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas (artículo 7º de la LFRSP).

Los actos que pueden motivar el ejercicio del juicio político son aquellos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos enumera de la siguiente manera:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (artículo 7º de la LFRSP).

De la lectura de este precepto se aprecia que el juicio político no es un medio para sancionar conductas de índole “política” o partidista, sino que se trata de imponer una sanción a quien desde el cargo público viola las disposiciones políticas fundamentales, relativas a la forma de Estado y de gobierno que imperan en México, así como al funcionamiento de los órganos gubernativos.

En la sustanciación de este procedimiento, la Cámara de Diputados ejerce las funciones de Jurado de Acusación y el Senado como Jurado de Sentencia, de esta manera la participación del Senado se desarrolla en una segunda instancia y bajo los siguientes criterios.

Participación del Senado de la República en el desarrollo del procedimiento de juicio político

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento (artículo 22 de la LFRSP). Transcurrido el plazo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde. La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclu-

siones. Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores (artículo 23 de la LFRSP). Recibidas éstas, su presidente anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia, dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de diputados, al acusado y a su defensor.

1. Audiencia

A la hora señalada para dicha diligencia, el presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas: La secretaria dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento; acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de diputados, al servidor público y su defensor, retirados el servidor público y su defensor; y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones; asimismo, se procederá a la aprobación de los puntos de acuerdo que en ellas se contengan; el presidente hará la declaratoria que corresponda.

2. Resolución

La declaratoria de resolución contiene la sanción al servidor público, que puede ser destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años. Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento (artículo 9º de la LFRSP).

Por virtud de la fracción X, corresponde de manera exclusiva al Senado autorizar, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus límites celebren las entidades federativas. Por su parte, la fracción XI, adicionada en 2014, le confiere la facultad de aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Dicha aprobación también constituye una facultad de control sobre los planes y proyectos del Ejecutivo en dicha materia, que aún está pendiente de ejercerse. Finalmente, la fracción XIV señala que: “Serán facultades exclusivas del Senado las demás que la misma Constitución le atribuya”.

Conviene recordar aquí que aunque la facultad de nombrar al titular del *ombudsman* nacional no se encuentra recogida en el artículo que aquí se comenta, como parte de las facultades exclusivas del Senado, dicha designación a partir de la reforma constitucional, de septiembre de 1999, es una facultad que ejerce de manera íntegra el Senado de la República. Hasta ese año, el procedimiento para tal designación no se encontraba en la Constitución, sino en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y consistía en una propuesta del presidente de la República y la ratificación del Senado, o en los recesos de éste por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por mayoría de votos de los senadores presentes. A partir de la reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución:

El sistema de nombramiento es responsabilidad exclusiva de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, para dicha designación será necesario el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Por otro lado, el Senado también elige a los miembros del Consejo Consultivo de dicha Comisión, la Ley fijará los procedimientos que deben seguir para la presentación de las respectivas propuestas.

Bibliografía

- ALTAMIRANO, Santiago, Mijael, *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde la perspectiva comparada*, México, Plaza y Valdés, Profesionales para la Democracia, 2004.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- , “La responsabilidad de los funcionarios públicos”, en *Revista Mexicana de Justicia*, número especial, México, Procuraduría General de la República, septiembre de 1980.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Senado de la República-LVIII Legislatura/ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- y Gabriela Rodríguez Huerta, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, Senado de la República-LVIII Legislatura/ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Bosquejo sobre la responsabilidad oficial*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, en *Anuario Jurídico*, XI, México, UNAM, 1984, pp. 459-489.
- , “Movilización de la Guardia Nacional”, *El Senado*, México, Senado de la República, 1987.
- , *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983.
- GUZMÁN, León, *Cuestiones constitucionales: el sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, México, Cámara de Diputados, 2003.
- MÉNDEZ-SILVA, Ricardo, “Reformas a la Constitución Política en materia de tratados”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 17, México, UNAM, 2007, pp. 283-297.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- , *Constitución, Congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*, México, UNAM-Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015.
- SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1988.
- SORENSEN, Max, *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1968.
- VENEGAS TREJO, Francisco, “La Constitución y los tratados”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 178-179, julio-diciembre, México, UNAM, 1991.

Artículo 76

Trayectoria constitucional

76 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Faculta al Senado para otorgar o negar su aprobación en el nombramiento de licencias y renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, que someta a su conocimiento el presidente de la República. Se limita su facultad para intervenir en la destitución de autoridades judiciales.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-1944

XXXIX LEGISLATURA (1-IX-1943/31-VIII-1946)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Faculta al Senado para ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de los jefes superiores de la Fuerza Aérea Nacional.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-VIII-1976)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Suprime el concepto “territorios”.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Facultad del Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho rindan ante el Congreso.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Competencia del Senado para conocer en los juicios políticos cuando se afecten los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Se elimina la facultad de analizar la petición del presidente de la República, para destituir autoridades judiciales en virtud del establecimiento del juicio político.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se adiciona una fracción IX, relativa a la facultad de nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece en la fracción II, la facultad del Senado para ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales. Asimismo, en la fracción VIII establece, la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-XII-2005

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

En congruencia con las reformas a los artículos 46 y 73 de la misma fecha, se estableció como una facultad exclusiva del Senado (fracciones X y XI) la de “Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos

presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas” y “Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes”. Asimismo, el anterior texto de la fracción X pasó a la fracción XXI.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 12-II-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se establece, como facultad del Senado de la República la terminación, denuncia, suspensión, modificación, enmienda, retirar reservas y la formulación de declaraciones interpretativas sobre los tratados internacionales.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

En acuerdo a las reformas en telecomunicaciones y competencia económica y, por las instituciones de gobierno que estás crean, se adiciona a la fracción II del artículo, como facultad del Senado la ratificación de los nombramientos de los encargados de la regulación en estas materias.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 15-X-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se deroga la fracción XI del artículo.

Decimosegunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se adiciona una fracción XII al artículo, en acuerdo a la reforma del artículo 6º constitucional en materia de telecomunicaciones, se establece como facultad del Senado el nombramiento de los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Decimotercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acuerdo a la reforma del artículo 6º constitucional del mismo año, que crea al Instituto Federal de Telecomunicaciones, se adiciona la fracción II del artículo, para aumentar como facultad de la Cámara de Senadores la ratificación de los nombramientos de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones.

Decimoséptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se adiciona la fracción II del artículo, para aumentar como facultad de la Cámara de Senadores la ratificación del nombramiento del secretario del control interno del Ejecutivo federal.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo, en acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “entidades federativas”.

Artículo 77

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, se establecía dentro de las facultades de las Cortes la contenida en el artículo 131 facultad novena: “Decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la Constitución; e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos”. Entre dichos oficios públicos estarían comprendidos los propios.

La diputación permanente que funcionaba de unas Cortes ordinarias a otras (conforme al artículo 157, que establecía que antes de separarse las Cortes nombrarían una diputación, que se llamaría diputación permanente de Cortes, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa, y tres de las de Ultramar, y el séptimo saldrá por suerte entre un diputado de Europa y otro de Ultramar. Al mismo tiempo nombrarían las Cortes dos suplentes para esta diputación, uno de Europa y otro de Ultramar) tenía entre sus facultades la de pasar aviso a los diputados suplentes para que concurran en lugar de los propietarios; y si ocurriere el fallecimiento o imposibilidad absoluta de propietarios y suplentes de una provincia, comunicar las correspondientes órdenes a la misma, para que proceda a nueva elección.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se mantiene la estructura unicameral de la Constitución de Cádiz. Dentro de las facultades del Supremo Gobierno estaban, conforme al artículo 162, la de proveer los empleos políticos, militares y de Hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso, de manera que el Congreso tenía facultades para proveer los empleos propios. Por ello el artículo 164:

Faculta al Supremo Gobierno a suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad

77

Sumario
Artículo 77

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	333
Texto constitucional vigente.	336
Comentario	
Miguel Ángel Eraña Sánchez	
y Uriel Piña Reyna	
La Constitución Política de la	
Monarquía Española de 1812	337
Decreto Constitucional para	
la Libertad de la América	
Mexicana de 1814	338
La Constitución Federal de los Estados	
Unidos Mexicanos de 1824	338
Las Leyes Constitucionales de 1836	340
Las Bases Orgánicas de la República	
Mexicana de 1843	340
Las Bases para la Administración	
de la República de 1853	341
La Constitución de 1857	341
El proyecto de Constitución	
de 1917	342
Las resoluciones económicas	
relativas a su régimen interior	345
Nombrar los empleados	
de su Secretaría	348
Hacer el reglamento interior	349
Convocatoria para elecciones	
extraordinarias	351
Otras facultades comunes	
de las cámaras	352
Derecho comparado	354
Bibliografía	356
Trayectoria constitucional	357

de remitir lo actuado dentro del término de 48 horas al tribunal competente y de suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa.

Dentro de las Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente, misma que conservaba el Poder Legislativo, contenidas en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se estableció que:

Por primera diligencia formaría la Junta para su gobierno interior un reglamento que sea propio para dar el plan, orden y facilidad a todas sus operaciones y determinar los justos límites de la inviolabilidad de los diputados, contrayendo precisamente a lo que se necesita para el libre ejercicio de sus funciones.

Adoptado el federalismo, con el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824, establece un sistema bicameral:

Artículos 6º y 7º, de manera que se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Éste se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El artículo 34, estableció que cada Cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observaría el reglamento que habría de formar el Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se pudieren hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente. Asimismo, se estableció que:

Las cámaras se comunicarían entre sí y con el Poder Ejecutivo, por conducto de sus respectivos secretarios, o por medio de diputaciones (artículo 37), antecedente claro de la fracción II del actual artículo 77 constitucional.

Establecido el centralismo, el artículo 51 de la Tercera Ley Constitucional de 1836, va dando forma a la actual redacción del artículo 77 constitucional al establecer que cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su Secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.
- II. Comunicarse entre sí, y con el gobierno, por escrito o por medio de comisiones de su seno.

Con las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, el artículo 68 estableció que:

Corresponde a cada una de las cámaras, sin intervención de la otra, el arreglo de sus respectivas oficinas, el nombramiento, designación del número y dotación de los empleados en ellas, a quienes expedirá sus despachos el presidente de la República, y cuanto cada

una resolución por sí en estos puntos tendrá fuerza de ley: les corresponde, asimismo, arreglar la policía interior del local de sus sesiones: calificar las elecciones de sus individuos: resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.

Con la Constitución Federal de 1857, se establece un sistema unicameral al señalar el artículo 51, que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominaría Congreso de la Unión, de ahí que al no haber más que una sola Cámara en la redacción original previa al restablecimiento del Senado, no cabía incorporar una redacción como la del artículo 68, de las Bases Orgánicas de 1842 o 77 de la Constitución vigente. El 13 de noviembre de 1874 al reinstalarse el Senado, se reformó el artículo 72 de la Constitución, de manera que se incluyó un inciso C en el que se estableció que cada una de las cámaras puede sin intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.
- III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Como tal, el texto del inciso c), del artículo 72 reformado de la Constitución de 1857, pasaría a ser el original del artículo 77 de la Constitución vigente. Así, el texto original del artículo 77 en la Constitución de 1917 fue el siguiente:

Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.
- III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Artículo 77

Texto constitucional vigente

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

- I.** Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II.** Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.
- III.** Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV.** Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.¹

¹Fracción reformada, DOF: 15-12-1986 y 29-10-2003.

Artículo 77

Comentario por **Miguel Ángel Eraña Sánchez** y **Uriel Piña Reyna**

El artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cierra la sección III “De las facultades del Congreso”, capítulo II “Del Poder Legislativo”, Título Tercero atinente en específico a los poderes públicos federales y parte de los órganos públicos autónomos previstos en la propia Constitución (Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República). El numeral otorga a las cámaras del Congreso de la Unión, atribuciones comunes que bien se distinguen de las facultades generales y de las exclusivas que también les competen. El orden temático que sigue este comentario, avanza de la historia constitucional del precepto, al análisis de su texto normativo vigente, su interpretación y reforma, para llegar a realizar algunas comparaciones jurídicas que se estiman útiles.

77

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, también conocida como Constitución de Cádiz de 1812, compuesta por 384 artículos, estuvo vigente —aunque de forma precaria— en dos diversos momentos en lo que hoy es México, e instituyó un órgano legislativo unicameral integrado por los diputados representantes de la nación, los cuales eran elegidos por las personas que conforme a la propia Constitución tenían la calidad de ciudadanos.

La atribución de hacer leyes correspondía de forma vinculada tanto a las Cortes como al Rey (artículo 15), pero era el Rey quien las hacía ejecutar (artículo 16) y los tribunales los encargados de aplicarlas en las causas civiles y criminales (artículo 17).

Las Cortes sesionaban de forma ordinaria y extraordinaria, se preveía la existencia de una Diputación Permanente (artículo 157) la cual funcionaba entre unas y otras Cortes ordinarias, con facultades diversas (artículo 160, segunda).

Las atribuciones de las Cortes se encontraban dispersas a lo largo del texto constitucional; pero en lo que atañe a las hoy conocidas como comunes a las cámaras del Congreso de la Unión y que *mutatis mutandis* se podrían considerar previstas por similitud en la Constitución de Cádiz, sin tener el sentido de común, por la unicidad del órgano legislativo previsto en la Constitución decimonónica, es conveniente destacar que las Cortes podían resolver la suplencia de los diputados de las provincias que se encontraran impedidos para presentarse oportunamente al ejercicio de su encargo, por guerra u ocupación, asignándose la representación por sorteo entre quienes ya habían sido diputados de las provincias en cuestión (artículo 109).

También se preveía la facultad de crear y suprimir oficios públicos, entre los cuales, por extensión es posible comprender a los propios oficios públicos de las Cortes (artículo 131, Novena).

La Constitución de Cádiz, de igual modo previó la comunicación de las Cortes con otras entidades, como el Rey, a través de diputaciones (hoy comisiones) por ejemplo, para hacer de su conocimiento que las Cortes se encontraban reunidas y para pedirle que manifestara si asistiría a la sesión de apertura de las Cortes (artículo 119).

La Constitución de Cádiz también otorgó a las Cortes la atribución de expedir su reglamento interno, como se puede constatar de su numeral 127, el cual prescribió que en las discusiones, gobierno y orden interior de las Cortes se observaría el reglamento formado por ellas mismas, sin perjuicio de su posterior reforma.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, tiene como antecedentes instrumentales los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón (1811), así como la Constitución de Cádiz (1812) y los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón (1813). El contexto social del cual surgen los antecedentes históricos constitucionales citados (excepción hecha de la Constitución de Cádiz) y el propio Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se dibujaba en una formación económica social a mitad de camino entre un medio feudalismo y un incipiente capitalismo, en un marco colonial enfermo, en una sociedad segmentada, sin concepción clara de una nacionalidad y en un proceso de lucha independentista en curso.

Es de entender, por ese contexto, que los instrumentos indicados carecieron en general de eficacia práctica y que su valor se acentuó y se acentúa, como antecedentes históricos relevantes de nuestro *iter* constitucional y en su momento por sus rasgos ideológicos y políticos. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el órgano congresual se concibió con una sola Cámara, se le asignaron funciones específicas a lo largo de su texto y sin que se previeran funciones que pudieran equipararse de manera próxima con las funciones comunes que hoy tienen las cámaras del Congreso de la Unión. El único enunciado normativo que podría asimilarse a las funciones comunes que hoy día tienen las cámaras del Congreso de la Unión, es el previsto en el numeral 162, atinente a los empleos que el Supremo Congreso podía crear y adscribir para sí.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Consumada la independencia mexicana y luego del episodio enjuiciable que dio luz al Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano de 1822, sobrevinieron

el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Mucho se ha discutido en torno a la influencia que recibió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la cual se ha enraizado en la Constitución de Cádiz de 1812 (en esencia, por la presencia de José Miguel Rafael Nepomuceno Ramos Arizpe tanto en las Cortes de Cádiz como en el Congreso Constituyente de 1823-1824) y en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, pasando por los inevitables puntos medios que llaman a ver a la Constitución de 1824 como el crisol de influencias diversas, pero con un sentido propio.

En todo caso, es en la Constitución Federal de 1824, en donde se vertebra por vez primera y con claridad el Estado federal mexicano y como uno de sus poderes públicos al Poder Legislativo de la Federación, depositado en el Congreso General y compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 7º).

El Título III, se dedicó por entero a regular al Poder Legislativo en seis secciones, entre las cuales cabe destacar la cuarta y quinta, pues disciplinaron *las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos* (sección cuarta) y *las facultades del Congreso General* (sección quinta). En la sección cuarta, la Constitución de 1824, aglutinó tanto facultades que cada una de las cámaras podía ejercer de forma común y funciones exclusivas, así como reguló de igual modo temas tan diversos como la inviolabilidad de los legisladores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo o quién pagaría sus percepciones.

En el rubro de las funciones comunes a las cámaras, pero que debían desarrollar de forma independiente, se pueden precisar las siguientes:

- De gobierno interno. Gobernarse de manera interna conforme al reglamento aprobado por el Congreso.
- De calificación electoral. Calificaban la elección de sus legisladores y debían resolver las dudas que se presentaran en torno a cada elección (artículo 35).
- De control parlamentario interno y disciplina. Compeler conforme a la ley a sus legisladores para integrar el quórum necesario para abrir sesiones (artículo 36).
- De comunicación. Comunicarse con la otra Cámara o con el Poder Ejecutivo a través de sus correspondientes secretarios o diputaciones (artículo 37).
- Jurisdiccionales. Conocer de las acusaciones contra determinados servidores públicos y resolver sobre la procedencia, formación de causa, suspensión del encargo y puesta a disposición del legislador respectivo ante el tribunal competente (artículos 38 y 40, salvo lo dispuesto en los artículos 39 y 43, los cuales regulaban de forma especial las acusaciones contra el presidente y sus ministros, pues de ellas debía conocer sólo la Cámara de representantes, mientras que de las acusaciones contra senadores o diputados, conocería la Cámara de sus pares).

Las Leyes Constitucionales de 1836

En medio de las luchas intestinas entre liberales y conservadores del México Independiente, salpicadas por los intereses de diversos grupos, como aquellos de la iglesia católica y los que ostentaban el poder económico, la vida de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se extinguió de manera pronta y cedió su lugar a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las cuales nacieron en franca violación a la propia Constitución de 1824. Las Siete Leyes Constitucionales deben entenderse de manera esencial como instrumentos de una pretendida legitimación y como la carta de ruta de los grupos de interés que las impulsaron, con una visión centralista opuesta al federalismo de la Constitución de 1824.

Las Siete Leyes Constitucionales regularon los derechos y las obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; un supremo poder conservador, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el territorio y los gobiernos departamentales, así como la variación de las leyes constitucionales. En la Tercera de las Leyes Constitucionales, compuesta de 58 artículos, se reguló de manera especial al Poder Legislativo, a sus integrantes y la formación de las leyes. Aunque dicha ley constitucional previó tanto una Cámara de Diputados y otra de Senadores, es importante aclarar que la Cámara de Senadores era un actor secundario, debido al origen no electivo de los senadores, además carentes de representatividad de las entidades locales —inexistentes como estados— y por sus atribuciones disminuidas. Pese a ello, la ley constitucional sí previó ciertas funciones comunes en su artículo 51, como las relativas al autogobierno de cada Cámara y las atinentes a la comunicación entre sí o con el gobierno por medios escritos o a través de comisiones de su seno.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

El camino dubitativo del país continuó con las Bases Orgánicas de la República Mexicana, nacidas de la Junta Legislativa establecida por los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el supremo gobierno provisional, con un telón de fondo común a las Leyes Constitucionales de 1836: la perniciosa presencia de Antonio López de Santa Anna, entonces presidente provisional. El modelo de organización de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, fue el mismo que siguieron las Leyes Constitucionales: el centralismo de origen francés, como respuesta a la necesidad de orden, paz y progreso de aquel tiempo, en la inteligencia de que las Bases, por otra parte cobijaban de manera callada los intereses de los grupos de interés que las impulsaron.

Las Bases previeron un Poder Legislativo compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, de forma parecida, más no igual a como lo hacía la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836. El Senado, si en las Leyes Constitucionales tuvo un papel secundario, en las bases siguió el mismo camino y por razones semejantes (origen no electivo directo, carencia de representación estatal, funciones disminuidas) pues por ejemplo, los senadores carecían de la facultad constitucional de

proponer iniciativas de ley (el artículo 53 de las Bases, solamente otorgaba esa facultad de manera amplia al presidente, diputados, asambleas departamentales y a la Suprema Corte en lo que hacía a la administración de su ramo). Con las modulaciones del caso, sin embargo, las Bases previeron tanto facultades económicas comunes a ambas cámaras, como “peculiares” de cada una. Las funciones comunes, se pueden ubicar en los numerales 68 y 71 de las Bases.

En el artículo 68, se atribuían a cada Cámara facultades administrativas (nombrar empleados, fijar sus percepciones...) de seguridad en torno a su policía interior, electorales (de calificación de la elección de sus integrantes y resolución de dudas al respecto) y en general en todo lo concerniente a su régimen interno. En el dispositivo 71, en función de lo que dispusiera el Reglamento Interno del Congreso, se les atribuía el poder ordenar sus trabajos y ceremonial.

Las Bases para la Administración de la República de 1853

Las Bases para la Administración de la República, tuvieron una naturaleza transitoria, pues su vigencia se limitó hasta el momento en que se promulgara una nueva Constitución, y esto redundó en que no estructuró, ni organizó ni hubo reparto funcional de un gobierno en general y tampoco previsión alguna sobre un nuevo Poder Legislativo.

La Constitución de 1857

Impulsada por el Plan de Ayutla de 1854, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, constituye el punto de retorno al federalismo postulado por la diversa Ley Fundamental de 1824, en oposición al centralismo conservador respaldado por la Iglesia católica. La Constitución de 1857, ha sido valorada a lo largo de la historia constitucional mexicana como un paradigma, quizá hasta cierto punto como “el” paradigma constitucional mexicano, pero esto no evitó que recibiera críticas, aunque también defensas a lo largo de su vida. Para el efecto de este comentario, sin embargo, se muestra que la Constitución de 1857, estatuyó un Poder Legislativo de modelo unicameral, por lo cual se puede entender que las atribuciones “comunes” a las cámaras de nuestra Constitución hoy vigente no se instituyeran; pero además es visible que en la Constitución de 1857, tampoco se aprecian atribuciones congresuales que sustancialmente se correspondieran con las hoy denominadas comunes.

No fue sino hasta el año de 1874, que se reformó la Constitución de 1857, para instituir que el Poder Legislativo se componía de dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (representantes de las entidades federativas), y adscribió algunas funciones comunes a las cámaras, como por ejemplo, calificar la elección de sus legisladores y resolver las dudas concernientes a dichas elecciones (artículo 60).

El proyecto de Constitución de 1917

En el proyecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, presentado por el primer jefe del Ejército constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la nación, Venustiano Carranza, se incluyó el numeral 77 que se comenta, con una redacción muy similar a la que guarda hoy día. Incluso, esa redacción fue variada únicamente de manera tangencial, como fruto de los debates en el Constituyente; debates que por otra parte fueron mínimos y solamente se refirieron a la fracción II, del artículo 77, para hacer notar que estaba mal redactada, pues la fracción decía que cada Cámara del Congreso de la Unión podía, sin intervención de la otra “comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno” y la observación consistió en que debía decir que era una atribución común “comunicarse con la Colegisladora [en lugar de] comunicarse entre sí”.

El hecho de que el artículo 77, de la Constitución haya sido poco debatido en el Constituyente del cual emergió la Constitución de 1917, no debe sembrar el error de estipular al numeral como intrascendente, pues el artículo se incardina en el entramado constitucional que regula al Poder Legislativo y su correlación con los otros poderes y órganos públicos en una visión estatal amplia; incluso, puede decirse que las funciones comunes que ejercen las cámaras del Congreso de la Unión, guardan una relación directa con otras funciones esenciales como las legislativas, hacendarias, de control, por citar algunas. De hecho, se puede considerar que las normas que emergen de esas funciones comunes, *de facto* en muchos casos modulan otras normas legales, constitucionales y convencionales.

De manera temprana, la doctrina ha distinguido diversos tipos de facultades del Poder Legislativo Federal: uno, facultades generales del Congreso de la Unión; dos, facultades del Congreso como Cámara única; tres, facultades exclusivas de cada una de las dos cámaras; y cuatro, las facultades comunes a la Cámara de Diputados y de Senadores. En ese orden, los profesores Fix-Zamudio y Valencia Carmona consideran como facultades comunes de ambas cámaras, aquellas que “se ejercitan de manera separada y no sucesiva, de tal modo que cuando una de ellas se actualiza se agota en la Cámara respectiva”, con lo cual dichas funciones solamente deberán ser ejercidas por la Cámara competente en los supuestos y términos mencionados, pues de ejercerse por una entidad, bajo supuestos o formas distintas, dicho ejercicio contravendría el propio marco constitucional. Así, puede considerarse que las facultades comunes se caracterizan por los elementos siguientes:

- a) Las funciones son iguales para cada Cámara;
- b) La titularidad del ejercicio de la función compete a cada Cámara;
- c) La función se ejerce de manera separada por cada Cámara; y,
- d) Una vez que se ejerce la función, se agota en cada caso, en la Cámara que se ejerce.

De esta manera, los requisitos mencionados tienen la condición de necesarios para que se configure la función común. El artículo 77 de la Constitución de 1917, preveía como funciones comunes a las cámaras, las siguientes:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones en su seno;
- III. Nombrar a los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma;
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

A pesar de la frenética actividad reformativa que ha sido común en la vida constitucional contemporánea, el artículo 77 ha sido transformado de manera ocasional y con el objeto de acompañar otros cambios constitucionales, pero sin variar de forma significativa el sentido de sus disposiciones. Las dos únicas reformas soportadas por el artículo han afectado únicamente a su última fracción, lo cual muestra que el interés gravita en la lucha por el poder público. La primera modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1986, tuvo como objeto armonizar la última fracción, relativa a la convocatoria para suplir las vacantes de legisladores, con la figura de los diputados de representación proporcional. La iniciativa, presentada el 11 de noviembre de 1986, por el Titular del Poder Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, tuvo como fin reformar los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; 77 fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa propuso conservar los 300 diputados de mayoría relativa previstos en la Constitución e incrementar de 100 a 200 los diputados elegidos por el principio de representación proporcional; asimismo, planteó en aquel momento que el partido mayoritario en ningún caso pudiera superar las 350 curules, esto es, el 70 por ciento del número total de diputados, mientras que los partidos minoritarios pudieran alcanzar el 30 por ciento, esto es, un 5 por ciento más lo previsto hasta ese momento; se propuso un mecanismo para que la representación del partido mayoritario correspondiera al porcentaje obtenido en la votación, admitiéndose la participación del propio partido mayoritario en la distribución de las diputaciones por el principio de representación proporcional, pero de una manera limitada; mientras que respecto a la Cámara de Senadores se propuso su renovación por mitad cada tres años y no en forma total cada seis años como ocurre hoy; asimismo se proyectó que la autocalificación electoral de los diputados se realizara por un colegio electoral formado por todos los presuntos electos que contarán con la constancia de mayoría; en tanto que la calificación electoral en la Cámara de Senadores se realizaría por el colegio electoral, integrado por los electos y por aquellos que continuaran en funciones; propuso, incluso la creación de un tribunal para el control de los procesos electorales, pero preservando en el colegio electoral de las cámaras su carácter de autoridad última en la materia, lo cual ha sido superado hoy día. Finalmente se presentó la propuesta de modificación a la fracción IV, del artículo 77, como una consecuencia de la instauración de los diputados por el principio de mayoría relativa en los siguientes términos:

Por otro lado, la iniciativa que pongo a la consideración del Poder Revisor de la Constitución, establece la necesidad de prever el procedimiento que se deberá cubrir en caso de

vacantes de diputados electos por el principio de representación proporcional, toda vez que nuestra Carta Magna exclusivamente contempla el mecanismo para el caso de los diputados de mayoría relativa. Con esta adición se establecen diferenciadamente ambos procedimientos y se armoniza el sistema mixto de representación con las facultades de la propia Cámara de Diputados.

La iniciativa, aprobada por mayoría en ambas cámaras, entró en vigor el 16 de diciembre de 1986, y modificó el artículo 77, fracción IV, constitucional que quedó en los términos siguientes:

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

La segunda modificación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de octubre de 2003, llevó como propósito el regular, de manera más precisa, tanto las hipótesis de procedencia de la suplencia de legisladores, como los procedimientos correspondientes e incluir la hipótesis relativa a los diputados y senadores elegidos por mayoría relativa, tal como se ha explicado en el comentario del artículo 63 constitucional. La modificación constitucional tuvo como origen una iniciativa presentada por los diputados del Partido Acción Nacional con el objeto de reformar, en aquel momento y en su contexto jurídico, los artículos 59; 63, párrafo primero; 65, párrafo primero; 66, párrafo primero; 70, párrafos primero y segundo; 74, párrafos segundo y cuarto de la fracción IV; 77, fracción IV; 93, párrafo tercero; 116, párrafo segundo de la fracción II; adicionar al artículo 63 los incisos a), b), c) y d) en el párrafo primero; 70, con un párrafo cuarto y el párrafo cuarto recorrerlo al quinto; 73, dos fracciones; 93, con los párrafos cuatro y cinco; y derogar el párrafo II del artículo 66 de la Constitución.

En la iniciativa se mostraba la clara pretensión de fortalecer la estructura, organización y funcionamiento del Poder Legislativo en un esquema de la división del poder. En cuanto a la fracción IV, del artículo 77 en comentario, se propuso variar la redacción entonces vigente a una más sencilla y amplia, para señalar que era facultad común de ambas cámaras: “Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros”. Las comisiones dictaminadoras solamente votaron a favor la reforma de los artículos 63, párrafo primero, y 77, fracción IV, aunque con modificaciones. Así, la fracción IV, del último artículo, otorgó la facultad a las cámaras para:

Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

Salvo pequeñas variaciones de redacción, la propuesta de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, es la que dio origen a la actual redacción la fracción IV, del artículo 77 constitucional. De esta manera, el texto del artículo 77 de la Constitución ha permanecido casi en su estado original, en los términos siguientes:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;
- III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma; y,
- IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador.

Enseguida, formulamos algunas consideraciones que resultan del análisis específico de los contenidos constitucionales en vigor.

Las resoluciones económicas relativas a su régimen interior

Las resoluciones económicas se encuentran disciplinadas, de manera general, por las estipulaciones constitucionales, sea que se les considere como normas primarias o secundarias. De manera especial, el artículo 77, fracción I, se vincula con lo prescrito por el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución, en cuanto prescribe que los recursos de los cuales disponga el gobierno —en el cual se debe considerar incluido el Poder Legislativo Federal— se deben administrar conforme a los principios de eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los cuales estén destinados.

La facultad común de dictar resoluciones económicas se encuentra desarrollada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y en lo que corresponde a cada uno, por los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. La palabra resolución, puede entenderse, al menos, en un doble sentido: de entrada, en un sentido puramente procesal, como un camino a seguir para decidir un problema y después, en un sentido sustantivo, como el resultado de ese procedimiento.

Ya hemos visto cómo el artículo 70 constitucional, indica que toda resolución del Congreso —en un sentido amplio— tiene el carácter de ley o decreto. No obstante, las normas legales, reglamentarias y la práctica parlamentaria han mostrado que las resoluciones también alcanzan otro tipo de categorías más acordes con la expresión de resoluciones económicas. Así, pueden identificarse: los reglamentos (ejemplo, el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

Personales de la Cámara de Diputados); los acuerdos parlamentarios (ejemplo, el Acuerdo de Cámara de Diputados, LIX Legislatura, para la integración de la Sección Instructora); los dictámenes; y los anuncios de la Mesa Directiva (ejemplo, Anuncio de 4 de septiembre de 2003), por citar algunas modalidades.

En la opinión del profesor Berlín Valenzuela, el carácter económico de las resoluciones que pueden adoptar ambas cámaras no atiende a su contenido pecuniario o patrimonial, sino a que el término económico se emplea en el sentido dilatado de administración de su régimen interior, con lo cual las resoluciones pueden tener contenidos organizativos, administrativos o políticos, según sea el objetivo que persiga cada una. Por otra parte, la expresión *régimen interior* debe entenderse como relativo a su orden competencial propio, *ergo*, al sistema de normas que regulan sus competencias propias, que pueden abrigar o no un vínculo jurídico con sujetos ajenos a la propia Cámara. Esto sería una versión acabada del principio de autonomía cameral.

De esta manera, las resoluciones económicas relativas al régimen interno de las cámaras, implican aquellos procedimientos y decisiones comunes que se agotan en cada asamblea sobre su administración interna y de acuerdo a sus competencias jurídicas. Estas resoluciones, tampoco pueden contravenir disposición constitucional o en su caso convencional, ni legal expresa vigentes, y caben, más bien, en tres supuestos básicos: uno, cuando la norma constitucional/convencional, legal o reglamentaria así lo determinan; dos, en la ausencia de disposición expresa, o bien, tres, en caso de que exista confusión o duda sobre el sentido de la norma constitucional, legal o reglamentaria.

Comunicarse con la Colegisladora o con el Ejecutivo por medio de comisiones

Las comisiones constituyen técnicas plurales del trabajo parlamentario y quizá, en vista de ello, es que se ha estipulado que sean el órgano preferente de comunicación con el Ejecutivo, pero debe reflexionarse sobre el hecho de que los presidentes de las Mesas Directivas de ambas cámaras tienen también las funciones de conducción de las relaciones institucionales con los poderes públicos federales, estatales, de la Ciudad de México o con organizaciones extranjeras o internacionales (artículos 22.2, 66.1 inciso e, y 67.1. inciso f de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

La comunicación implica el acto de dar aviso, declaración o informe de algo a otro, de modo que, en forma amplia, las funciones de comunicación de las cámaras se refieren a los avisos, declaraciones e informes que, de conformidad con sus competencias, realizan frente a cualquier interesado en el entendido de que éste lo es, no solamente en términos jurídicos, sino también en términos políticos. La función de comunicación congresual tiene como elementos básicos a los sujetos de la comunicación, emisor y receptor; el mensaje y el vehículo de comunicación. Los sujetos de la comunicación son las propias cámaras (a través de sus representantes) y los entes de derecho público, privado o social que guardan relación con ellas; los mensajes tienen de ordinario un contenido diverso —jurídico, político, económico, social, cultural— según el ejercicio de sus competencias en concreto, en tanto que los vehículos de comunicación pueden catalogarse como formales y no formales. Formales son los que requieren de un vehículo

de expresión determinado que debe cumplir una serie de requisitos jurídicos y los no formales son aquellos que no necesitan de un medio de expresión y condiciones jurídicas específicas.

En el contexto de la comunicación se construyen las bases de un proceso discursivo y argumentativo que envuelve a todos los interesados en los procesos parlamentarios con un perfil que apunta al fortalecimiento de un Estado democrático y constitucional de derecho. En la práctica parlamentaria mexicana fluye la comunicación de las cámaras con los diversos actores de la sociedad y, de manera señalada, con los ciudadanos como eje de la opinión pública. En especial, la función de comunicación con el Ejecutivo y la Cámara par debe ser ejercida por medio de comisiones y, al efecto, debe recordarse que cada una se organizan en su interior, de acuerdo con la ley orgánica vigente con: la Mesa de Decanos, la Presidencia y Mesa Directiva de la Cámara, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia de Diputados para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las comisiones (incluidas sus mesas directivas), los órganos administrativos y los grupos parlamentarios que, sin gozar de una naturaleza orgánica parlamentaria plena, constituyen la fórmula racionalizadora a través de la cual se organizan las corrientes plurales dentro de las cámaras.

Las comisiones en el seno del Congreso pueden ser de diversos tipos, de acuerdo con el criterio de clasificación que se adopte, mas es común dividir las en ordinarias (integradas a la estructura de la Cámara y que duran toda la legislatura) y especiales (que cumplen con un fin parlamentario transitorio). La conformación de las comisiones, ha seguido un criterio tendencial de equivalencia frente a las dependencias y entidades de la administración pública federal y los órganos constitucionales autónomos, aunque la práctica ha ido incorporando un criterio de problema, para crear, por ejemplo, comisiones de anticorrupción y participación ciudadana, para atender cuestiones de un impacto mayor. Al respecto hay que recordar la prescripción del artículo 39.3 de la Ley Orgánica del Congreso, cuya letra dice:

Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y *su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal* (cursivas propias).

El *telos* del postulado legal anterior, soporta la idea de acusar los controles del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo partiendo del paralelismo organizativo. Sin embargo, la realidad parlamentaria no apunta hacia el equilibrio entre las dependencias básicas del Poder Ejecutivo y su ideal correlato con un número similar de comisiones ordinarias en ambas cámaras del Congreso, sino hacia la *hiper* inflación cuantitativa de comisiones tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Las implicaciones son inmediatas: el control parlamentario fácilmente se difumina con el gran número de presidentes de Comisión y de secretarios (además de las múltiples vocalías que cada Cámara tiene vertebradas), las cuales se vuelcan en un trasiego

inacabable de sesiones informativas, comparecencias de funcionarios, solicitudes de información, tareas de aportación de datos y estadísticas multiplicadas y desconcentradas; todo lo cual contribuye finalmente al vaciado de contenido del control congresual que, en cambio, si consiguen aquellos sistemas parlamentarios o congresuales cuyo número restringido al estricto necesario de comisiones (con sus funciones de alta centralización y cualificación) les arroja resultados eficaces y eficientes.

En cambio, las comisiones especiales o transitorias atienden fundamentalmente los temas de coyuntura. Así, por ejemplo, pueden crearse comisiones sobre un asunto determinado, como la Comisión Especial para la Atención y Seguimiento a la Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, o bien, la Comisión Especial para la Atención y Seguimiento al caso de la Empresa Oceanografía S.A. de C.V., creadas en el Senado. Las comisiones por virtud de las cuales pueden comunicarse las cámaras entre sí o con el Ejecutivo, pueden ser tanto las comisiones ordinarias como las especiales o transitorias, siempre que así lo acuerden los órganos competentes de la Cámara en cuestión, sin intervención de la otra. La comunicación puede guardar relación tanto con las funciones legislativas como con las otras diversas funciones.

Al pasar una rápida mirada sobre la funcionalidad del sistema actual, puede apreciarse que las denominadas Conferencias (artículos 98 y 138 de la Ley Orgánica del Congreso), no gozan de cabal salud en la medida en que el sistema de cámaras de minorías vigente —surgido por la inexistencia de una mayoría absoluta *unipartidista*— prácticamente ha devaluado el convocar a sesiones en Conferencia. En ocasiones, esto ha acarreado verdaderas crisis dentro del procedimiento ordinario de creación de leyes, además de haber afectado tanto la productividad parlamentaria como la mejoría en la técnica legislativa.

Nombrar los empleados de su Secretaría

El antecedente inmediato de la facultad de nombrar a los empleados de las cámaras, puede encontrarse en la fracción XXIX del artículo 72 de la Constitución de 1857, que otorgaba al Congreso (en ese entonces unicameral) la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados de la Secretaría y a los de la Contaduría Mayor. Después, cuando la Constitución de 1857 fue adicionada y reformada en 1874, se restableció la Cámara de Senadores, lo cual obligó a una amplia modificación de su articulado y a que su numeral 72.C reconociera como facultad común y no sucesiva de las cámaras, el nombrar empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior. Así, en general se suprimió la facultad de remoción y las de nombramiento y remoción para el caso de la Contaduría Mayor.

Tal redacción se transpuso en la fracción III, del artículo 77 de la Constitución de 1917 sin modificación alguna, y a la fecha el poder revisor continúa sin tocarla, aun cuando la organización y el funcionamiento de las cámaras se ha modificado, sobremanera, con la reforma de la Ley Orgánica de 1999, y sus posteriores modificaciones. Por ello puede entenderse como una descontextualización el hecho de que las cámaras *nombren a los empleados de la Secretaría*, cuando cada una de las cámaras tiene más

de una Secretaría, órganos adicionales y abordan materias diversas. Sin embargo, la propia Ley Orgánica del Congreso, más que el Reglamento para el Gobierno Interior —evidente y claramente anacrónico— precisa diversas facultades de nombramiento y remoción de sus empleados. A título de ejemplo, pueden citarse:

Las facultades del presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para nombrar secretario técnico (artículo 81.6); del pleno de la misma Cámara para aprobar los nombramientos del secretario general y del contralor del órgano legislativo (artículo 38.1.d); del pleno de la Cámara de Diputados para nombrar a la contraloría interna (artículo 53.1); del mismo pleno para nombrar al titular de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de la Cámara de Diputados, en los términos que marque el Estatuto del Servicio de Carrera (artículo 55); del propio pleno para nombrar a los titulares de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros de la Cámara de Diputados conforme a las disposiciones del estatuto del servicio civil de carrera (artículo 57); y de la mesa directiva de la Cámara de Senadores para expedir el nombramiento y resolver la remoción de los servidores públicos de la propia Cámara (artículo 66).

Un punto importante es que en ambas cámaras del Congreso de la Unión, se han establecido las bases para la construcción de un servicio civil de carrera. El 26 de abril de 2000, la Cámara de Diputados aprobó el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, compuesto por 158 artículos base y nueve artículos transitorios que regulan la organización y funcionamiento de las secretarías y de la coordinación de comunicación social, el servicio de carrera y la unidad de capacitación y formación permanente, así como la contraloría interna.

De manera tardía, el 7 de noviembre de 2002, la Cámara de Senadores votó favorablemente el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, compuesto por 105 artículos base y siete artículos transitorios, que regulan como temas capitales los de la organización del servicio civil, la operación del servicio civil, la capacitación y la formación permanente, las remuneraciones y estímulos para el servicio civil de carrera, los derechos, las obligaciones y sanciones a los miembros del servicio civil, y el procedimiento para la aplicación de las sanciones. Ambos estatutos, el de la Cámara de Diputados con una concepción orgánico-funcional, y el de la Cámara de Senadores, con una orientación más procesal, representan un avance cualitativo. Sin embargo, se ha favorecido la validación de los cargos de las personas que venían desempeñando la función durante años o que fueron llevados ahí por los legisladores en ejercicio, en tanto que en la Cámara de Diputados se tiene un retroceso funcional más acusado en la vertebración de la carrera funcionarial.

Hacer el reglamento interior

A lo dispuesto en el artículo 77, fracción III, se engarza lo estatuido por el artículo 70, párrafo segundo, también constitucional, respecto a que el congreso expedirá la ley que regule su estructura, organización y funcionamiento; ley —por mayoría de razón deben

considerarse incluidos en la hipótesis los reglamentos de las cámaras— que no requiere de promulgación, ni puede ser objeto de observaciones por el Ejecutivo Federal. La facultad de las cámaras de darse sus propios reglamentos se encuentra perfeccionada en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso, en cuanto precisa que cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra, y desde luego sin necesidad de sanción ni promulgación del Ejecutivo Federal, darse sus propios reglamentos y acuerdos. La importancia que las mismas cámaras atribuyen a esta facultad se encuentra reflejada en los siguientes artículos de la Ley Orgánica:

40.2 —estatuye la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, compuesta por 20 miembros elegidos de entre los de mayor experiencia legislativa—, 90.1.XXV —crea la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias— y 102.1 —además de las facultades propias le otorga la facultad de preparar proyectos de ley o decreto para normar las funciones de la Cámara de Senadores.

El reglamento puede definirse como el conjunto de reglas autónomas que tienen por objeto desarrollar las disposiciones jurídicas concernientes a la estructura, organización y funcionamiento de las cámaras o para regular su funcionamiento interno cuando no existen esas disposiciones. La importancia de la facultad reglamentaria de las cámaras, cuyo fruto es el reglamento, se encuentra reflejada en la opinión del profesor Silvano Tosi consistente en que en los Estados con organización parlamentaria —incluso, se podría decir que en aquéllos no parlamentarios— buena parte de la historia del Parlamento se encuentra compendiada e ilustrada por la historia de sus reglamentos.

Además de esa importancia testimonial del reglamento, su trascendencia radica en que son reflejo de la autonomía del Poder Legislativo y de sus cámaras en el esquema de la división de poderes, en la medida en que posibilita tanto su independencia como la cooperación con los órganos públicos que se relacionan con sus funciones legislativas y de control. En el reglamento encontramos normas que disciplinan la función de control y, señaladamente, normas sobre la producción de normas jurídicas que constituyen la cobertura del proceso de reproducción del propio sistema jurídico.

En ese orden, resulta pacífica la opinión doctrinal de considerar al reglamento como una fuente del derecho parlamentario. Aun cuando en México se produjo la gran reforma a la Ley Orgánica del Congreso en 1999 y sus modificaciones posteriores, existe una magnificada opinión de que se expida una nueva normativa parlamentaria que considere tanto la transformación de la Ley Orgánica vigente, como la adopción de reglamentos propios de cada Cámara. Como sabemos, subsiste en el entramado normativo vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 20 de marzo de 1934, reformado, entre otros, por sendos decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de noviembre de 1934 (reformó el artículo 46), de 31 de diciembre de 1935 (reformó el artículo 177), de 16 de octubre de 1937, de 1 de noviembre de 1937 (derogó la modificación de 16 de octubre), de 27 de enero de 1940, de 21 de diciembre de 1957, de 31 de diciembre de 1963 (se reformaron los artículos 3°, 5°, 6° y 14), 21 de octubre de 1966 (se reformaron los artículos

85, 94, 176 y 179), 20 de enero de 1975 (se reformaron los artículos, 54, 90, 114, 126, 127, 128, 139, 130 y 131), 11 de diciembre de 1975 (se reformó el artículo 66) y de 27 de noviembre de 1981 (se adicionó un párrafo segundo al artículo 60).

Este ordenamiento se compone de 214 artículos base y de dos transitorios en su origen. Los apartados del articulado base versan sobre: la instalación de las cámaras, la presidencia y vicepresidencia de los secretarios y prosecretarios, de las sesiones, de la iniciativa de las leyes, de las comisiones, de las discusiones, de la revisión de los proyectos de ley, de las votaciones, de la fórmula para la expedición de leyes, de la comisión permanente, del *Diario de los Debates*, ceremonial, de la tesorería, de las galerías y un apartado relativo a las disposiciones transitorias. Sin embargo, con la nueva Ley Orgánica del Congreso buena parte del Reglamento Interior resultó inaplicable, lo cual produjo como consecuencia que el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica decretase la aplicación del Reglamento Interior, pero solamente de los contenidos no oponibles a la nueva ley. Por tanto, hoy se registra el anómalo caso de una normativa que pervive como reliquia parlamentaria, pero que todavía se invoca en múltiples ocasiones aun sin contarse con la certeza de su vigencia.

Por ello es que el impulso reformador del reglamento no resulta novedoso; a manera de ejemplo, durante la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, se presentaron 16 iniciativas sobre el tema, sin que se haya dictaminado una sola; en el curso de la LVIII se presentaron, a su vez, 17 iniciativas y únicamente se dictaminó una sin resolución en la Cámara de Senadores; mientras que en la LVII Legislatura se presentó solamente una que fue dictaminada en la Cámara de Diputados, mas no en la Cámara de Senadores. Antes de que las cámaras se dieran nuevos reglamentos, los legisladores buscaron alternativas que pueden considerarse subsidiarias. Una, en propuestas de modificación a la Ley Orgánica del Congreso. Otra, en un acusado frenesí por la adopción de acuerdos parlamentarios (*asistemáticos* y *accidentales*) agotables, en el mejor de los casos, al término de la legislatura o con el ejercicio de la atribución a la que prestaron auxilio normativo; y como última opción, incluyendo materias o contenidos parlamentarios en leyes federales o en reglamentos de otros sectores (ejemplos, ciertos contenidos de la Ley de la CNDH, la Ley del Banco de México, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, etcétera). En buena medida, estos aspectos reciben tratamiento en el Comentario al artículo 70, de esta misma obra.

Convocatoria para elecciones extraordinarias

El artículo 77, fracción IV, constitucional, que otorga a las cámaras la facultad común de convocar a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de sus miembros elegidos por el principio de mayoría relativa —salvo las que ocurran en el último año de ejercicio—, concuerda con el numeral 63 de la propia Constitución, en cuanto precisa las condiciones para declarar vacante una diputación o senaduría por no aceptación del cargo y, ratifica que las vacantes de diputados y senadores elegidos por el principio de mayoría relativa deben cubrirse mediante un proceso electoral extraordinario.

De la misma manera, concurda con lo dispuesto en los artículos 55 y 58 de la Constitución, concernientes a los requisitos de elegibilidad que deben reunir quienes han de ocupar el cargo de diputado y senador, respectivamente. Las disposiciones constitucionales se desarrollan en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 10 —requisitos de elegibilidad para ser senador o diputado federal—, 11 —restricciones al registro de candidatos a diputados y senadores—, 23 —prevé la declaración de nulidad de elecciones y la forma de cubrir las vacantes de diputados y senadores—, 24 —regula la convocatoria de elecciones extraordinarias—, y 208 —precisa las etapas del proceso electoral ordinario—. En ese marco, cabe considerar que la convocatoria de elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de diputados y senadores al Congreso de la Unión, debe presentarse en forma de iniciativa de decreto, por cualquiera de los legisladores de las cámaras. La iniciativa de decreto debe reunir los requisitos de cualquier iniciativa; pero su parte propositiva debe contener el texto de la convocatoria en el cual se precisen con toda claridad:

- El carácter de convocatoria;
- Su objeto;
- Los requisitos de elegibilidad de los candidatos;
- El día de la celebración de las elecciones;
- Competencia del Instituto Nacional Electoral para ajustar los términos, plazos y demás condiciones del proceso electoral extraordinario, y
- El periodo de ejercicio constitucional o resto de él para el cual se convoca.

El decreto debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y hacerse del conocimiento de las autoridades electorales competentes. En la vida contemporánea, los procesos electorales extraordinarios no son desconocidos en el orden federal ni en el orden local, aunque cabe reconocer que es en el ámbito local en donde se han llevado con mayor frecuencia. Otro aspecto es que la mayoría de los procesos electorales extraordinarios se han verificado luego de que se han declarado nulas las elecciones por los tribunales electorales.

Otras facultades comunes de las cámaras

Aun cuando el artículo 77 de la Constitución, concreta las facultades comunes a ambas cámaras, ello no debe llevar a considerar que el artículo las tasa. Por el contrario, otros artículos de la Constitución otorgan facultades comunes a ambas cámaras.

Muestra de ello son las facultades constitucionales que se conceden a los presidentes de cada una de las cámaras, para velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar (artículo 61, párrafo segundo); la facultad de sesionar de manera extraordinaria (artículo 78, frac-

ción IV), o la facultad para promover controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracciones I y II).

Incluso, en torno a las controversias constitucionales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, que cualquiera de las cámaras se encuentra legitimada para promover el instrumento de tutela constitucional para la defensa de sus atribuciones competenciales estipuladas en el artículo 73 de la propia Constitución, en la jurisprudencia del rubro:

CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. De la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el 31 de diciembre de 1994, así como del nuevo texto constitucional que se aprobó en esa ocasión y de la ley reglamentaria correspondiente se advierte, con toda claridad, que las controversias constitucionales que puedan suscitarse entre los poderes federales o locales o entre las distintas entidades políticas que conforman la República, tienen como finalidad fundamental el establecimiento de un medio de defensa judicial en el que los poderes o entidades que se consideren afectados por actos realizados por otro poder o entidad puedan defender ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus respectivas esferas de atribuciones, sin importar que éstas sean exclusivas o compartidas, ya que, ninguno de los ordenamientos indicados, ni sus exposiciones de motivos, establecen que las cámaras del Congreso de la Unión estén legitimadas para incoar las controversias constitucionales, única y exclusivamente en defensa de las atribuciones que les son exclusivas. Es cierto que una de estas cámaras no podría defender, a través de este medio, las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones; sin embargo, la Cámara que se encuentre en ejercicio de la facultad correspondiente sí puede acudir en defensa de las facultades que la Constitución Federal establece a favor del Congreso de la Unión para ser ejercidas por ambas cámaras, separada y sucesivamente; lo anterior, porque el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso de la Unión en su composición total, también incide sobre la facultad individual de la Cámara que la esté desarrollando. Además, si se aceptara que solamente el Congreso de la Unión puede actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Norma Fundamental, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria, pues el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las cámaras que lo integran, estaría supeditado a la voluntad de la otra, con lo que se desconocería la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el artículo 105, fracción I, inciso c) constitucional. Controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veinticuatro de agosto en curso, aprobó, con el número 83/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil.

Vale la pena considerar que la legislación secundaria también otorga a las cámaras facultades comunes. Por ejemplo:

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a cada una de las cámaras la facultad de defender sus intereses jurídicos por medio de su representante legal —en el caso de la Cámara de Diputados— o jurídico, en el supuesto de la Cámara de Senadores (artículos 23.11 y 67.1).

Derecho comparado

El sistema bicameral no es un sistema predominante en los estados latinoamericanos; es más, apreciando el número de países que le han articulado, se llega a la conclusión de que el bicameralismo representa una minoría. Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, se han decantado por órganos legislativos unicamerales; por el contrario, Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, son bicamerales.

En Europa, optan por el sistema bicameral Alemania, Bélgica —aunque el artículo 36 de su Constitución determina que el rey también compone el Poder Legislativo— España, Francia, Países Bajos, Irlanda —cuyo artículo 15 constitucional precisa que el Parlamento también se compone por el presidente— e Italia; mientras que han elegido el sistema unicameral Dinamarca, Luxemburgo, Hungría, Finlandia, Suecia, Grecia —con la particularidad de que se estatuye que la función legislativa se ejerce por la Cámara de Diputados y el presidente de la República— Chipre y Portugal.

En los sistemas unicamerales, las funciones comunes de ambas cámaras no se encuentran previstas como tales, aunque sí como atribuciones propias del órgano legislativo, generalmente la asamblea nacional, en los sistemas constitucionales unicamerales; mientras que las funciones comunes sí lo están en los sistemas constitucionales bicamerales. Las funciones comunes a ambas cámaras, en los sistemas bicamerales, se encuentran establecidas de forma especial o dispersa y con una mayor o menor extensión, con puntos de coincidencia y de diferencia.

Autonormatividad

La primera y quizá la más importante de las facultades constitucionales reconocidas a las cámaras es la *potestad autonormativa*; es decir, el poder de darse sus propias normas, pues con ello se garantiza en gran medida su independencia y autonomía frente a los otros poderes públicos, en tanto que posibilita la distribución del poder para ejercerlo sin monopolios (artículos constitucionales 66 de la República Argentina; 159 fracción I y 160 fracción I de Bolivia; 56 de Chile; 90, 3) de República Dominicana; artículo 1º, sección 5, cláusula 2, de los Estados Unidos de América; 105 de la República Oriental de Uruguay; 60, de Bélgica; 72.1 de España; 15.10 de Irlanda; y 64, párrafo primero de la República Italiana).

Juez electoral

En el ámbito latinoamericano las constituciones se han dividido, por un lado, entre aquellas que otorgan la facultad de calificar las elecciones de sus miembros a las propias cámaras (artículo 64 de la Constitución de la República Argentina de 1994, aunque se debe aclarar que conforme al artículo 4º transitorio de la propia Constitución argentina se otorgaron facultades a la Justicia Electoral Nacional para calificar los requisitos de viabilidad de los senadores elegidos) y, por otro lado, aquellas que otorgan la facultad de calificación a las cámaras en un primer momento, pero de manera definitiva a otras instancias, de ordinario, las judiciales (artículo 205 de la Constitución boliviana y 95 de la Constitución chilena); mientras que otras constituciones solamente otorgan esa atribución a órganos diversos de las cámaras. En el entorno europeo las constituciones que prevén funciones comunes no han incorporado esta facultad de calificación de la elección de sus integrantes.

Disciplina

Un factor fundamental de racionalización parlamentaria lo constituye el orden y control en el interior de las cámaras, cuyo objeto es asegurar las condiciones mínimas que permitan el ejercicio de sus funciones y que ha sido desarrollado mayormente en las constituciones latinoamericanas. En vista de que las cámaras tienen imputadas facultades correctivas y disciplinarias, éstas son traducibles en la imposición de medidas de reproche o sanción que van del llamamiento al orden, hasta la exclusión del legislador de la Cámara. Así, por ejemplo, el artículo 66 de la Constitución de la República Argentina prevé que:

Una mayoría calificada de las cámaras puede corregir a sus miembros e, incluso, por inhabilidad física o moral, excluirlos de su seno (el artículo 204 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la República Argentina prevé esta hipótesis para casos graves).

En el mismo sentido, el artículo 157 de la Constitución de Bolivia prevé la hipótesis de pérdida del cargo de asambleísta por causas diversas; en tanto que la Constitución de la República Dominicana prevé la facultad en general, en materia disciplinaria e incluso de pérdida del encargo (artículos 88 y 90, fracción I).

Una cuestión importante, consiste en dilucidar si estas facultades comunes disciplinarias de las cámaras trascienden sus propios ámbitos institucionales; esto es, si alcanzan a terceros. En ese orden, cabe mencionar como ejemplo el artículo 216 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, contundente en cuanto a la facultad de que la Cámara puede imponer, a quien impida el ejercicio de las funciones parlamentarias, el arresto hasta por 72 horas; aunque el Reglamento de la Cámara de Diputados de la República Argentina no otorga a la misma tal facultad, sino la de adoptar las medidas necesarias.

Petición de informes y comparecencias

En gran medida vinculada con sus funciones de control, las cámaras tienen atribuciones para solicitar que órganos o funcionarios del gobierno les proporcionen información sobre asuntos de su competencia, o bien, para que comparezcan para responder cuestionamientos sobre asuntos que se ventilan en la Cámara (artículos 135 .3 y .4 de la Constitución de Colombia; 192 y 193 de la Constitución de Paraguay; 118 y 119 de la Constitución de la República Oriental de Uruguay).

En la Constitución de Bélgica, las cámaras pueden solicitar la presencia de los ministros del gobierno (artículo 100); mientras que la Ley Fundamental de España faculta a los órganos legislativos para que reclamen la presencia de los miembros del gobierno (artículo 110.1).

Bibliografía

- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel (2004), *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, México, Porrúa.
- TENA RAMÍREZ, Felipe (1997), *Derecho constitucional mexicano*, 22a. ed., México, Porrúa.
- (1999), *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona (2001), *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (1995), *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1998), *Diccionario universal de términos parlamentarios. Voces diversas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía (1997), *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- SOLÉ TURA, Jordi y Miguel A. Aparicio Pérez (1988), *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos.
- TOSI, Silvano (1999), *Diritto parlamentare*, 3a. ed., Milan, Giuffrè Editore.

Artículo 77

Trayectoria constitucional

Primera reforma

77

Diario Oficial de la Federación: 15-XII-1986

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se reforma la fracción IV de este artículo para precisar, en el caso de que ocurra la vacante de algún diputado electo mediante representación proporcional, que ésta será cubierta por el candidato del mismo partido que siga en el orden de la lista regional correspondiente, después de haber concluido con todas las asignaciones originales.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-X-2003

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se reforma el contenido de la fracción IV, relativo a la sustitución de diputados electos por el principio de representación proporcional, remitiéndose a este respecto a lo dispuesto en el artículo 63 constitucional.

Artículo 78

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812, los artículos 157, 158 y 159 se refieren a la Diputación Permanente. El artículo 157 estableció que antes de separarse las Cortes nombrarían una diputación, que se llamaría “Diputación Permanente de Cortes”, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa y tres de las de ultramar, y el séptimo saldría por suerte entre un diputado de Europa y otro de ultramar. Al mismo tiempo nombrarían las Cortes dos suplentes para esta diputación: uno de Europa y otro de ultramar. La duración de la Diputación Permanente era de unas Cortes ordinarias a otras.

Con el establecimiento de la República Federal, los artículos 113 al 115 de la Constitución Federal de 1824 establecieron que durante el receso del Congreso General habría un “Consejo de Gobierno”, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado. Este consejo tendría por presidente nato al vicepresidente de los Estados Unidos y nombraría según su reglamento, un presidente temporal que hiciera las veces de aquél en sus ausencias. En el artículo 99, se estableció que:

En caso de imposibilidad perpetua del presidente y vicepresidente, el congreso, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, proveerán, respectivamente, según se previene en los artículos 96 y 97, y en seguida dispondrán que las legislaturas procedan a la elección de presidente y vicepresidente según las formas constitucionales.

Asimismo, la fracción VI del artículo 110, al tratar de las atribuciones del presidente, estableció la de nombrar los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores

78

Sumario	
Artículo 78	
Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	359
Texto constitucional vigente.	362
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto	363
Bibliografía	373
Trayectoria constitucional	374

del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno; la fracción XXI estableció la de conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado y, en sus recesos, al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos. En el artículo 116 se consignaron las atribuciones de este Consejo:

- I. Velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.
- II. Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión.
- III. Acordar por sí solo o a propuesta del presidente la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir, para que haya acuerdo en uno y otro caso, el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, según se indica en las atribuciones XVII y XVIII del artículo 110.
- IV. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el artículo 110, atribución XI.
- V. Aprobar el nombramiento de los empleados que designa la atribución IV del artículo 110.
- VI. Dar su consentimiento en el caso del artículo 112, restricción I.
- VII. Nombrar dos individuos para que, con el presidente de la Corte Suprema de Justicia, ejerzan provisionalmente el supremo poder ejecutivo según el artículo 97.
- VIII. Recibir el juramento del artículo 101 a los individuos del supremo poder ejecutivo, en los casos prevenidos por esta Constitución.
- IX. Dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 110, y en los demás negocios que le consulte.

Con el establecimiento del centralismo, en el artículo 57 de la Tercera Ley Constitucional de 1836 se estableció que la Diputación Permanente se compondría de cuatro diputados y tres senadores, que al fin de las primeras sesiones ordinarias de cada bienio nombrarían sus respectivas cámaras. Las facultades de la Diputación se contienen en el artículo 58:

- I. Citar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo resuelva el presidente de la República, o ella lo crea necesario con arreglo al artículo 21.
- II. Citar al Congreso a la continuación de sus sesiones ordinarias, interrumpidas según el artículo 24.
- III. Citar al Senado a sesión particular en los casos y para los fines del artículo 53, párrafo 2.
- IV. Dar o negar a los individuos del Congreso licencia para ausentarse de la capital, estando las cámaras en receso.
- V. Velar durante él sobre las infracciones de la Constitución.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se determinó que el día antes de cerrarse las sesiones de cualquier periodo del Congreso, la Cámara de

Senadores elegiría a cuatro individuos y la de Diputados a cinco para formar la Diputación Permanente, que deberá durar hasta el periodo que sigue.

Las facultades de la Diputación Permanente eran, conforme al artículo 82, las de hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decretara el Gobierno; recibir las actas de elecciones de presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte de justicia; citar a la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones cuando haya de ejercerlas según la ley, y ejercer las económicas que le señale el reglamento. Esta Diputación Permanente se regía por un Reglamento Provisional para el Gobierno de la Diputación Permanente, del 30 de marzo de 1844.

En la Constitución Federal de 1857, el artículo 73 estableció que, durante los recesos del congreso de la Unión, habría una Diputación Permanente, compuesta de un diputado por cada estado y territorio, que nombraría el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones. Las atribuciones de la Diputación Permanente eran las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fracción XX.
- II. Acordar por sí sola, o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias.
- III. Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 85, fracción III.
- IV. Recibir el juramento al presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución.
- V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la Legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse.

Con la reforma del artículo 73, el 13 de noviembre de 1874, se determinó que durante los recesos del Congreso habría una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras de víspera de la clausura de las sesiones. Se adicionó la fracción II, del artículo 74, para quedar como sigue:

- II. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso ó 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.

El texto original del artículo 78 de la Constitución de 1917 establecía que durante el receso del Congreso habría una Comisión Permanente compuesta por 29 miembros, de los que 15 serían diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Artículo 78

Texto constitucional vigente

78 *Artículo 78.* Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;¹
- 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. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;²
- V. Se deroga.³
- VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al presidente de la República;⁴
- VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y⁵
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.⁶

¹Fracción reformada, DOF: 17-08-2011.

²Fracción reformada, DOF: 09-08-2012.

³Fracción derogada, DOF: 10-02-2014.

⁴Fracción reformada, DOF: 09-08-2012.

⁵Fracción reformada, DOF: 09-08-2012, 11-06-2013.

⁶Párrafo con fracciones adicionado, DOF: 30-07-1999. Artículo reformado, DOF: 29-12-1980, 10-08-1987.

Artículo 78

Comentario por **Cecilia Mora-Donatto**

78

El artículo constitucional que aquí se comenta recoge una de las instituciones con mayor tradición hispánica, misma que alcanza hasta nuestros días. Su origen se remonta al siglo XIII, en el reino de Aragón en cuyas Cortes funcionaba una Comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases en que se dividía la Asamblea Parlamentaria durante el tiempo en el que éstas no actuaban. Dicha Comisión remplazaba a las Cortes en dos de las principales funciones, que eran: la administración de subsidios y velar por la observancia de los fueros.

Dicha Comisión Permanente, de origen aragonés, pronto fue adoptada por Cataluña y por el reino de Castilla y León, con nombre y facultades más o menos parecidos. Lo que se perseguía era, que durante los recesos de las Cortes Generales, existiera un órgano que las sustituyera en algunas de sus funciones por una comisión integrada por miembros de aquélla, con el principal objetivo de preservar las conquistas populares de los amagos del poder real. Esa figura cayó en declive durante las siguientes tres centurias, reapareciendo en la Constitución de Cádiz bajo el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con las facultades, entre otras secundarias, de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, y con la atribución de poder convocar a Cortes extraordinarias cuando fuese necesario. Después de la Constitución gaditana y durante el siglo XIX, se ignora, en casi toda Europa, la figura de la Comisión Permanente; aunque se le rescata en la Constitución española de 1931, sus perfiles se apartaron de sus orígenes. En Europa, hay vestigios históricos de su existencia en Alemania, Baviera, Prusia y Checoslovaquia. En América, diversas constituciones de las colonias, entonces ya independizadas, la regularon.

En México, la Constitución Federal de 1824 la recoge en su artículo 113, con el nombre de Consejo de Gobierno, que actuaría durante los recesos del Congreso General y estaba presidido por el vicepresidente e integrado por los representantes de las legislaturas y la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado. A diferencia de la de Cádiz, en la que la Diputación Permanente resultó, obviamente, integrada por los diputados de la única Cámara establecida, en la Constitución del México independiente tal atribución quedó a cargo de las entidades federativas a través de los senadores. En el contexto histórico del México de aquellos días parecía lo más indicado frente a los centralistas que no terminaban por aceptar el sistema federal; era necesario fortalecer el naciente federalismo y se pensó que el órgano (a semejanza de las diputaciones permanentes gaditanas, ésta actuaría durante los recesos del Congreso General) estuviera formado más que por representantes populares, por representantes

de las entidades federativas. Solamente así es fácil comprender algunas de las funciones que se encomendaron al Consejo de Gobierno, como la de ejercer una especie de control de constitucionalidad a través del cual velaría sobre la observancia de la Constitución y la de hacer las observaciones que considerara pertinentes para el cumplimiento de la misma; además de la que prescribía que dos de sus miembros, unidos al presidente de la Corte Suprema de Justicia, se hicieran cargo del ejercicio del Ejecutivo provisionalmente, en las faltas temporales del presidente y del vicepresidente de la República, a la vez.

Durante la etapa del México centralista, tanto en 1836 como en 1843, se reguló el órgano que debía actuar durante los recesos del Congreso General con el mismo nombre que la Constitución de Cádiz: Diputación Permanente, pero limitando el número de sus miembros a cuatro diputados y tres senadores las “Siete Leyes”, y a cinco diputados y cuatro senadores las “Bases Orgánicas”, en ambos ordenamientos se establecieron dos periodos anuales de sesiones.

El artículo 103, del proyecto constitucional de 1856, vuelve un tanto al sistema que sobre este órgano estableció la Constitución de 1824, al disponer la creación de un Consejo de Gobierno nombrado por el mismo Congreso, que quedaría integrado con un diputado por cada entidad federativa, dada la supresión que se había hecho del Senado. Pero la comisión abandonó la idea de crear un consejo de esta naturaleza en el momento en el que iba a ser debatido, y por 79 votos a favor y 1 en contra se aprobó el artículo 73 de la Constitución liberal de 1857, que reguló a la Diputación Permanente como el órgano que debería actuar durante los recesos del Congreso, mismo que se compondría por dos diputados por cada estado y territorio, que el propio Congreso debería de nombrar en la víspera de la clausura de sus sesiones.

Pero con la restauración del Senado en 1874 se reforma dicho artículo y se le da, desde entonces, el mismo texto que recogió posteriormente el proyecto de Carranza y que por el artículo 78, de la Carta de 1917, ha llegado hasta nuestros días. En él aparece la denominación de Comisión Permanente en lugar de Diputación Permanente, ya no estaría integrada únicamente por diputados, sino también por senadores, en número total de 29 miembros: 15 y 14 respectivamente, nombrados en la víspera de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General. Tal conformación se alteraría mediante reforma a dicho precepto de agosto de 1987, que amplía su número de integrantes a 37, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, tal y como hoy se establece.

Como puede inferirse, la Comisión Permanente responde de manera fundamental a la necesidad de que las labores de los tres poderes, es decir, el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo, sean también prolongadas en el tiempo, pues por la índole del trabajo parlamentario los periodos de sesiones han sido concebidos temporalmente limitados, frente a lo que podríamos llamar la actividad ilimitada del Ejecutivo y el Judicial; por ello, es necesario que el Congreso prolongue su representación a fin de que la correspondencia con el resto de los poderes sea constante.

La Comisión Permanente es 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; sus funciones son diferentes a las que se atribuyen a éste y de lo cual se

infiere que no se trata de un órgano sustituto, porque de ser así tendría encomendadas las mismas funciones. Se trata de un órgano legislativo que complementa al anterior porque, en lo general y esencial, tiene a cargo la preparación de los asuntos públicos que el Congreso de la Unión debe tratar durante los periodos ordinarios de sesiones, o bien, la convocatoria a sesiones extraordinarias al mismo y, en caso extremo, el conocimiento de asuntos de urgente resolución.

Todas las facultades que ejerce el Poder Legislativo mexicano y en las que participa el Congreso General con la suma de ambas cámaras, o bien de manera exclusiva cada una de éstas, se desarrollan durante los dos periodos ordinarios de sesiones, en los que deberán reunirse los plenos de ambas cámaras, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución:

Ambos periodos de sesiones van respectivamente del 1º de septiembre y hasta el 15 de diciembre del mismo año —excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo el 1º de diciembre de conformidad con el artículo 83 de la Constitución en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre— y a partir del 1º de febrero y hasta el 30 de abril de ese año. Durante estas fechas, las cámaras están obligadas constitucionalmente a reunirse de manera plenaria, lo que implica que más allá de estos dos periodos ordinarios de sesiones, las asambleas desarrollarán su trabajo en comisiones.

Durante los recesos del Pleno operará la Comisión Permanente cuyos integrantes serán nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones y para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. En suma, y conservando la originaria influencia hispánica, nuestra vigente Constitución imprime a la Comisión Permanente tres características determinantes:

- a) Es un organismo que reemplaza, continúa y complementa al Congreso y que opera en los recesos del cuerpo legislativo;
- b) Esa continuidad solamente se da en las atribuciones que le encomienda la propia Constitución, entre las que no se encuentra la de naturaleza materialmente legislativa, y
- c) Es el único órgano que tiene competencia para activar en tiempos de receso, mediante convocatoria a sesiones extraordinarias, al Congreso de la Unión, a alguna de sus cámaras o a ambas.

En suma, del texto constitucional pueden inferirse que las finalidades de nombrar una Comisión de este tipo posee diversos matices; por un lado, queda clara la continuidad y permanencia de cada una de sus cámaras y del Congreso de la Unión en un órgano que, aunque no posee las mismas facultades que éste, puede convocarlo en cualquier momento; por tanto, el Poder Legislativo nunca deja de estar presente en la vida política del país, ni siquiera en sus periodos de receso. Cada una de las cámaras, por otro lado, estará representada durante este tiempo por los miembros que cada una haya designado. De lo enunciado hasta aquí podemos constatar que en algunos casos, la Comisión Permanente decide por sí misma, mientras que en otros debe proceder a la reinstalación extraordinaria del Congreso, con el fin

de que sea éste el que asuma las decisiones. Según lo establece el artículo 118, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOCG):

El mismo día en que las cámaras acuerden su respectiva clausura de sesiones ordinarias, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán a efecto de elegir a su Mesa Directiva en el recinto que corresponda.

Para elegir a dicho órgano se ajustarán al siguiente procedimiento:

- a. Los diputados y senadores se reunirán bajo la presidencia provisional de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales.
- b. Para su auxilio, el presidente provisional designará a dos secretarios.
- c. Los diputados y senadores elegirán, en votación por cédula, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

No deja de ser un desacierto normativo que podría provocar problemas de interpretación el hecho de que aquí se establezca la elección del presidente de la Comisión Permanente y, en el artículo 23.1 de la propia LOCG, se reconozca como atribución del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados presidir las sesiones de la Comisión Permanente. La duración de la misma queda condicionada a la vigencia de la propia Comisión, por cuanto que las disposiciones reglamentarias supeditan el ejercicio de sus funciones al receso de las cámaras para el cual fue electa.

La Mesa Directiva es un órgano colegiado que tiene la función de conducir los trabajos de la Comisión Permanente, de conformidad con las normatividad aplicable, aunque ésta es francamente escasa, no existen disposiciones jurídicas expresas sobre las atribuciones de dicha Mesa Directiva ni en su actuación como órgano colegiado ni en lo particular de sus miembros. No obstante la reciente publicación de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, la regulación específica sobre la Comisión Permanente no se incluyó en ninguno de los dos ordenamientos. En el Reglamento de la Cámara Alta y conforme al artículo segundo transitorio, del Decreto que reforma el artículo 3° de la LOCG, publicado en diciembre de 2004, seguirán siendo aplicables en lo que no se opongan a dicha Ley, las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante RICG). Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo noveno transitorio señala:

Todas aquellas disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que sean materia del Congreso General, así como de la Comisión Permanente, seguirán vigentes en tanto no se expida el ordenamiento específico.

Este vacío normativo en la práctica ha dado pie a atribuirle por analogía a esta Mesa y a sus integrantes, las facultades y reglas de funcionamiento recopiladas en los artículos 15 al 26 y demás relativos al RICG en lo que es aplicable, conforme a su na-

turalidad y atribuciones constitucionales. Desde esta perspectiva, y también por analogía, podrían tener aplicación las normas comunes que la LOCG y el RICG atribuyen a estos órganos directivos. Esta ausencia de regulación expresa se presenta igualmente en otros aspectos de la organización y el funcionamiento de la Comisión Permanente, como es el caso del orden del día, sesiones, debates y procedimiento. Cuestiones en las que se ha adoptado una práctica apoyada en las disposiciones del RICG; práctica que, por otro lado, no ha sido uniforme.

En consecuencia, y en términos generales, podemos afirmar que le corresponde a la Mesa Directiva bajo la autoridad de su presidente, preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos aplicables.

Según lo dispuesto en el artículo 127 de la LOCG, para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones, las cuales en la práctica se han denominado: primera, segunda y tercera comisión. Se ha definido que la *primera* se ocupa de los asuntos relacionados con las materias de gobernación, puntos constitucionales y de justicia; la *segunda*, de las cuestiones de relaciones exteriores, defensa nacional y educación pública, mientras que la *tercera*, de las materias referentes a hacienda y crédito público; agricultura y fomento industrial, y comunicaciones y obras públicas.

Siguiendo la regla de la usual estructura de dirección de las comisiones de las cámaras, las comisiones de la Permanente cuentan con un presidente y tres secretarios. Tanto en la composición de la directiva de las comisiones, como en la de sus integrantes, opera la regla de atender a la pluralidad política representada en las cámaras, conforme al criterio de proporcionalidad en la integración del Pleno de las mismas. Ni la Ley Orgánica ni el Reglamento nos dan reglas expresas respecto a las atribuciones del presidente y los secretarios de las comisiones, y menos aún establecen las reglas de su funcionamiento, por lo que las disposiciones que operan analógicamente para las comisiones de Cámara establecen los ordenamientos jurídicos referidos.

Por lo que hace a su funcionamiento, la Constitución no determina expresamente cuál es el *quórum* con que deba sesionar válidamente la Comisión Permanente; tampoco lo hacen la LOCG ni el RICG. No obstante, existe un principio general aplicable a los órganos colegiados de naturaleza legislativa, que deriva de lo dispuesto en el artículo 63 constitucional, es decir, que se requiere la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros para que sesionen y ejerzan válidamente sus atribuciones. Lo que sí señala el artículo 123 de la LOCG es que sus resoluciones se adoptan por mayoría de votos de sus miembros presentes.

Por lo que respecta a su forma de sesionar, la Comisión Permanente debe hacerlo cuando menos una vez por semana; su presidente no tiene autoridad para dispensar del cumplimiento de esta obligación; en cambio, queda a su arbitrio determinar el día y la hora en que deba verificarse ordinariamente la reunión y convocar a sus miembros a sesiones

cuantas veces lo estime necesario fuera de los días y horas determinados por la Ley (artículos 121 de la LOCG y 174 del RICG).

Como no existe norma jurídica que rijan la duración de las sesiones, es hábito que mediante acuerdos aprobados por cada Comisión Permanente se fijen los consensos generales para la conformación del Orden del Día, el desarrollo de las sesiones y los debates sobre asuntos de interés nacional. Así, desde mayo de 2000, se adoptó en el Senado de la República la práctica de emitir acuerdos parlamentarios para normar las sesiones de la Comisión Permanente; por lo que respecta a la Comisión Permanente que está funcionando durante la LXIII Legislatura, el Acuerdo relativo a las sesiones y orden del día de la Comisión Permanente del segundo receso del primer año de ejercicio constitucional de dicha Legislatura señala que la Comisión Permanente sesionaría una vez por semana, preferentemente los días miércoles. Las sesiones darían inicio a las 11 de la mañana y tendrían una duración de hasta cuatro horas, las cuales podrán ampliarse por acuerdo del Pleno. Posibilitando que los grupos parlamentarios convoquen a sesiones en días diferentes al señalado e incluso convoquen de manera extraordinaria cuando existan asuntos supervenientes.

En cuanto a la integración del Orden del Día, deben listarse en primer término los asuntos que las disposiciones legales establezcan como materia de la Comisión Permanente y los temas deberán agruparse conforme a los conceptos que correspondan de acuerdo con la siguiente prelación:

- 1) Lecturas y aprobación, en su caso, de la sesión anterior.
- 2) Comunicaciones.
- 3) Solicitud de licencias.
- 4) Iniciativas de ley o de decreto.
- 5) Dictámenes.
- 6) Propositiones con punto de acuerdo.
- 7) Solicitudes de excitativa.
- 8) Agenda política. Por otra parte, establece que la Mesa Directiva tendría reunión previa el día de la sesión, a las 9:00 horas, para acordar el Orden del Día correspondiente.

El mismo Acuerdo establece que todas las iniciativas se recibirán y publicarán en la *Gaceta de la Comisión Permanente*, y serán leídas en tribuna por su autor hasta por un tiempo máximo de cinco minutos. En cada sesión se presentarán en tribuna un máximo de tres iniciativas asignadas a cada uno de los grupos parlamentarios del PRI, del PAN y del PRD. Asimismo, se distribuirán dos iniciativas por sesión entre los grupos parlamentarios del PVEM, del PT, de Morena, de Movimiento Ciudadano, de Nueva Alianza y de Encuentro Social, para su presentación en tribuna.

Con relación a las propositiones con punto de acuerdo, podrán registrarse todas las propositiones que interesen a los legisladores, las cuales se publicarán y turnarán a comisiones. Solamente se presentarán en tribuna las que cuenten con el apoyo del respectivo grupo parlamentario. En el apartado de Agenda Política se inscriben los asuntos referidos a los temas de interés para los grupos parlamentarios sobre sucesos nacionales o internacionales; dichos temas son exclusivamente para deliberación. Los dic-

támenes que propongan proyectos de decreto deberán someterse a dos lecturas en sesiones continuas, aunque este requisito puede dispensarse por acuerdo del Pleno. La *Gaceta de la Comisión Permanente* contendrá:

1. El Orden del Día de las sesiones plenarias.
2. Los acuerdos que adopte la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
3. Las convocatorias y el Orden del Día de las reuniones de las comisiones de la Comisión Permanente, cuando éstas así lo soliciten.
4. Las actas de las sesiones públicas y de las comisiones, en su caso.
5. Las iniciativas de ley o decreto que se presentarán en la Comisión Permanente.
6. Los dictámenes de las comisiones.
7. Las comunicaciones oficiales dirigidas a la Comisión Permanente.
8. Las proposiciones y acuerdos de la Mesa Directiva.
9. Las proposiciones de los grupos parlamentarios y de los legisladores.
10. Las comunicaciones y resoluciones que envíen ambas cámaras del Congreso de la Unión.
11. Las comunicaciones de los legisladores que en representación de las cámaras del Congreso de la Unión asistan a reuniones diplomáticas parlamentarias, y
12. Los documentos que disponga la Mesa Directiva.

Resulta interesante un Acuerdo reciente de la Comisión Permanente mediante el cual se establecen los lineamientos para regular las reuniones de comisiones en las que se convoquen a servidores públicos de la Administración Pública Federal y de los organismos con autonomía constitucional. Dichos lineamientos señalan:

1. Las comisiones de la Permanente podrán invitar a servidores públicos de la Administración Pública Federal y de los organismos con autonomía constitucional para tratar algún asunto concerniente de la función a su cargo. La invitación será procedente cuando las comisiones así lo acuerden, cumpliendo los requisitos del resolutivo quinto del Acuerdo para normar las sesiones y el Orden del Día de la Comisión Permanente.
2. El presidente de la comisión de que se trate informará por escrito al presidente de la Mesa Directiva del acuerdo tomado para invitar a servidores públicos.
3. El presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente establecerá la coordinación necesaria y emitirá la invitación en la que se especifique el tema motivo de la misma y formalizará con el servidor público involucrado la fecha y hora en que pueda asistir, conforme a la agenda de actividades del invitado y la comisión.
4. Las reuniones de las comisiones en las que se reciba la asistencia de servidores públicos se ajustarán al formato o procedimiento que acuerde la comisión que corresponda.
5. A las reuniones de comisiones en que se reciba a algún servidor público podrá acudir cualquiera de los miembros de la Comisión Permanente. El presidente de la Comisión Permanente, si así lo determina, podrá designar a uno de los integrantes de la Mesa Directiva para que acuda con la representación del órgano.

Durante años, las sesiones de la Comisión Permanente tuvieron lugar en el recinto de la Cámara de Diputados, pero desde la LVI Legislatura se adoptó la práctica de que en el primer periodo de receso del año de ejercicio correspondiente la Comisión

Permanente funcionaría en la sede de la Cámara de Diputados y en el siguiente periodo, en la Cámara de Senadores. En abril de 2004, se reformó el artículo 117 de la LOCC para dar un mayor equilibrio a las sesiones de esta Comisión, agregándosele un segundo inciso, para señalar que la Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores. Además de las facultades que de manera dispersa otorga la Constitución a la Comisión Permanente, y las cuales mencionaremos más adelante, el artículo que aquí se comenta le confiere las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, *las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo* y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;
- V. Se deroga.
- VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al presidente de la República;
- VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Es justamente la fracción III, del precepto que venimos comentando, la que experimenta una reforma en agosto de 2011, para incorporar la frase *las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo*; dicha reforma recoge a su vez una minuta que en 2005 se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados. Según lo señala el Dictamen, se adecuan las atribuciones de la Comisión Permanente a las necesidades de flexibilidad que demanda el proceso legislativo, habilitándola constitucionalmente a efecto de poder recibir las eventuales observaciones que el Ejecutivo federal pudiera hacerle a los proyectos de ley o decreto aprobados por el Congreso General. Seis años tardó el Constituyente Permanente en incorporar dicha frase al texto del artículo que comentamos.

En 2012, se adicionó a la fracción IV la facultad de emitir por mayoría la convocatoria para que el Congreso de la Unión tenga que erigirse en Colegio Electoral y designar presidente interino o sustituto. Ese mismo año se amplió el periodo de treinta a sesenta días naturales para conceder licencia al presidente de la República, provocando la modificación de la fracción VI.

Más allá de las anteriores obligaciones, la Comisión Permanente debe formar dos inventarios, uno para cada una de las cámaras, que contengan las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubieren recibido durante los recesos del Congreso y que el último día de su ejercicio deberá entregar a las secretarías de las respectivas cámaras. Como ya señalábamos, la Constitución le otorga a la Comisión Permanente, de manera dispersa en su texto, diversas competencias, entre otras, las siguientes:

- Artículo 26: En los recesos del Congreso aprobar los nombramientos que haga el presidente de la República de los miembros de la Junta de Gobierno del organismo que tenga a cargo el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía.
- Artículo 27: Conocer de los nombramientos que haga el Ejecutivo Federal de los magistrados de los tribunales agrarios cuando el Congreso esté en receso.
- Artículo 28: Conocer de las designaciones que haga el presidente de la República con relación a los integrantes del Banco Central.
- Artículo 29: Aprobar en los recesos del Congreso la solicitud del Poder Ejecutivo para restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado, el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación que así lo amerite.
- Artículo 76 fracción V: Nombrar gobernador provisional de la terna que presente el presidente de la República, cuando por ocurrir la desaparición de poderes en algún estado, el Senado de la República haya declarado que ha llegado el momento de hacerlo.
- Artículo 84: Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior. Asimismo, si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.
- Artículo 87: Tomar protesta al presidente, cuando éste tome posesión de su cargo en un receso del Congreso.
- Artículo 88: Otorgar permiso al presidente de la República para que se pueda ausentar del territorio nacional.
- Artículo 102: En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General. También, la Comisión Permanente, en los recesos de la Cámara de Senadores, podrá llamar, a solicitud de los organismos protectores de los derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a cumplir las recomendaciones de dichos organismos.

- Artículo 135: Si el Congreso de la Unión no está reunido, corresponderá a la Comisión Permanente hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y, en su caso, hacer también la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución, según el procedimiento establecido en este precepto.

Esta Comisión no ha dejado de motivar serias polémicas en favor y en contra, cuestionamientos e intentos de supresión. Sin embargo, con mayor número de facultades, con diversos nombres y mecanismos de integración, la Comisión Permanente ha sobrevivido hasta nuestros días. No por esto hay que dejar de mencionar que para un sector importante de la doctrina su existencia es inútil e injustificada y que lo único que se busca con dicha Comisión es el predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial. A nuestro juicio, no es así, pues creemos que la Comisión Permanente persigue un fin muy específico, que es continuar y ordenar el trabajo parlamentario durante los recesos del Congreso de la Unión, además de que contribuye a que la imagen del Poder Legislativo siga latente, incluso, en los recesos; se trata de un órgano que no pretende suplir o sustituir al Congreso, de ahí que no se le hayan atribuido a esta Comisión facultades legislativas, sino simplemente facultades políticas y administrativas.

Quizá el aspecto que provoca más críticas a esta institución es el relativo a su composición, ya que en el seno de la Comisión Permanente no hay una representación proporcional de cada una de las cámaras. Por otro lado, se suele hacer hincapié en que existe una invasión de los senadores que participan en la Comisión adoptando decisiones exclusivas de los diputados y viceversa, lo que introduce una inconveniente excepción al principio de separación de competencia que se corresponde con una modalidad de los controles intraorgánicos.

En efecto, algunas de las críticas que se hacen a la integración de la Comisión Permanente son fundadas, pues la misma fue hasta hace unos años mayormente monopartidista, tendencia que comienza a revertirse en la medida en que se incorporan más legisladores de oposición al Congreso de la Unión y ello traerá consigo mayor pluralidad de este órgano. A pesar de lo anterior, la Comisión Permanente no deja de ser un órgano que debe adaptarse a los tiempos modernos. Es deseable pensar en su necesidad y finalidades con el objetivo de convertirla en un órgano renovado y adecuado que ejerce escrupulosamente sus facultades en función de las que le son propias a cada una de las cámaras. Un ejercicio reflexivo de este tipo con relación a la Comisión Permanente puede llevarnos incluso a la instauración de una Comisión Permanente para cada una de las cámaras que integran el Congreso General. Lo mismo cabe en el sentido de llevar hasta el seno de esta Comisión nuestro sistema de representación minoritaria, es decir, regular más concretamente sobre su integración y que en la misma se vea reflejada la pluralidad de las asambleas.

Tal vez éstas y otras reflexiones deberían haberse dado a la sazón de la promulgación de los nuevos reglamentos de ambas cámaras; es obvio que esto no fue así. A la luz de los artículos transitorios de ambos ordenamientos es posible inferir que, en breve, debe surgir una regulación específica sobre las sesiones del Congreso de la Unión y de la

Comisión Permanente. Hacemos votos para que antes de su publicación se reflexione con seriedad y realismo sobre la figura de la Comisión Permanente que consagra el artículo que aquí se comenta.

Bibliografía

- ARTEAGA NAVA, Elisur, “La Comisión Permanente”, en *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 21, mayo-agosto de 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor, “Comentario al artículo 78”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*, México, Procuraduría General de la República/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, México, Trillas, 1991.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1968.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1976.

Artículo 78

Trayectoria constitucional

78 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 29-XII-1980

LI LEGISLATURA (1-IX-1979/31-VIII-1982)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Designación por las cámaras de un sustituto para cada miembro de la Comisión Permanente.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se incrementa a 37 el número de los miembros de la Comisión Permanente, de los cuales serán 19 diputados y 18 senadores.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-VII-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se cambia completamente el texto del artículo para señalar las atribuciones de la Comisión Permanente.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-VIII-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

En este artículo, referente a la integración y las atribuciones de la Diputación Permanente, se reforma su fracción III, para incorporar la facultad que le permite, a la Dipu-

tación Permanente, recibir las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforman las fracciones IV, VI y VII del artículo. En la fracción cuarta, se establece la facultad de la Comisión Permanente para acordar por sí la propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias. En la fracción sexta se establece la facultad de la Comisión Permanente para conceder licencia hasta por 60 días naturales al presidente de la República. En la fracción séptima se determina la facultad de la Comisión Permanente para ratificar los nombramientos, en acuerdo con la reforma en materia de telecomunicaciones del artículo sexto constitucional del mismo año, de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-VI-2013

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma suprime la facultad de la Comisión Permanente para la ratificación del nombramiento de los integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de telecomunicaciones y competencia económica.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma deroga la fracción quinta del artículo.

Artículo 79

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Sostiene Luis Jáuregui que salvo por algunos periodos reformistas, la Real Hacienda novohispana siempre tuvo problemas para desempeñar labores administrativas con eficiencia.¹

79

La fiscalización de los oficiales reales fue una preocupación constante de la Corona española. Para ello se recurría al envío de contadores especiales que verificaban el funcionamiento de las Cajas Reales, o bien de contadores de cuentas, así como la concesión a las Reales Audiencias de facultades de fiscalización en materia de hacienda. La toma de cuentas de los funcionarios del fisco se estableció en las ordenanzas de 1654, pero con grandes deficiencias, dado que estaba confiada a miembros de las Audiencias, gobernador y regidores, quienes difícilmente tenían la práctica y experiencia necesarias. En 1600 se creó la Junta de Hacienda en el seno del Consejo de Indias, integrada por miembros del propio Consejo y del de Hacienda, con la función de dirigir la hacienda indiana y fiscalizar a los oficiales reales mediante visitas y revisión de los libros de cuentas de los oficiales.

Las deficiencias en el sistema de toma de cuentas llevó a que Felipe III creara en Burgos, el 24 de agosto de 1605, los Tribunales de Cuentas en México, Lima y Santa Fe,² luego en Río de la Plata y Chile.

Estos tribunales tuvieron como jurisdicción territorial la que abarcaba el virreinato respectivo. A partir de ese momento la relación directa que existía entre los

¹Luis Jáuregui, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, Facultad de Economía-UNAM, 1999, p. 43.

²Ismael Sánchez Bella, “El Tribunal de Cuentas de México (Siglo XVI)”, en *Derecho Indiano: estudios, fuentes, literatura jurídica, derecho público*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1991, p. 623.

Sumario

Artículo 79

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	377
Texto constitucional vigente.	383
Comentario	
María del Pilar Hernández	387
Antecedentes históricos	389
De la Contaduría Mayor de Hacienda	
a la Auditoría Superior	
de la Federación	392
Marco jurídico de la Auditoría	
Superior de la Federación	392
Análisis exegético.	394
Aspectos generales de la Auditoría	
Superior de la Federación	397
Jurisprudencias y tesis relevantes	405
Derecho comparado	407
Derecho internacional	410
Bibliografía	411
Trayectoria constitucional	412

oficiales reales con el monarca y el Consejo de Indias se llevó a cabo a través de estos tribunales como órganos superiores.

El Tribunal de Cuentas de México siguió el modelo de la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla, y se constituyó, como afirma Sánchez Bella, en una auténtica Audiencia en materia de hacienda.³

Los tribunales de cuentas estaban integrados por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia para ejecutar lo ordenado por los contadores. A fin de asegurar la independencia e imparcialidad de los contadores, se les prohibió casarse sin la licencia respectiva con hijas, hermanas o deudas dentro del cuarto grado de los oficiales reales de la Hacienda de sus distritos, ni de persona que tuviera a su cargo Hacienda Real de la cual hubiera de dar cuenta ante el Tribunal, ni tampoco los oficiales reales con hijas o hermanas de los contadores, ni los hijos o hijas de los unos con los de los otros, viviendo los padres, sin la licencia real, so pena de privación de sus oficios. De la misma manera se les prohibía ejercer el cargo de alcalde ordinario o de regidor de México.⁴

También estaban facultados para tomar y fenecer las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores fieles y tomadores de las rentas reales. Conocían también del cobro de los retrasos en el pago de deudas al fisco. El contador más antiguo debía visitar anualmente las Cajas Reales, inventariar lo que en ellas hubiera dado cuenta al virrey o presidente de la Audiencia para que procediera, averiguara y sentenciara. Recibían estos tribunales de cuentas las fianzas otorgadas por los oficiales reales al asumir su cargo, y tomaban cuenta de manera anual. Los contadores de los tribunales de cuentas eran verdaderos jueces, y sus disposiciones tenían carácter obligatorio para las autoridades.

Si de las cuentas que tomaban surgía alguna controversia, conocían de ella en primera y segunda instancia tres oidores de la Real Audiencia designados por el virrey o presidente con asistencia de dos contadores. Se admitía la segunda suplicación ante el Consejo de Indias.⁵ Durante las dos primeras décadas del siglo XVI las remesas a la Real Hacienda en España de recursos provenientes de las Indias experimentaron una disminución respecto de los últimos 10 años del siglo anterior.⁶

La causa en apariencia eran los gastos excesivos incurridos por las autoridades indianas, así como los problemas del tráfico ilícito de mercancías. Con la implementación de las intendencias, si bien subsisten los oficiales reales, se presentaron grandes cambios en la organización de la Real Hacienda Indiana. Los intendentes se

³*Ibidem*, p. 630.

⁴*Ibidem*, p. 631.

⁵Ismael Sánchez Bella, *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)*, México, Escuela Libre de Derecho/Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 68.

⁶Ildefonso Pulido Bueno, *La Real Hacienda de Felipe III*, Huelva, Artes Gráficas Andaluzas, 1996, p. 97.

convirtieron en los jueces de primera instancia en causas de hacienda en vez de los oficiales reales con la posibilidad de apelar sus sentencias ante la recién creada Junta Superior de Hacienda, independiente de las juntas de hacienda ordinarias y extraordinarias que se habían venido celebrando desde un inicio. Los intendentes reglamentaban la actuación de los funcionarios, elegían a los oficiales reales y controlaban todos los ramos de la Real Hacienda. En el caso del virrey, éste actuaba como superintendente general.⁷

En cuanto al Tribunal de Cuentas en México, en 1792 contaba ya con una planta de tres contadores, seis primeros de resultas, tres segundos de resultas, seis primeros ordenadores, tres segundos ordenadores, un archivero, dos oficiales de libros, seis primeros de glosa, seis segundos de glosa, un escribano, un portero, 38 individuos y 26 de cuentas atrasadas.⁸

Con la Constitución de Cádiz de 1812, el artículo 348 estableció que para que la tesorería general llevase su cuenta con la pureza que corresponde, el cargo y la data serían intervenidos respectivamente por las contadurías de valores y de distribución de la renta pública, conforme a una instrucción particular que arreglaría estas oficinas, de manera que sirvan para los fines de su instituto.

En el artículo 350 se contempla una Contaduría Mayor de Cuentas para el examen de todas las cuentas de caudales públicos, que se organizaría por una ley especial. En el México independiente, en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 se establecía que subsistirían los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, para los objetos de su atribución, como los peculiares de minería y de hacienda pública, que procederán como hasta entonces, según la ordenanza y las leyes respectivas.

El 12 de junio de 1823 el Primer Congreso Constituyente autorizó al gobierno para proveer las vacantes en todas las clases y ramos de la hacienda pública. Esta autorización incluía a los funcionarios de la Contaduría Mayor de Cuentas creada en la Constitución de Cádiz, conforme a una orden posterior del 12 de agosto de 1823. Tiempo después, el 15 de marzo de 1824, se ordenó mantener el número de empleados que tuviese a ese momento en ejercicio, en tanto se determinaba el nuevo arreglo de la hacienda pública.

El nuevo arreglo llegaría con la expedición, el 16 de noviembre de 1824, de la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en cuyo artículo 1º, se determinó la extinción del Tribunal de Cuentas, y más adelante, en su artículo 42 y siguientes, la creación de una Contaduría Mayor, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, con la tarea de realizar el examen y la glosa que anualmente debía presentar el secretario del despacho de hacienda y para las de crédito público.

⁷Carlos Díaz Rementería, “La Real Hacienda”, en Ismael Sánchez Bella *et al.*, *Historia del derecho indiano*, Madrid, Ed. MAPFRE, 1992, p. 230.

⁸Joaquín Maniau, *Compendio de la historia de la Real Hacienda de Nueva España*, con notas y comentarios de Alberto M. Carreño, estudio preliminar de Marta Morineau, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995, pp. 7-8.

Esta inspección la ejercería la Cámara mediante una comisión integrada por cinco diputados nombrados por la misma, de carácter permanente aun en los recesos de la Cámara, y a ella le correspondía el examen de los presupuestos e informe del secretario de Hacienda. La Contaduría se dividía en dos secciones, una de hacienda y otra de crédito público, a cargo de un contador mayor cada una de ellas. El 21 de mayo de 1825 se facultó a la inspección de la Cámara de Diputados para organizar la oficina de contaduría.

El 20 de mayo de 1826, se expide el Plan de la Sección de la Contaduría de Crédito Público, y el día 10 anterior, mismo mes y año, el Reglamento para la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor.

Con la adopción del centralismo, las Bases Constitucionales de 1835 establecieron en el artículo 14 que una ley organizaría la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se establece en el artículo 52, dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, la de vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallaría el modo y los términos en que la comisión inspectora habría de desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen.

El 14 de marzo de 1838, se expide la Ley por la que se establece un Tribunal de Cuentas, volviendo al sistema histórico. Contaba con su respectiva Contaduría Mayor bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados por medio de la comisión inspectora.

En las Bases Orgánicas de 1842, el artículo 69 señala que toca exclusivamente a la Cámara de Diputados vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la contaduría mayor y nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, a los cuales dará sus despachos el presidente de la República.

El Tribunal de Cuentas se extingue nuevamente por decreto del 2 de septiembre de 1846, titulado “Que la Suprema Corte de Justicia entre desde luego al ejercicio de las atribuciones que le señala la Constitución de 1824, y se restablecen los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito”. En el artículo 8º del decreto, se establece que cesaba el carácter de tribunal que se había dado a la Contaduría Mayor por la ley del 14 de marzo de 1838.

Tiempo después, el 26 de noviembre de 1853, se instaura nuevamente el Tribunal de Cuentas mediante un decreto del gobierno que resuelve, en su artículo 39, que se mantienen vigentes las Leyes de Indias y demás posteriores dictadas sobre la materia en todo lo que no se opusieran al decreto de 1853.

Después de la caída de la última dictadura de Santa Anna, los artículos 105 y 108 del Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856 establecieron que los gastos se harían conforme al presupuesto y la tesorería general presentaría su

cuenta a la Contaduría Mayor, para su glosa y purificación de las que le sirvan de comprobantes. Lo mismo harían las tesorerías generales de estados y territorios. Posteriormente, mediante el Decreto por el que se Restablece la Contaduría Mayor de Hacienda del 10 de febrero de 1857, el presidente Ignacio Commonfort restablece dicha institución.

La Constitución de 1857 previó en su artículo 72, fracción XXIX, la facultad del Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados tanto de la Secretaría de Hacienda como a los de la Contaduría Mayor.

Durante el Segundo Imperio, el artículo 7º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 estableció que un Tribunal Especial de Cuentas, revisaría y glosaría todas las de las oficinas de la nación y cualesquiera otras de interés público que le pasara el emperador.

Conforme al Estatuto, el examen y liquidación de las cuentas de que habla el artículo 7º mencionado se harían por un Tribunal de Cuentas con autoridad judicial. La jurisdicción del Tribunal de Cuentas se extendía a todo el imperio. Este tribunal conocía, con inhibición de cualquier otro, de los negocios de su competencia y no se admitía apelación de sus fallos a otro tribunal.

Resolvía sobre lo relativo a las cuentas, pero no procedía contra los culpables en ellas, sino que los consignaba al juez competente; mas sí podía apremiar a los funcionarios a quienes correspondiera, a la presentación de las cuentas a la que estaban obligados.

Le correspondía asimismo vigilar sobre la exacta observancia del presupuesto; se comunicaba con el emperador por medio del Ministerio de Estado; sus miembros y presidente eran nombrados por el emperador. El 31 de octubre de 1865, el emperador expidió la Ley Orgánica y Reglamentaria del Tribunal de Cuentas.

Con la expedición de la Constitución de 1917, se establece en el artículo 73, fracción XXIV, la facultad al Congreso General para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y en el artículo 74, fracciones II y III, dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, la de vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

Mediante la reforma del 30 de julio de 1999 la denominación Contaduría Mayor de Hacienda cambia a Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. En el reglamento del 12 de septiembre de 2001 ya se utiliza la denominación de Auditoría Superior de la Federación.

El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la más reciente reforma al artículo 79, consistente en adicionar la fracción I, con el siguiente texto:

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación,

fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Artículo 79

Texto constitucional vigente

Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.⁹ 79

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.¹⁰

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.¹¹

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.¹²

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:¹³

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.¹⁴

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que

⁹Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015.

¹⁰Párrafo adicionado, DOF: 07-05-2008. Reformado, DOF: 27-05-2015.

¹¹Párrafo adicionado, DOF: 27-05-2015.

¹²Párrafo adicionado, DOF: 27-05-2015.

¹³Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015.

¹⁴Párrafo reformado, DOF: 26-05-2015.

hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.¹⁵

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.¹⁶

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;¹⁷

- II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Su-

¹⁵Párrafo reformado, *DOF*: 26-05-2015, 27-05-2015 y 29-01-2016.

¹⁶Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015.

¹⁷Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015. Fracción reformada, *DOF*: 07-05-2008.

perior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;¹⁸

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos

¹⁸Fracción reformada, DOF: 07-05-2008 y 27-05-2015.

- federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- IV.** Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.¹⁹

La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.²⁰

Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.²¹

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.²²

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.²³

¹⁹Fracción reformada, DOF: 07-05-2008 y 27-05-2015.

²⁰Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015.

²¹Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015.

²²Párrafo reformado, DOF: 07-05-2008 y 27-05-2015.

²³Artículo reformado, DOF: 24-11-1923, 20-08-1928, 29-04-1933, 21-10-1966, 06-07-1971, 08-10-1974, 08-02-1985, 10-08-1987, 25-10-1993, 31-12-1994 y 30-07-1999.

Artículo 79

Comentario por **María del Pilar Hernández**

La expresión “auditar” procede del latín *audire*, oír, y del inglés *to audit, an official examination of records*. Conforme al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, se refiere a la acción de “examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por la ley o la costumbre”.

De lo anterior, se desprende que una *auditoría* se refiere al procedimiento mediante el cual un organismo o persona facultada, a la que se le conoce como *auditor*, realiza una revisión de índole contable sobre los registros que la institución o persona auditada lleva con relación a los ingresos y egresos de sus recursos financieros.

En los estados constitucionales democráticos de origen electivo, la alta tarea de vigilancia y previsión asignada a los órganos específicos adquiere una importancia mayúscula, particularmente porque los representantes del pueblo, electos de manera directa, han de rendir cuentas de sus actos, particularmente de los que se refieren al manejo de los recursos públicos que integran la hacienda; y, más aún, en el seno de órganos colegiados deliberantes (parlamento, congreso, asamblea) es donde se dictan las normas que ha de aplicar el administrador y a las que debe sujetarse estrictamente el poder ejecutivo en todo lo que hace a la gestión financiera y patrimonial.

Las auditorías persiguen un fin específico, a saber: comprobar que los recursos financieros son empleados de la forma y para los fines a los que estaban originariamente destinados; *i.e.*, que los recursos hayan sido utilizados conforme a la planeación previa y que, en consecuencia, no se incurrió en desvío alguno.

Lo anterior cobra especial significación tratándose de recursos públicos, toda vez que los mismos provienen del pago de impuestos, derechos y servicios que recibe el Estado de su población. En consecuencia, es indispensable que los organismos encargados de ejercer esos recursos, los manejen de forma adecuada, garantizando tanto la legalidad como la transparencia en su actuar.

Ahora bien, para el correcto ejercicio de los recursos públicos, no basta con auditar a los organismos que los manejan, los que no necesariamente deben ser organismos públicos, sino que pueden ser, incluso, de naturaleza privada o mixta, toda vez que es indispensable que exista una verdadera cultura de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*).

Para ello, es necesario que se diferencien tales conceptos, pues aunque en la práctica se manejan como sinónimos, es posible distinguirlos de la siguiente forma: cuando se habla de rendición de cuentas, se está haciendo referencia a un sistema global en el que debe ser una práctica continua tanto el mantener la información al alcance de

79

los interesados como el responder a los escrutinios periódicos que realice un organismo autorizado para tales efectos, así, transparencia y auditoría o fiscalización es parte de la rendición de cuentas.

La transparencia posibilita, y tiene como contenido, el mantener al alcance de los gobernados, de forma permanente, aquella información que pudiera ser de su interés y que, solamente por excepción y por causa justificada, adquiera la calidad y la clasificación de reservada.

La *auditoría* o *fiscalización* consiste, como ya se señaló, en realizar una revisión de índole contable sobre los registros que una institución o persona auditada lleva con relación a los ingresos y egresos de sus recursos financieros.

Es de resaltar, de consuno con lo antes expuesto y conforme a la expresión utilizada en el precepto que se comenta, que la expresión *fiscalización* aun cuando se considera como sinónima de *control* y *contralor*, adquiere matices y contenidos diferenciados y comprensivos.

El concepto control, de contornos más amplios que los otros dos, se aplica tanto a las “funciones de vigilancia, verificación o comprobación, es decir, al conjunto de medios adoptados para vedar, dentro de lo humano, los actos perjudiciales de los que tienen a su cargo la administración de una hacienda o de otra actividad, [como] a las de gobierno o dirección” (*Enciclopedia Jurídica Ameba*, tomo XII, p. 313).

En tanto que el concepto *fiscalizar*, especie del concepto control, implica el acto de necesidad consustancial a la hacienda pública (*fiscum*), de dar certeza respecto del destino que se asigna a los bienes que la integran no se modifique, que su administración sea correcta. Se impone el acto fiscalizador, además, no sólo por la eventual falta de confianza, sino, además, “por la necesidad de utilizar los bienes ajenos con prudencia y parquedad” (*ibidem*, p. 314).

Los tipos de fiscalización o control suelen diferenciarse en administrativo, jurisdiccional y político. En el caso mexicano hemos transitado a un modelo de *control externo administrativo*, toda vez que se confía a un ente distinto a los entes sujetos a la fiscalización, que en el caso es el órgano autónomo y especializado, que la ejecuta por y en la administración activa, como lo es la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación. No dejamos de referir que la anterior modalidad de Contaduría Mayor de Hacienda responde al modelo político.

Por lo que hace a la modalidad *control interno*, hoy en día se mantiene vigente vía la instauración de contralorías internas en las entidades y dependencias de la administración pública federal (centralizada, paraestatal, etcétera), estadual, municipal y en los órganos constitucionales autónomos.

El telos de la fiscalización administrativa se constriñe al asegurar lo que se reconoce bajo la denominación de regularidad de la gestión ejecutiva, *i.e.*, la comprobación del cumplimiento de los presupuestos, la gestión financiera y patrimonial, en tanto estándares económicos de limitación o constricción al poder de administración, que abarca, no está de más decirlo, las actividades específicas de control de los ingresos, egresos, transferencias de fondos, títulos y valores, deuda pública, *inter alia*, además de los bienes patrimoniales.

En el caso de los estados federados, la fiscalización se proyecta en los recursos de aquella naturaleza destinados a las entidades federativas y municipios. Doctrinalmente, en razón de la actuación, se distinguen tres formas generales de fiscalización administrativa, a saber:

- a) Comprobación. Que se concreta *a posteriori* o de manera ulterior.
- b) Intervención. Que se concreta y se erige en una especie de contraloría *a priori*, en tanto se entra al conocimiento del acto de ajuste o en el de toma de razón.
- c) Investigación. Mecanismo que se utiliza, en la eventualidad, para la verificación de supuestos actos irregulares.

Finalmente, es necesario aludir a los diversos tipos de control y fiscalización, en razón de:

1. La materia: técnico, económico y jurídico.
2. Del fin: formal o legal y de mérito u oportunidad.
3. Del tiempo: preventivo, concomitante y *a posteriori*.
4. Su duración: permanente y periódico (eventual, alternado o intermitente).
5. Su intensidad: analítico y sintético.
6. La vía: directo o indirecto.
7. El ámbito espacial: local y central.
8. El objeto: sobre personas o sobre actos.
9. Su carácter: ordinario y extraordinario.
10. Sus efectos: positivo —si el pronunciamiento es expreso— y negativo —cuando se difunde el rumor de que las irregularidades no pasarán desapercibidas.

Antecedentes históricos

La historia del control de la administración pública es extensa y, particularmente, se enfoca a la de naturaleza interna, sin embargo, por lo que hace al control externo es por demás sucinta. Vale señalar que la necesidad de verificar y garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos data desde la época colonial. En 1605, Felipe III instaura los tribunales de cuentas de América, con sede en México, Lima y Santa Fe de Bogotá, los cuales tenían, entre otras funciones, la de revisar el estado de la Real Hacienda y emitir una memoria relativa a la Cuenta General, que contenía las observaciones y propuestas de reformas a que daba lugar la revisión de la recaudación y aplicación de los fondos públicos. En México, el llamado Tribunal de Real Audiencia de Cuentas se encargaba de recaudar y administrar las cuentas de los oficiales reales y del contador de tributos y azogues, entre otras funciones.

En el México independiente, desaparece el Tribunal de Cuentas confiriéndosele al Congreso General la facultad de “tomar anualmente cuentas al gobierno” (artículo 50, fracción VIII), y como obligación de las entidades federativas en su artículo 161, numeral 8°:

Remitir anualmente a cada una de las cámaras del Congreso general nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla.

Por decreto del 16 de noviembre de 1824, se expide la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, centralizando en la Secretaría de Hacienda la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos. Para el despacho de las nuevas funciones atribuidas, se conformaron diversos departamentos: el de Cuenta y Razón, antecedente de la Contaduría Mayor de la Federación, creado para subrogar a las contadurías generales; Tesorería General de la Federación, creada con el propósito de reunir en una dependencia todos los elementos que hicieran posible conocer el estado verdadero de las rentas y los gastos de la Administración; Comisaría Central de Guerra y Marina, encargada de la formulación de las cuentas del Ejército y la Marina, y Contaduría Mayor, órgano de control que estuvo bajo la inspección de la Cámara de Diputados, con la función principal de examinar los presupuestos y la memoria que debería presentar anualmente la Secretaría de Hacienda.

El 10 de mayo de 1826, se expide el Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor.²⁴ Mediante éste se precisaron las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, confiriéndole exclusivamente al contador mayor tanto la capacidad como la facultad para intervenir en los cortes de caja y reconocer las existencias en numerario, así como para examinar los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la hacienda pública, con el fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso.

Con la sanción de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se prevé constitucionalmente la existencia de la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados y a quien competía, desde entonces, “Vigilar por medio de una Comisión inspectora, compuesta por cinco individuos de su seno” su exacto desempeño, así como de las oficinas generales de Hacienda, nombrar a los jefes y demás empleados que en ella se desempeñaran y, como un mecanismo de control en los nombramientos del ejecutivo en el tema del gasto público, confirmar los nombramientos de los primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda.

Con la expedición de la Ley Orgánica del 14 de marzo de 1838, la Contaduría se adscribe al Tribunal de Cuentas, órgano éste cuya existencia se extingue por decreto del 2 de septiembre de 1846, reestableciéndose la Contaduría Mayor cuyas funciones

²⁴ Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, disponible en <http://www.biblioweb.dgsc.unam.mx/dublanylozano/>

se datan hasta 1853, fecha en la que se retorna en funciones, nuevamente, el Tribunal de Cuentas que se mantiene, por última ocasión, hasta el año de 1867, en que se restaura la República, siendo el 20 de agosto cuando recobra la denominación de Contaduría Mayor de Hacienda. La Constitución de 1857, previó en su artículo 72, fracción XXIX, la facultad del Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados tanto de la secretaría de Hacienda como a los de la Contaduría Mayor.

Con la expedición de la Constitución vigente de 1917,²⁵ se establece en el artículo 73, fracción XXIV, la facultad al Congreso General para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y en el diverso 74, fracciones II y III, y en tanto materia exclusiva de la Cámara de Diputados: [...] Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

Es 1936, se expide la tercera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, atributiva de competencias al órgano técnico para revisar la glosa, fiscalizar y finiquitar; revisar y glosar las cuentas anuales del erario federal y de aquellas oficinas con manejo de fondos o valores de la federación; practicar visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados.

La citada ley estuvo en vigencia hasta el 28 de diciembre de 1978, en que se expide el decreto que crea la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y que constaba de tres partes fundamentales:

- a) *La orgánica*, que definía y conformaba las unidades con injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública;
- b) *La funcional*, que vía la definición de la Cuenta Pública establecía la operación, los medios y los elementos con los que contaba el órgano técnico para ejecutar sus funciones, y
- c) La propia de la procedencia de las responsabilidades y su prescripción. Este cuerpo normativo quedó abrogado con la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2000, y después de las reformas constitucionales del 30 de julio de 1999, y que dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación.

La Contaduría Mayor de Hacienda, que funcionara hasta 1999, se encontraba sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y, para el desarrollo de sus trabajos, se dividía en dos secciones: de Hacienda y de Crédito Público, una de las cuales debía estar a cargo de un contador mayor.

²⁵ *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Provisional de la República, N° 30, 5 de febrero de 1917, p. 155.

De la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación

La Contaduría Mayor de Hacienda, debido a la Constitución de 1824, se instituyó como el órgano auditor externo de los organismos públicos que manejaran fondos federales, dependiente del Poder Legislativo Federal. Posteriormente, por virtud de la Constitución de 1917, los organismos públicos federales contaron, además, con órganos propios encargados de realizar auditorías internas, los que fueron regulados por la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación.

Años más tarde, en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se eleva al rango de Secretaría de Estado la auditoría interna del Ejecutivo federal, creándose la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública, denominada así con motivo de la expedición del decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y se reforma, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

En 1995, con motivo del lacerante problema de corrupción que vivía el Estado mexicano, y gracias a la conciencia ciudadana respecto de la conveniencia de la rendición de cuentas por parte de las autoridades, el ejecutivo a cargo del presidente Ernesto Zedillo, promueve reformas para elevar a rango constitucional al ente encargado de realizar la auditoría externa de las autoridades federales. Por tales reformas, que se concretaron hasta el 30 de julio de 1999, se crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Contraloría Mayor de Hacienda es sustituida por la Auditoría Superior de la Federación, aquella ley fue abrogada por y sustituida por la vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 29 de mayo de 2009.

La Auditoría Superior de la Federación, cuya denominación se constitucionaliza por reforma publicada el 27 de mayo de 2015, frente a la Contraloría Mayor de Hacienda, es un órgano fortalecido que no se limita a realizar auditorías sobre el manejo de recursos federales, sino que también evalúa el cumplimiento de los planes y programas federales autorizados, e incluso, está facultada para emitir recomendaciones, fincamiento de responsabilidades y proponer el establecimiento de sanciones.

Hoy en día, en virtud de las reformas constitucionales al artículo 113 (*Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015), la Secretaría de la Función Pública se encuentra ligada a la Auditoría Superior de la Federación, en lo que se denomina el Sistema Nacional Anticorrupción, atendiendo a sus nuevas facultades, verificadas además por decreto de reformas constitucionales del 26 de mayo de 2015.

Marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación

El Constituyente Permanente concretó una reforma al artículo de mérito dándole un nuevo contenido: la creación de una denominada entidad superior de fiscalización, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de julio de 1999, cuyo conteni-

do fue desarrollado mediante la denominada Ley de Fiscalización Superior (*Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2000) y que recientemente ha sido abrogada por la diversa Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el 29 de mayo de 2009 y que en adelante se invoca.

Desde 1999, todo lo relativo a la Comisión Permanente del Congreso General pasó a ser parte del artículo 78, de la propia Constitución federal, reservándose el diverso 79, como precepto fundamental de previsión sobre la integración, el funcionamiento y las competencias de la Auditoría Superior de la Federación.

Constitucionalmente se concibe al nuevo órgano auditor como la entidad encargada de fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos, el manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión; los entes públicos federales, y las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales.

Además, el artículo 2° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación prevé como entidades fiscalizadas a cualquier ente, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, a fin de verificar que su gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas federales aprobados. Por otra parte, por reforma a la Ley de Mérito, publicada el 4 de abril de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*, también son susceptibles de fiscalizarse los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren cuando hayan recibido por cualquier título recursos públicos federales.

Es de señalarse que conforme al artículo 5° de la citada ley, la fiscalización superior a cargo de la “entidad de fiscalización superior de la Federación”, actualmente Auditoría Superior de la Federación, no solamente se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, sino que se realiza de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna y, por imperativo constitucional en virtud de las reformas publicadas al precepto de mérito del 7 de mayo de 2008, la Auditoría puede solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin perjuicio del principio de anualidad.

La existencia, conformación y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se fundamentan en los artículos: 73 fracción XXIV; 74, fracción VI (por reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de mayo de 2008), y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, del 20 diciembre de 2000, con reformas publicadas sucesivamente en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 2000, 4 de abril de 2005, 30 de agosto de 2007, abrogada por la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Federal (en adelante LFRCF), y 20 de junio de 2008; en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (RIASF) publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de septiembre de 2001 y abrogado por el expedido y publicado en el mismo órgano oficial del 6 de julio de 2007, siendo el vigente el publicado el 29 de abril de 2013; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de marzo de 2006

(mediante la cual se abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público), y cuyas últimas reformas se verificaron por decreto del 30 de diciembre de 2015; el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación* del 28 de junio de 2006; y respecto del acceso a la información, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2002, con reformas del 18 de diciembre de 2015 y la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015, mediante la cual se declara a la Auditoría Superior parte del denominado Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación (*Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2003); el Acuerdo por el que se Erige la Integración y Funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación (*Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 2006) y el Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 2007).

Finalmente por reformas verificadas a la Constitución General de 29 de enero de 2016, que entre otras, modifica sustantivamente el artículo 122, para constitucionalizar la naturaleza jurídica de la ahora denominada Ciudad de México y, desde luego, sus bases constitucionales como entidad federativa, motivo por el cual la expresión es im-
 plicativa tanto de la Ciudad de México como de sus demarcaciones territoriales.

Análisis exegético

Es necesario resaltar que las labores de fiscalización de carácter posterior a cargo de la Auditoría Superior de la Federación se enfocan al manejo de los recursos públicos federales, sin importar el ente de que se trate. Lo anterior es relevante dado que puede tratarse de los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como la realización de auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán. Es de distinguirse que no se violenta el principio de división de poderes (división horizontal u orgánica en el ejercicio del poder), habida cuenta de que las auditorías en ningún caso y bajo ningún principio conocerán de las labores propias de cada uno de ellos.

El mismo criterio opera cuando se trata de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios y, por reforma constitucional del 7 de mayo de 2008, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, disposición que ha quedado abrogada para dar paso al renovado artículo 122 que, como hemos apuntado líneas arriba, asume la denominación de Ciudad de

México y sus demarcaciones territoriales (*Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016). En el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, inspeccionará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las *entidades fiscalizadas* o, en su caso, *ejecutores de gasto* (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) deberán haber sido beneficiados con recursos públicos federales y, en estas situaciones, las auditorías deberán centrarse en el manejo de tales recursos, no así en las funciones propias de los organismos auditados, ni de los recursos que tengan otro origen. De esta forma, se dejan a salvo los principios de división de poderes, de libre administración pública hacendaria federal, y el propio federalismo.

Las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir aquellos servidores públicos que afecten a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme al artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prescribe:

Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables.

Artículo 15, fracción IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniaras correspondientes. Para el fincamiento de tales responsabilidades la Auditoría tramitará, substanciará y resolverá el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias previsto en esta Ley, por las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales conforme a los ordenamientos aplicables. También promoverá y dará seguimiento ante las autoridades competentes del fincamiento de otras responsabilidades a las que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y presentará denuncias y querrelas penales.

Más allá de las propiamente previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de 31 de diciembre de 2002, con reformas de 24 de marzo de 2016) y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (*Diario Oficial de la Federación* de 13 de marzo de 2002, con reformas del 18 de diciembre de 2015) e, inopinadamente, las previstas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al efecto, el artículo 116 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria cobra especial relevancia al equiparar las responsabilidades administrativas con créditos fiscales, al reconocer que “las sanciones e indemnizaciones que se determinen conforme a las disposiciones de esta ley tendrán en carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable”. Tal como en su momento lo asentó en su artículo 47 la abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

De manera puntual, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación determina procedimientos y plazos específicos para la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades cuando se deriven de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, y aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas lesivas al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Es necesario señalar que la actual fracción VI, del artículo 74 constitucional (*Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008, con reformas de compatibilización en la materia de auditoría del 27 de mayo de 2015) determina, en materia de competencia de la Auditoría Superior y en particular de responsabilidades, que si de la revisión de la Cuenta Pública que realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad solamente podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

Cabe señalar la aplicación, en materia de responsabilidades, de lo dispuesto tanto en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal.

La reforma de 27 de mayo de 2015 al artículo 74, fracción XXIX-H, confiere facultades al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de las referidas responsabilidades. Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a su propia ley podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración, o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación del pliego o resolución recurrida.

Si bien por las reformas constitucionales de 27 de mayo de 2015 al artículo 79 uno de los principios de la fiscalización cambió y el otro se derogó —posterioridad, anualidad (reforma al artículo 79, *Diario Oficial de la Federación* de 7 de mayo de 2008)—, cambiaron por legalidad, para la práctica de todo tipo de auditorías rige el principio de anualidad tal como lo prescribe la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. Este acuerdo no se ve vulnerado cuando se realizan auditorías parciales, ya que en ellas la fiscalización se centra en conceptos específicos y atiende a situaciones excepcionales. Además, la realización de auditorías parciales no obsta para que en el momento indicado se realice la auditoría del ejercicio anual que corresponda. No debe olvidarse que la fiscalización superior debe sujetarse siempre a sus principios rectores: posterioridad.

El párrafo cuarto de la fracción I, del artículo 79, dispone que, y sin contrariar al *principio de anualidad*, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, el proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión, abarquen para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita únicamente podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión, previsión que fue objeto de modificación el 27 de mayo de 2015.

Por lo que hace al principio de posterioridad y en razón de las denuncias presentadas, el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79, dispone que la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y las formas señalados por la ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes.

Por la ya referida reforma de mayo de 2015, se da completitud al sistema de auditoría, por lo que hace a la Cámara de Diputados, la Auditoría habrá de entregarle un informe específico y promoverá las acciones correspondientes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción a la Corrupción o las autoridades competentes.

Aspectos generales de la Auditoría Superior de la Federación

Auditor Superior de la Federación. La Auditoría Superior de la Federación cuenta con un titular denominado Auditor Superior de la Federación cuya existencia se encontraba

prevista en el párrafo segundo y ahora tercero (*Diario Oficial de la Federación* de 27 de mayo de 2015) de la fracción IV, del artículo 79, de la Constitución federal; será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, así como por lo estipulado en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución General y los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Por un periodo de ocho años, con posibilidad de ser ratificado por una vez; removido por responsabilidad conforme al Título Cuarto de la propia Constitución federal, el titular del órgano superior de la Federación, a fin de cumplir con los requisitos prescritos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la propia Ley Fundamental (y 79 de la LFRCF), será nombrado conforme al procedimiento previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, acorde con el procedimiento siguiente:

- 1.º La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación;
- 2.º Concluido el plazo anterior y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas;
- 3.º Del análisis de las solicitudes, los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado, dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, consideren idóneos para la conformación de una terna;
- 4.º Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno de la Cámara de Diputados los tres candidatos, para que éste proceda a la designación del Auditor Superior de la Federación; y
- 5.º La persona designada para ocupar el cargo, protestará ante el Pleno de la Cámara de Diputados (artículo 80 de la LFRCF).

Cuando ningún candidato de la terna propuesta haya obtenido la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, se deberá someter una nueva propuesta, en la que deberán estar excluidos aquellos candidatos que hubiesen figurado en el dictamen rechazado (artículo 80 de la LFRCF).

Conforme al artículo 92 de la LFRCF, el auditor podrá ser sujeto de remoción en los siguientes supuestos:

1. De prohibición, conforme al artículo 80 del ordenamiento legal en cita: a) formar parte de Partido Político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista; b) desempeñar otro empleo o encargo en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia, y c) hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones;

2. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la LFRCF y sus disposiciones reglamentarias;
3. Dejar de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia, sin causa justificada, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones se realicen;
4. Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara de Diputados;
5. Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la LFRCF, sin causa justificada, el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública;
6. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y
7. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad (artículo 81, fracción VIII de la LFRCF).

Entre otras, las atribuciones del Auditor Superior de la Federación son:

- a) Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales, además de ser el vínculo entre la propia Auditoría Superior y el Comité de Vigilancia de la Cámara de Diputados;
- b) Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación;
- c) Aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo y el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones, así como establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, y de todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones a su cargo; administrar los bienes y recursos a cargo de la misma; y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio;
- d) Expedir el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación y los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la misma, los que estarán sujetos a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*;
- e) Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera, así como a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- f) Resolver el Recurso de Reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones, y presentar denuncias y querellas en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político;

- g) Recibir de la Comisión de Vigilancia el Informe de Avance de la Gestión Financiera y la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización; así como formular y entregar a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación;
- h) Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan, y
- i) Dar cuenta comprobada a la Cámara de Diputados de la aplicación de su presupuesto aprobado (artículo 74 de la LRCF).

Estructura orgánica. El Auditor Superior de la Federación, para el ejercicio de sus funciones, es auxiliado por tres auditores especiales que encabezan la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, la Auditoría Especial de Desempeño y la Auditoría Especial de Planeación e Información. El Auditor Especial de Cumplimiento Financiero tiene, entre otras funciones, las siguientes:

1. Coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones que se realicen a las entidades fiscalizadas;
2. Constatar que mediante las intervenciones de la Auditoría Superior de la Federación, se verifique que los recursos recaudados, captados y ejercidos, así como el manejo de los fondos federales, se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la legislación y normatividad aplicables, y
3. Promover la coordinación con los órganos internos de control y con las dependencias globalizadoras responsables de la contabilidad y auditoría gubernamentales, a efecto de facilitar el intercambio de información y mejorar así la calidad de las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (artículo 8º del RIASF).

Al Auditor Especial de Desempeño le corresponde principalmente:

1. Coordinar y supervisar la práctica de auditorías de desempeño y especiales, orientadas a verificar que los gastos correspondieron a los autorizados se efectuaron con economía, eficacia y eficiencia;
2. Coordinar y supervisar que las auditorías de desempeño y estudios permitan constatar que los bienes producidos y servicios ofrecidos por las entidades fiscalizadas correspondieron a los recursos erogados y cumplieron las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía;
3. Verificar que las auditorías a su cargo incluyan el examen de que las entidades fiscalizadas hayan establecido mecanismos adecuados para medir e informar sobre la eficacia de las acciones y la adopción de las prácticas más convenientes para la gestión pública;
4. Planear y vigilar que en las auditorías y revisiones se evidencie que el impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales corresponda a lo planeado y que cumplieron con las expectativas previstas en términos de costo-beneficio para la sociedad;
5. Promover que la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizadas incluya indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados, así como constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos, y

6. Verificar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto anual a efecto de constatar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos (artículo 9º del RIASF).

Las funciones principales del Auditor Especial de Planeación e Información son:

1. Planear y coordinar la integración del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones, y someterlo a la aprobación del Auditor Superior, así como determinar y disponer la preparación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública que debe rendir la Auditoría Superior ante la Cámara de Diputados;
2. Coordinar y supervisar el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, a fin de producir documentos que coadyuven en la elaboración del Informe del Resultado sobre la Revisión de la Cuenta Pública;
3. Organizar y supervisar el examen de la información económica, financiera, programática y presupuestal que se presente en la Cuenta Pública y en el Informe de Avance de Gestión Financiera;
4. Establecer la metodología para la planeación de las revisiones sobre la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera, y
5. Coordinar la integración y actualización del marco normativo general para la fiscalización de la gestión gubernamental, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación;
6. Promover y establecer mecanismos de coordinación, intercambio de información y colaboración, con las instancias de control y auditoría interna de los entes públicos susceptibles de fiscalización (artículo 10 del RIASF).

Además, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Unidad General de Administración, así como con las coordinaciones de Control y Auditoría Interna y de Relaciones Institucionales. Entre otras, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación tiene las siguientes funciones:

- a) Asesorar en materia jurídica al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales, así como actuar como su órgano de consulta;
- b) Instruir el Recurso de Reconsideración previsto en la LFRCF;
- c) Ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte;
- d) Contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoría, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe;
- e) Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- f) Elaborar los documentos necesarios para que la Auditoría Superior de la Federación presente denuncias y querellas penales en el caso de conductas que pudieran constituir ilícitos en contra de la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, así como para que promueva ante las autoridades competentes para la determinación de otras responsabilidades;

g) asesorar y expedir lineamientos sobre el levantamiento de las actas administrativas que procedan como resultado de las visitas, inspecciones y auditorías que practique la Auditoría Superior de la Federación (artículo 89 de la LFRCF).

Principalmente, las atribuciones de la Unidad General de Administración de la Auditoría Superior de la Federación, son las siguientes:

- a) Administrar los recursos financieros, humanos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación;
- b) Prestar los servicios que, en general, se requieran para el debido funcionamiento de las instalaciones en que se encuentre operando la propia Auditoría Superior de la Federación;
- c) Preparar el anteproyecto de Presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, así como implantar y mantener un sistema de contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto de operaciones que requiera su propia administración (artículo 90 de la LFRCF).

Otros aspectos relevantes de la Auditoría Superior de la Federación. Quienes presten sus servicios a la Auditoría Superior de la Federación serán considerados servidores públicos y sus relaciones laborales deberán regirse por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se clasificarán como trabajadores de base y de confianza (artículo 98 de la LFRCF).

- El Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales, los titulares de la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Unidad General de Administración, así como los directores generales, directores, auditores, visitadores, inspectores, subdirectores, jefes de departamento, asesores, secretarios particulares, entre otros, serán considerados trabajadores de confianza (artículo 99 de la LFRCF).
- La Auditoría Superior de la Federación deberá establecer un servicio civil de carrera, que mediante exámenes de ingreso y evaluaciones periódicas del desempeño del personal, garantice la excelencia en la prestación de los servicios a su cargo (artículo 96 de la LFRCF).
- Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se encuentran sujetos al régimen de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (13 de marzo de 2002), y a las demás disposiciones aplicables (artículo 101 de la LFRCF).
- La Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Vigilancia que se encarga de evaluar el desempeño de la propia Auditoría Superior y, además, sirve de enlace entre ambas. Para tales efectos, cuenta con la Unidad de Evaluación y Control, la que, entre otras cosas, se encarga de: practicar por sí o a través de auditores externos, a instancia de la Comisión de Vigilancia de la Cámara, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a su cargo; recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión de Vigilancia,

fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan; conocer y resolver el recurso de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados; realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales y, a instancia de la Comisión de Vigilancia, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación; vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior se conduzcan conforme a la LFRCF y llevar el registro y análisis de su situación patrimonial (artículo 103 de la LFRCF).

Conceptos. Se entiende por *gestión financiera* la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y, en general, de los recursos públicos que sean utilizados para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación.

La Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes de fiscalización previstos constitucionalmente (*Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio de 2008) rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables y con base en los programas aprobados.

Conforme a lo previsto por el párrafo tercero de la fracción VI, del artículo 74, de la Constitución Federal (*Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008), la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Solamente se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

Debe entenderse por *entes públicos federales* a los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes; y por *entidades fiscalizadas* a los Poderes de la Unión; los entes públicos federales; las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales (artículo 2º, fracción VII de la LFRCF).

La Cámara concluirá 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, que le habrá de hacer entrega del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público.

El referido informe incluirá 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 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 incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas (*Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio de 2008).

En cumplimiento del principio de audiencia, la ASF previo a la presentación del informe del resultado hará del conocimiento de las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán 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.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los diez días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición. La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Jurisprudencias y tesis relevantes

Las tareas que la Auditoría Superior de la Federación tiene encomendadas no son tareas sencillas de cumplir. La constante supervisión sobre el manejo de los recursos públicos federales, ya sea a órganos federales de los distintos poderes o, incluso, a autoridades locales y universidades públicas, ha creado discrepancias que han ocasionado que los conflictos derivados de esto se diriman ante autoridades jurisdiccionales. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversas ocasiones, respecto a variados temas relacionados con el ejercicio de las facultades de fiscalización que tiene encomendadas la Auditoría Superior de la Federación, actualmente, y su antecesora la Contaduría Mayor de Hacienda. Son muchos los criterios jurisprudenciales y las tesis relevantes que hasta ahora se han instituido, sin embargo, se pueden destacar las siguientes:

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. NO TIENE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA ORDENAR LA REALIZACIÓN DE CONDUCTAS ESPECÍFICAS A LOS AUDITADOS EN RELACIÓN CON LAS IRREGULARIDADES QUE DETECTE (RÉGIMEN CONSTITUCIONAL TRANSITORIO APLICABLE A LA CUENTA PÚBLICA DE DOS MIL). P/J. 60/2003. Controversia constitucional 36/2003. María Teresa Herrera Tello, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, contra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 4 de noviembre de 2003. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el cuatro de noviembre en curso, aprobó, con el número 60/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de noviembre de dos mil tres. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XVIII, noviembre de 2003. Pág. 367. Tesis de Jurisprudencia.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. NO SE VIOLA POR LA VERIFICACIÓN QUE HAGA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ANTES CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA) DE LOS SUBSIDIOS FEDERALES QUE SE OTORGAN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. 2a. CXXI/2002. Amparo en revisión 317/2001. Universidad Autónoma de Tamaulipas. 30 de agosto de 2002. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XVI, octubre de 2002. Pág. 396. Tesis Aislada.

APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NÚMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONÓ EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 81 Y EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. P/J. 138/2001. Controversia constitucional 3/2001. Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, Estado de San Luis Potosí. 25 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 138/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XV, enero de 2002. Pág. 915. Tesis de Jurisprudencia.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SE RIGEN POR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD. Controversia constitucional 61/2004. Poder Ejecutivo Federal. 12 de abril de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada hoy, aprobó, con el número XXX/2005, la tesis aislada que antecede; determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXII, Novena Época, agosto de 2005. Pág. 889. Tesis: PXXX/2005. Tesis Aislada.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA AUDITAR, VERIFICAR Y FORMULAR PLIEGOS DE OBSERVACIONES ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS INGRESOS PRIVADOS CONTENIDOS EN EL RUBRO FINANCIERO “DTA”. P/J. 126/2006. Controversia constitucional 84/2004.- Poder Ejecutivo Federal.- 14 de agosto de 2006.- Mayoría de ocho votos; votaron en contra Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.- Encargado del engrosamiento: Juan Díaz Romero.- Secretario: Israel Flores Rodríguez. Tesis de Jurisprudencia.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL ACUERDO QUE AUTORIZA EN DEFINITIVA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO ACTÚA COMO DENUNCIANTE EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE FISCALIZACIÓN. De los artículos 74, fracciones II y VI, así como 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se observa que a la Auditoría Superior de la Federación se encomendó la facultad de velar para que el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales se ajusten a los lineamientos señalados en el presupuesto, además de constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno; y derivado de dicha función, los artículos 14, 16 y 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente hasta el 29 de mayo de 2009, otorgaron al ente fiscalizador facultades para determinar los daños y perjuicios sufridos por el Estado en su hacienda pública federal o en el patrimonio de los entes públicos federales, y presentar las denuncias y querellas relativas, así como coadyuvar con el Ministerio Público; en suma, la Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de salvaguardar la hacienda pública federal o el patrimonio de los entes públicos federales, independientemente de cuál sea el ente fiscalizador al que materialmente pertenezcan los recursos; por tanto, tiene interés jurídico para reclamar el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal en vía de amparo indirecto, cuando actúa como denunciante en una averiguación previa con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización; lo que es acorde con los numerales 9º de la abrogada Ley de Amparo y 7º de la vigente, ya que con esas facultades comparece a demandar el amparo como representante de la Federación, quien sufre la afectación patrimonial, actuando en un plano de igualdad, al someter su pretensión a la potestad del Ministerio Público de investigar los delitos, de acuerdo con el artículo 21 constitucional.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. Contradicción de tesis 5/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Quinto y Séptimo, todos en Materia Penal del Primer Circuito. 18 de agosto de 2015. Mayoría de seis votos de los Magistrados Luis Núñez Sandoval, Mario Ariel Acevedo Cedillo, Héctor Lara González, Horacio Armando Hernández Orozco, Lilia Mónica López Benítez y Taissia Cruz Parceró. Disidentes: Ricardo Ojeda Bohórquez, Tereso Ramos Hernández y Guadalupe Olga Mejía Sánchez.

Ponente: Ricardo Ojeda Bohórquez. Encargado del engrose: Luis Núñez Sandoval. Secretario: Daniel Marcelino Niño Jiménez.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.2o.P35 P (10a.), de título y subtítulo: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA AUTORIZACIÓN DEFINITIVA DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO ÚNICAMENTE FUNGE COMO DENUNCIANTE EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y NO DEMUESTRA QUE SUFRIÓ ALGÚN DAÑO FÍSICO, PÉRDIDA FINANCIERA O MENOSCABO DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES, aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, tomo II, julio de 2014, p. 1108, Tesis I.5o.P29 P (10a.), de título y subtítulo: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE AUTORIZA EN DEFINITIVA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO HAYA INTERVENIDO COMO DENUNCIANTE, aprobada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, tomo III, agosto de 2014, p. 1592, y el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 185/2013. Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 314/2015, pendiente de resolverse por la Primera Sala. Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Derecho comparado

Es una constante que los distintos Estados del orbe cuenten con mecanismos de control sobre las entidades que dispongan de recursos públicos, tanto federales como locales cuando así proceda, para el ejercicio de sus atribuciones. En este apartado se presentan algunos ejemplos que pudieran resultar representativos.

Argentina. El artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina prevé como atribución del Poder Legislativo el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Para tales efectos, establece la existencia de la llamada Auditoría General de la Nación, la que se encarga del control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que sea su modalidad de organización. Interviene, además, en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos. Se trata de un organismo de asistencia técnica del Congreso que cuenta con autonomía funcional. Su presidente es designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Costa Rica. La Constitución Política de la República de Costa Rica, considera en sus artículos 183 y 184 al órgano denominado Contraloría General de la República, el cual

es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública. Cuenta con independencia funcional y administrativa. La Contraloría General de la República está a cargo de un contralor y un subcontralor, quienes son nombrados por la Asamblea Legislativa dos años después de iniciado el periodo presidencial. Durarán en su encargo ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las mismas inmunidades y prerrogativas que los demás miembros de los supremos poderes, mas responden ante la misma Asamblea por el cumplimiento de sus funciones, pudiendo ser removidos por ella cuando voten en ese sentido, por lo menos, las dos terceras partes del total de los diputados. Esta Contraloría se encarga de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Asimismo, examina y aprueba o desaprueba los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscaliza su ejecución y liquidación. Examina, glosa y fenece las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos. Envía anualmente a la Asamblea, en su primera sesión ordinaria, una memoria del año anterior, la que incluye, además, opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos.

Chile. El artículo 87 de la Constitución Política de Chile establece que la Contraloría General de la República es un organismo autónomo que ejerce el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes. Además, examina y juzga las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, y se encarga de llevar la contabilidad general de la nación. La Contraloría General de la República es presidida por un contralor general, el que es designado por el presidente de la República con acuerdo de la mayoría de los miembros presentes del Senado. Su cargo es inamovible.

España. La Constitución Española, en su Título IV: “Economía y Hacienda”, artículo 136, establece que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales, las cuales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de Diputados y el Senado. Ante ellas, el Tribunal presenta anualmente un informe sobre la cuenta general del Estado y la cuenta del sector público estatal en el que, cuando proceda, se informará sobre las infracciones o responsabilidades a que se hubiere incurrido.

Estados Unidos de América. Los Estados Unidos de América cuentan con una oficina llamada *General Accounting Office* (Oficina General de Cuentas), dependiente del Congreso y encargada de investigar cómo es empleado el dinero recaudado por concepto de impuestos por el gobierno federal. Los trabajos de la CAO (por sus siglas en inglés), auxilian al Congreso para:

- a) Evaluar la eficiencia de las políticas públicas y los programas gubernamentales;
- b) Auditar las operaciones gubernamentales para determinar si los fondos federales están siendo invertidos de forma eficiente, efectiva y apropiada, e
- c) Investigar las denuncias por la comisión de actividades ilícitas o inapropiadas.

La GAO inició sus operaciones desde 1921 gracias a que fue creada por el *Budget and Accounting Act* (Acta de Cuentas y Planeación Financiera), documento que aún en la actualidad resulta vigente ya que es considerado como el fundamento de sus operaciones. Posteriormente, este documento fue complementado con el *Accounting and Auditing Act* (Acta de Cuentas y Auditorías) de 1950 y el *Federal Managers Financial Integrity Act* (Acta de Controles Federales de Integridad Financiera) de 1982.

Francia. Cuenta con la *Cour des Comptes* (Corte de Cuentas), órgano creado por Napoleón I en 1807 con la finalidad de auditar las cuentas públicas. Aunque existe un antecedente, ya que desde 1318 existía un órgano encargado de supervisar las finanzas reales, no es sino hasta la creación de la *Cour des Comptes* que se realizan verdaderas labores de auditoría. La *Cour des Comptes* fundamenta su existencia y actuar en la *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano), de 26 de agosto de 1789, que en su artículo 15 señala:

La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration (La sociedad tiene el derecho de demandar cuentas a todo agente público de su administración), y en el *Code des juridictions financières* (Código de Jurisdicción Financiera).

La *Cour des Comptes* se encarga de realizar auditorías a los departamentos, ministerios y agencias del gobierno central, organismos semipúblicos, organismos de seguridad social y, en general, a cualquier entidad vinculada con el manejo de dinero público. Por mandato constitucional (artículo 47), la Corte asiste al Parlamento y al Gobierno para supervisar la implementación de las leyes financieras, así como para verificar la aplicación de los fondos gubernamentales destinados a la seguridad social.

Italia. El artículo 100 de la Constitución de la República Italiana prevé la existencia de la *Corte dei Conti* (Corte de Cuentas), encargada de ejercitar un control preventivo de legitimidad sobre los actos del gobierno, así como un control sucesivo sobre la gestión de los presupuestos del estado. La *Corte dei Conti* debe de informar al Parlamento sobre el resultado de las auditorías que realice. Se trata de un órgano autónomo e independiente de los otros poderes del Estado, es considerado un *organo ausiliario* (órgano auxiliar), ya que coadyuva con el órgano titular de la función legislativa. La *Corte dei Conti* realiza una doble función, por un lado realiza auditorías, las cuales no se limitan a investigar el manejo de los recursos públicos, sino que se extienden a evaluar los resultados, métodos, tiempos y costos del actuar de las dependencias auditadas y, por otro, cuenta con funciones jurisdiccionales para fincar responsabilidad económica por daños causados al Estado o a otros órganos públicos.

Reino Unido. La llamada *Nacional Audit Office* (Oficina Nacional de Auditoría), se encarga de auditar las cuentas de todas las agencias y departamentos del gobierno central, así como de otras entidades públicas, reportando al Parlamento sobre la economía, eficiencia y efectividad con la que tales dependencias emplean el dinero

público a nivel central. El titular de la NAO (por sus siglas en inglés), es el *Comptroller and Auditor General* (Controlador y Auditor General), quien se encarga de conducir las auditorías financieras que deba realizar la NAO. Esta oficina trabaja íntimamente relacionada con el Parlamento, particularmente con su Comité de Cuentas Públicas. La NAO, independientemente de los informes que envía al Parlamento acerca del resultado de sus auditorías, suele enviar cartas a los titulares de las dependencias auditadas (conocidas como *management letters* cartas de control), en las que expone una serie de opiniones y sugerencias para mejorar los sistemas de empleo de los recursos públicos centrales. Estas cartas suelen tomarse muy en cuenta por las dependencias que las reciben, lo que provoca sensibles cambios en sus políticas internas. La NAO data desde 1866 y encuentra sus fundamentos legales en los siguientes ordenamientos: *Exchequer and Audit Departments Act* (Acta de los Departamentos de Hacienda y Auditoría), de 1866; *Exchequer and Audit Departments Act* (Acta de los Departamentos de Hacienda y Auditoría), de 1921; *National Audit Act* (Acta de Auditoría Nacional), de 1983, y *Government Resources and Accounts Act* (Acta de Recursos Públicos y Cuentas), de 2000.

Uruguay. El Capítulo Único de la Sección III, de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, considera la existencia del Tribunal de Cuentas, el cual actúa con autonomía funcional. Se encarga de dictaminar e informar ante la Asamblea General de la rendición de cuentas y gestiones de los órganos del Estado, inclusive de los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados, cualquiera que sea su naturaleza; intervenir en todo lo relativo a su gestión financiera y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad. Además, cuenta con la facultad de dictar ordenanzas de contabilidad, las que tendrán carácter obligatorio para todos los órganos del Estado, los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados. El Tribunal de Cuentas estará integrado por siete miembros, quienes deberán reunir los requisitos que se exigen para ser Senador. Son designados por el voto de las dos terceras partes de la Asamblea General. Cesan su encargo al renovarse la Asamblea General y designar ésta a los nuevos miembros del Tribunal, mas podrán ser reelectos o, en su caso, destituidos por la propia Asamblea General, ante la que son responsables, en reunión de ambas cámaras, por el cumplimiento de sus funciones.

Derecho internacional

A pesar de que la materia relativa a la fiscalización de los recursos públicos, por su propia naturaleza, es difícil de encontrarse regulada en el ámbito internacional, para efectos de cooperación nos encontramos que en los esfuerzos de lucha contra la corrupción, México, desde 1996, signó la Convención Interamericana contra la Corrupción,²⁶ la que entre las medidas preventivas incluye el establecimiento de “normas de con-

²⁶ Adoptada en Caracas, Venezuela, vigente desde el 6 de marzo de 1997; ratificada por México el 2 de junio de 1997, DOF, 9 de enero de 1998.

ducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (artículo III, numeral 1), las cuales “deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones” (artículo III, numeral 1). Asimismo, prevé el establecimiento de “sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas” (artículo III, numeral 4) y “sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado” (artículo III, numeral 6); para tales efectos, considera necesaria la creación de “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas” (artículo III, numeral 9). Ahora, si bien es cierto que la presente Convención no sólo prevé los actos que impliquen daño patrimonial al Estado, también lo es que el mal ejercicio de los recursos públicos por parte de los funcionarios a su servicio constituye uno de los actos de corrupción que esta Convención y los Estados firmantes tratan de abatir. Lo anterior se desprende de la obligación que la misma impone a los Estados miembros para legislar respecto de conductas que impliquen entre otras:

El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada (artículo XI, numeral 1, inciso b), y la desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa (artículo XI, numeral 1, inciso d).

Bibliografía

- CASTILLO, Arturo del, *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*, Cultura de la rendición de cuentas, núm. 5, México, Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia/Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- GRANONI, Raúl A., Voz: “Fiscalización de las haciendas públicas”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Driskill S.A., 1979, tomo XII, Fami-Gara, p. 322.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “La fiscalización superior de los organismos electorales: Un estudio comparado en los países de habla hispana”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, enero-junio, 2004.
- LÓPEZ PRESA, José Octavio, *La rendición de cuentas en la política social*, Cultura de la rendición de cuentas, núm. 3, México, Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia/Auditoría Superior de la Federación, 2002.
- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo, “Impuestos, democracia y transparencia”, en *Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 2, México, Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia/Auditoría Superior de la Federación, 2001.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.

Artículo 79

Trayectoria constitucional

79 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 24-XI-1923

XXX LEGISLATURA (1-IX-1922/31-VIII-1924)

Presidencia de Álvaro Obregón Salido, 1-XII-1921/30-XI-1924

Competencia de la Comisión Permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias sin limitación del objeto a tratar.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Faculta a la Comisión Permanente para negar o ratificar los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como las licencias de éstos, que le someta el presidente de la República.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, 2-IV-1932/30-XI-1934

Atribución de la Comisión Permanente para conceder licencia hasta por 30 días al presidente de la República, y nombrar el interino.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-X-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Precisa la competencia de la Comisión Permanente: recepción y trámite de iniciativas a las cámaras. Establece una nueva redacción al conceder la competencia genérica. Adiciona a las facultades de la Comisión Permanente la de ratificar el nombramiento

que el presidente de la República haga de ministros, diplomáticos, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-VII-1971

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Facultad de la Comisión Permanente para suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos y designar sustitutos (adicción), así como para erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones municipales extraordinarias en los recesos de la Cámara de Diputados.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-VIII-1976)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Suprime la facultad de la Comisión Permanente para recibir la protesta de los magistrados de los territorios. Deroga la facultad de la Comisión para otorgar o negar su aprobación al nombramiento de los magistrados de los territorios. Desaparece la facultad de la Comisión para suspender y designar, en su caso, a los miembros de los ayuntamientos de los territorios. Se deroga la disposición constitucional que facultaba a la Comisión para erigirse en Colegio Electoral durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias de los territorios.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-II-1985

LII LEGISLATURA (1-IX-1983/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Faculta a la Comisión Permanente para conocer y resolver sobre las solicitudes de licencias que le sean presentadas por los legisladores.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Suprime la facultad de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

En la fracción II, se limita la facultad de recibir la protesta, en su caso, únicamente al presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya no a los magistrados del Distrito Federal.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Establece en la fracción II, la facultad de recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República; y en la fracción V, la de otorgar o negar su ratificación al procurador general de la República.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-VII-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Cambió el contenido del artículo para ocuparse de la fiscalización superior de la Federación. Con la reforma se estableció que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Se precisaron las facultades de dicha instancia y se establecieron los requisitos y el procedimiento para la designación y eventual remoción de su titular. Se dispuso la obligación de los Poderes de la Unión y de los sujetos de fiscalización, de facilitar los auxilios que requiera la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

Duodécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-V-2008

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adiciona un segundo párrafo al artículo, precisando los principios a observar en la función de fiscalización, incluyendo el de confiabilidad. En la fracción I, se le faculta

a la entidad de fiscalización, para realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. En el segundo párrafo de esta fracción se prevé la fiscalización directa de los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. En el párrafo tercero, de la fracción II, se le autoriza, a la entidad, a revisar información de ejercicios de anteriores cuentas públicas. En el último párrafo de esta fracción determina que la facultad de revisión puede ejercerse durante el ejercicio fiscal en curso cuando medie denuncia.

En la fracción II, concerniente al informe de revisión de la Cuenta Pública, se modifica el plazo para entregarlo. En el párrafo segundo se establece que se dará a conocer, de manera previa, el resultado de la fiscalización a las entidades correspondientes. En el párrafo siguiente, se añade que en el caso de las recomendaciones al desempeño, las entidades fiscalizadas informarán sobre las mejoras o bien justificará su improcedencia. En el párrafo sexto se determina que la Entidad de Fiscalización Superior deberá informar a la Cámara de Diputados la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones los días 1 de mayo y noviembre. En el siguiente párrafo se obliga a la entidad de fiscalización a guardar silencio respecto de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda su informe del resultado de la Cuenta Pública a la Cámara. En el párrafo segundo, de la fracción IV, establece la posibilidad de impugnar las resoluciones de la entidad superior. Finalmente, se modifica el antepenúltimo párrafo del artículo que determina el auxilio a la entidad superior para el ejercicio de sus funciones.

Decimotercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 26-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma adiciona la fracción primera, párrafo primero y segundo del artículo y establece que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo también las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos en los estados y municipios. En el párrafo segundo, de la fracción primera, decreta que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación también fiscalizará directamente el destino y el ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales, cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación.

Decimocuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se transforma a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. La reforma señala las características de función y orgánicas que tendrá. La primera fracción queda igual a la reforma anterior en su párrafo primero y tercero; en el segundo párrafo, esta reforma faculta a la Auditoría para fiscalizar las participaciones federales en coordinación con las entidades locales de fiscalización. Pasa el párrafo cuarto a ser párrafo tercero. Todos los párrafos de la segunda fracción se mantienen igual que en la reforma anterior, a excepción del cuarto párrafo en el que se sustituye “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación” por “Auditoría Superior de la Federación”.

Artículo 80

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La Constitución de Cádiz de 1812, establecía en su artículo 170, que la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se estableció que compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el artículo 52:

Serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso.

Esta integración tripartita obliga a profundizar un poco en los orígenes del artículo 132 citado. Sostiene Ernesto de la Torre Villar, que las fuentes nacionales del texto constitucional de Apatzingán fueron los ya señalados Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón y las reflexiones hechas por Morelos a los mismos, los proyectos constitucionales de Carlos María de Bustamante y Santa María, los Sentimientos de la Nación y el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso del 11 de septiembre de 1813.¹

Las fuentes extranjeras, según el mismo autor, fueron las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, la Constitución de Massachusetts de 1780, la Constitución

¹Una colección útil de documentos del Congreso y alrededor de la Constitución de Apatzingán en Cámara de Senadores, *El Congreso de Anáhuac 1813*, México, Cámara de Senadores, 1963, ya citada.

80

Sumario

Artículo 80

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	417
Texto constitucional vigente.	423
Comentario	
Manuel González Oropeza	
Generalidades	424
Orígenes del presidencialismo	428
Consejo de gobierno	434
Pureza del presidencialismo	436
Predominio del presidencialismo	439
Bibliografía	441
Trayectoria constitucional	442

de Cádiz de 1812 y el Derecho indiano.² Señala José Miranda que de la Constitución de 1793 fueron seleccionados muchos conceptos incluidos en la de Apatzingán específicamente en su parte dogmática.³

Conforme a la Constitución, el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo sería el Supremo Congreso Mexicano. Junto con él se crearían además, dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno y otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.

Estas tres corporaciones debían residir en un mismo lugar determinado por el Congreso, previo informe del Supremo Gobierno. Cuando las circunstancias no permitían dicha residencia conjunta, podrían separarse por el tiempo y a la distancia que aprobase el mismo Congreso.

Se establece que no podían funcionar a un tiempo en las enunciadas corporaciones dos o más parientes, que lo fueren en primer grado, extendiéndose la prohibición a los secretarios y a los fiscales del Supremo Tribunal de Justicia.

Cada corporación tendría su palacio y guardia de honor igual a las demás; pero la tropa de guarnición estaría bajo las órdenes del Congreso.

El capítulo X, del texto constitucional de Apatzingán, se refiere al Supremo Gobierno y lo establece de manera colegiada. Establece que compondrán el Supremo Gobierno tres individuos que debían ser iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearían en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que habrían de turnar en lo sucesivo, manifestándolo al Congreso.

Cabe destacar que esta composición corporativa del Poder Ejecutivo está inspirada en las constituciones francesas de 1795⁴ y de 1799,⁵ especialmente en esta última.

En la Constitution du 5 fructidor an III (22 de agosto de 1795)⁶ se establecía en su artículo 132: *Le pouvoir exécutif est délégué à un directoire de cinq membres, nommé par le corps législatif, faisant alors les fonctions d'assemblée électorale, au nom de la Nation.*

Por su parte, en la Constitution du 22 frimaire an VII (13 de diciembre de 1799)⁷ se establecía en su artículo 39:

Le gouvernement est confié à trois consuls nommés pour dix ans, et indéfiniment rééligibles. Chacun d'eux est élu individuellement, avec la qualité distincte ou de premier, ou de second, ou de troisième consul. La Constitution nomme Premier consul le citoyen Bonaparte, ex-consul provisoire; second consul, le citoyen Cambacérès, ex-ministre de la Justice; et

²Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1964. Véase asimismo Felipe Remolina Roqueñí, *La Constitución de Apatzingán. Estudio jurídico-histórico*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán, 1965.

³José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte 1521-1820*, 2a. ed., México, Dirección General de Publicaciones-UNAM, 1978, p. 362.

⁴*Ibidem*, p. 363.

⁵En este sentido Ernesto de la Torre Villar, *op. cit.*

⁶Constitution du 5 fructidor an III (22 de agosto de 1795), en *Les constitutions de la France de la Révolution à la IVe République*, Textes présentés par Ferdinand Mèlin-Soucramanien, Paris, Dalloz, 2009.

⁷Constitution du 22 frimaire an VII (13 de diciembre de 1799), en *Les constitutions de la France...*, *op. cit.*

troisième consul, le citoyen Lebrun, ex-membre de la commission du Conseil des Anciens. Pour cette fois, le troisième consul n'est nommé que pour cinq ans.

En el Supremo Gobierno había que cumplir con los requisitos fijados por el artículo 52 del texto constitucional para ser diputado:

1. Ser ciudadano con ejercicio de sus derechos.
2. Tener la edad de treinta años.
3. Gozar de buena reputación.
4. Tener un patriotismo acreditado con servicios positivos, y
5. Tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones del empleo.

Cada año saldría por suerte uno de los tres y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia. Al Congreso le correspondía hacer este sorteo al igual que el correspondiente para la renovación del Supremo Tribunal.⁸

Se prohibía la reelección inmediata de los integrantes del Supremo Gobierno. Debía pasar un trienio después de su administración. Para que pudiese reelegirse un secretario, debían pasar cuatro años después de concluido su ministerio.

Para la creación del Supremo Gobierno podían nombrarse a diputados propietarios e interinos del Supremo Congreso que hubieren cumplido su bienio, en la inteligencia de que si fuere nombrado alguno de éstos, se tendría por concluida su diputación. Se aclara en la Constitución que en lo sucesivo no podría elegirse ningún diputado, que a la sazón lo fuere, ni el que lo haya sido, si no es mediando el tiempo de dos años.

Tampoco podrán elegirse para el Ejecutivo los miembros del Supremo Tribunal de Justicia, mientras lo fueren, ni en tres años después de su comisión. Se excluían asimismo de esta elección a los parientes en primer grado de los generales en jefe, se insistía en que no podían concurrir en el Supremo Gobierno, dos parientes que lo fueren desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose a los secretarios de Estado en esta prohibición.

En cuanto al tratamiento debido al Supremo Gobierno éste sería el de alteza, sus individuos de excelencia durante su administración, y los secretarios el de señoría, en el tiempo de su ministerio.

Se prohibía a los individuos de esta corporación pasar ni una noche fuera del lugar destinado para su residencia, sin el previo permiso del Congreso. En el caso de que el Gobierno residiera en lugar distante, se debía pedir la licencia a los compañeros, quienes avisarían al Congreso en caso de que sea para más de tres días.

En el caso en que por cualquier causa faltare alguno de los tres individuos, continuarán en el despacho los restantes, haciendo de presidente el que debiera seguirse en turno, y firmándose lo que ocurra, con expresión de la ausencia del compañero. Si

⁸ Así el artículo 183 establecía: Se renovará esta corporación cada tres años en la forma siguiente: en el primero y en el segundo saldrán dos individuos, y en el tercero uno: todos por medio de sorteo, que hará el Supremo Congreso.

faltaban dos, el que quedare debía avisar inmediatamente al Supremo Congreso, para que tomase las providencias necesarias.

En el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, se estableció que el Gobierno sería monárquico templado por una Constitución análoga al país:

La Corona imperial se le ofrecería al Rey Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho, y precaver los atentados funestos de la ambición. Habría una junta gubernativa, *interin* se reúnen Cortes, que haga efectivo el plan y se compondrá de los vocales ya propuestos en ese momento al señor virrey. La junta gobernaría en virtud del juramento que tiene prestado al Rey, *interin* éste se presenta en México y lo presta, y hasta entónces se suspenderán todas ulteriores órdenes. Si Fernando VII no se resolviera venir á México, la junta o la regencia mandarían a nombre de la nación, mientras se resolviera la testa que deba coronarse.

Estas disposiciones se perfeccionaron con los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821, al establecerse el orden para el llamamiento a ocupar el trono imperial. Se estableció que el gobierno del Imperio sería monárquico, constitucional moderado:

Sería llamado a reinar en el imperio mexicano en primer lugar al Sr. D. Fernando VII, Rey católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano el serenísimo señor infante D. Carlos; por su renuncia o no admisión el serenísimo señor infante D. Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión el Sr. D. Carlos Luis, infante de España, ántes heredero de Etrúria, hoy de Luca, y por la renuncia o no admisión de éste, el que las Cortes del imperio designaren.

De acuerdo a lo establecido por el Plan de Iguala, se instaló la Junta Provisional Gubernativa el 28 de septiembre, que eligió como su presidente a Agustín de Iturbide. En esta fecha se levantó el Acta de la Independencia Mexicana y designó a los cinco integrantes de la regencia, que a su vez eligieron a Iturbide su presidente, lo que obligó a la junta a elegir a uno nuevo para evitar incompatibilidades.

En el Acta de Independencia Mexicana se declaró que México es una nación soberana e independiente de España, con quien en lo sucesivo no se mantendría otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que prescriben los tratados. La nación mexicana habría de constituirse conforme a las bases que en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba fueron establecidas. En el artículo 29, del proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se estableció que:

El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.

Establecida la República federal, en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, se estableció que el Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale; y serán residentes y naturales de cualquiera

de los estados o territorios de la federación (artículo 15). En la Constitución Federal de 1824, los artículos 74 y 75 determinaron que:

Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Habría también un vicepresidente en quien recaerían, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste. Cabe destacar que uno de los principales problemas de la *Constitución* de 1824 fue el sistema de elección del presidente y vicepresidente, ya que el presidente era quien lograba reunir la mayoría absoluta de votos de las legislaturas, y el vicepresidente sería quien le siguiera en sufragios. El hecho de que el vicepresidente fuera el adversario derrotado políticamente trajo consigo divisiones ideológicas y políticas, y constantes pronunciamientos en contra del presidente, lo que desprestigiaba y debilitaba al sistema federal, además de que preparaba el camino al régimen centralista.⁹

En 1835 con la adopción del centralismo, las Bases Constitucionales expedidas ese año establecieron que, el ejercicio del Poder Ejecutivo residiría en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la ley constitucional. Fue en la Cuarta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 que se cubrió el tema el Poder Ejecutivo. El ejercicio de dicho Poder se depositaba en un supremo magistrado, que se denominaría presidente de la República cuyo cargo duraba ocho años.

En las Bases Orgánicas de 1842, el artículo 83, determinó que: el Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en un magistrado, que se denominaría presidente de la República, el cual duraría cinco años en sus funciones.

Don Mariano Otero en su voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, hizo importantes observaciones:

Respecto del Ejecutivo, pocas y muy obvias son también las reformas que me parecen necesarias. En ninguna parte la Constitución de 1824 se presenta tan defectuosa como en la que estableció el cargo de vicepresidente de la República. Se ha dicho ya muchas veces, y sin contestación, que el colocar en frente del Magistrado Supremo otro permanente y que tenga derecho de sucederle en cualquier caso, era una institución sólo adoptable para un pueblo como el de los Estados Unidos, donde el respeto a las decisiones de la ley es la primera y más fuerte de todas las costumbres, donde la marcha del orden constitucional durante más de sesenta años, no ha sido turbada por una sola revolución; pero del todo inadecuada para un país en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones y no por los medios pacíficos del sistema representativo, en que la posesión del mando supremo ha sido el primer móvil de todas las contiendas, la realidad de todos los cambios. Y cuando se observa que el método electoral se arregló en la Constitución de 1824, de manera que los sufragios no se diesen separadamente para el presidente y vicepresidente, sino que se acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, de-

⁹Emilio O. Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997, p. 33.

clarando así que el vicepresidente de la República sería el rival vencido del presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta. Así ella ha influido no poco en nuestras disensiones y guerras civiles, y ha generalizado la opinión de suprimir ese cargo. Yo he creído que esta reforma era una de las más necesarias, porque era preciso librar a nuestro primero y próximo periodo constitucional de este peligro, y dejando para después algunas otras mejoras que no considero ser absolutamente indispensables, aconsejo también la reforma en el punto vital de la responsabilidad.

Por su parte, el artículo 15 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, derogó los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de vicepresidente de la República, y la falta temporal del presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, se determinó que el presidente era el jefe de la administración general de la República, y le estaban encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes.

El artículo 75 de la Constitución Federal de 1857 estableció que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominaría presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Cabe destacar que el 6 de mayo de 1904 se reformó el artículo 79 constitucional, del 6 de mayo de 1904, restableciendo la vicepresidencia. El vicepresidente de la República sería presidente nato del Senado, con voz, pero sin voto, a no ser en caso de empate. El vicepresidente podrá, sin embargo, desempeñar algún cargo de nombramiento del Ejecutivo, y en este caso, lo mismo que en sus otras faltas, será substituido en la presidencia del Senado de la manera que disponga la ley respectiva.

El artículo 79, se derogó el 29 de septiembre de 1916. En idénticos términos a los contenidos en el artículo 75 de la Constitución de 1857, el artículo 80 de la Constitución vigente de 1917, estableció 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”. El artículo 80 es de los pocos artículos de la Constitución que no ha tenido reformas.

Artículo 80

Texto constitucional vigente

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰ 80

¹⁰Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

Artículo 80

Comentario por **Manuel González Oropeza**

80

Generalidades

Dentro de los sistemas políticos contemporáneos, el presidencialismo es el sistema más moderno y el más adoptado por la mayor parte de los países de América. Como institución política, no surge con un marco teórico definido y previo, sino de planes políticos, debates en el Congreso Constituyente y adecuaciones de diversas instituciones en la cultura política.

Aunque Estados Unidos representa el modelo en el presidencialismo, por ser el primer país que lo experimentó en su nuevo régimen, es evidente que el sistema presidencial de México, como el de otros países latinoamericanos, ha tenido su propio desenvolvimiento y sus características varían entre ellos.

El propio sistema presidencial de los Estados Unidos forjado en el siglo XVIII no es el mismo que el visto —y sufrido— desde el siglo XIX. Los acontecimientos suceden de tal manera que, aun en el análisis del sistema presidencial norteamericano durante el siglo XX, no puede considerarse igual a los regímenes presidenciales de los Roosevelt, Theodore y Franklin, con el de Warren Harding o Calvin Coolidge, así como el de Richard Nixon con el de James Carter.

Debido a que el Poder Ejecutivo se ha depositado en una sola persona y no en un órgano colegiado, el presidencialismo posee además la característica de observar no solamente el desarrollo de la institución y de sus funciones constitucionales y políticas, sino la peculiar impronta psicológica del presidente en funciones. De esta manera, es posible hablar de presidentes dinámicos o pasivos, así como de optimistas o pesimistas con respecto a su cargo.

Este análisis sobre las figuras presidenciales, constituye toda una tipología que permite definir el “carácter o personalidad presidencial”¹¹ con el objeto de suponer la tendencia y el sentido de las decisiones de un presidente en particular y “predecir” su probable conducta.

De esta manera, tanto la conformación política y social del presidencialismo, como el entendimiento y el sentimiento que tenga del cargo el alto ocupante, hacen de los sistemas presidenciales, instituciones tan particulares de cada país que desbordan al llamado modelo americano, cuyo significado es ambiguo, ya que habría que precisar a cuál de los modelos de presidentes en los Estados Unidos se refiere cada uno.

¹¹ James Barber, *The Presidential Character*, Nueva York, Prentice-Hall Inc., 1972.

No obstante, por el valor histórico del sistema presidencial norteamericano, forjado en 1787, conviene relacionar sus elementos constitutivos.

Por principio, el sistema presidencial constituyó una reacción al sistema monárquico y parlamentario. Estados Unidos como colonia emancipada no deseó tener la misma forma de gobierno que Inglaterra, al igual que ocurrió con México en relación con España.

La aversión y el temor de los constituyentes norteamericanos hacia la “monarquización” del presidente fue una constante en los debates. Edmund Randolph, gobernador de Virginia y diputado constituyente ante el Congreso de Filadelfia, habló del temor a que el presidente se convirtiera en un “feto de monarca” y Charles Pinckney, otro colega suyo en la misma convención, advirtió de los peligros que traería un “rey electivo”.

El hecho comprueba que la intención del constituyente era alejar a la institución presidencial, de cualquier semejanza con la monarquía o el parlamentarismo inglés.

Por ello, para caracterizar al sistema presidencial es necesario contrastar sus elementos con los del parlamentarismo, ya que el presidencial es un sistema opuesto.

Clinton Rossiter¹² ha delineado el perfil del presidencialismo en los Estados Unidos, con las características que a continuación se enuncian.

Separación del titular del Poder Ejecutivo de la integración del Congreso

El presidente no puede ser simultáneamente integrante del Poder Legislativo, como en el cargo de un Primer Ministro, que sí tiene que ser miembro del Parlamento. Ni el presidente ni sus secretarios de Estado pueden ser diputados o senadores, y éstos, a su vez, no pueden desempeñar comisiones permanentes del Poder Ejecutivo. Existe una incompatibilidad de cargos. En un sistema parlamentario, por el contrario, el primer ministro y su gabinete deben ser miembros del Parlamento y el titular del poder ejecutivo es líder de la mayoría parlamentaria. Generalmente la experiencia política exige en este sistema, una carrera parlamentaria previa de aproximadamente 14 años, antes de ocupar un puesto en el gabinete; por lo que en un sistema parlamentario los poderes Ejecutivo y Legislativo, están unidos.

El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona

Tal como en los Estados confederados se depositaba en un solo gobernador. James Wilson, James Madison y Gouverneur Morris pugnaron por el Ejecutivo unipersonal ya que con ello se garantizaría la unidad de acción y de decisión, la energía en los actos de su administración, la eficiencia y seguridad de la Nación, así como la responsabilidad política del presidente. Los cuerpos colegiados, en cambio, someten

¹²The American Presidency, 2a. ed., Harcourt, Brace and World, Inc., 1960.

todas sus decisiones a deliberación provocando tardanza y propiciando la formación de facciones, asimismo, un Ejecutivo colegiado evade la responsabilidad política ya que no podría determinarse quién sería el responsable de los actos inconstitucionales o ilegales.

Los constituyentes como Edmund Randolph que favorecían la figura de un Ejecutivo colegiado se basaron, sobre todo, en el temor de que, una persona degenerara en déspota y tiranizara al país. Tomás Jefferson aclaraba que, aun en el extremo, era preferible tener un opresor que un grupo de ellos, lo que significaba con ello que el despotismo podía darse también con un Ejecutivo colegiado. Pero además, la particularidad del Poder Ejecutivo en el sistema presidencial y su consecuente diligencia con el sistema parlamentario, radicaba que el presidente reúne las dos categorías de jefe de Estado y jefe de gobierno. En el parlamentarismo, existe una jefatura de Estado, depositada en la figura del monarca, diferenciada de la jefatura de gobierno que se personaliza en el Primer Ministro.

La elección del Poder Ejecutivo no depende del Congreso

Una muestra de la separación e independencia del presidente frente al Poder Legislativo la representa el hecho de que es electo popularmente y no es designado, de ninguna manera, por el Congreso. En los debates del constituyente, Roger Sherman llegó a proponer que el presidente fuera electo por el Congreso, ya que suponía un predominio político del Legislativo y una subordinación del Poder Ejecutivo, al ser un mero ejecutor mecánico de las leyes. En el sistema suplementario, el primer ministro es designado por el propio Parlamento al verificarse el hecho de que su partido político ocupa la mayoría de los escaños.

El presidente ocupa el cargo por un periodo fijo

Determinada constitucionalmente, la administración de un presidente dura por un periodo preestablecido. Durante dicho periodo con vencimiento fatal, el presidente demostraría su capacidad. Si en el transcurso de su gestión cometía graves infracciones a la Constitución o a las leyes, podía ser enjuiciado políticamente (*impeachment*) y removido del cargo antes de concluir su periodo o, por el contrario, si la labor presidencial desempeñada era brillante, el electorado podía premiarlo y refrendarle su confianza reeligiéndolo para ejercer durante un nuevo periodo. En consecuencia, hay una flexibilidad en el marco de la supuesta rigidez que conlleva la periodicidad fija del cargo presidencial.

En el sistema parlamentario no existe este supuesto, ya que el primer ministro dura en funciones lo que su liderazgo sobre la mayoría de miembros del Parlamento le permita, no hay pues un periodo fijo ni preestablecido. Con justificación el primer ministro inglés Disraeli describió su cargo como la cúspide de un palo encebado, ya que

depende de una situación tan coyuntural como el apoyo con que cuenta en el Parlamento. Aquí se presenta una gran diferencia entre ambos sistemas pues en el presidencial, el Poder Ejecutivo no debe su cargo al Congreso, incluso, se puede dar la circunstancia de que la mayoría del Legislativo tenga opiniones contrarias en los puntos torales de un programa de políticas presidenciales, aunque esta situación puede provocar serios problemas para una administración que no sepa conducir sus relaciones con el Legislativo.

Así ocurrió con célebres enfrentamientos entre Andrew Johnson y el Congreso, que terminó en el primer juicio político instando contra un presidente norteamericano en 1867,¹³ o en los casos de Grover Cleveland y Franklin Roosevelt, cuyos conflictos con el Congreso provocaron la interposición de un promedio de 600 vetos cada uno.¹⁴

Precisamente porque en un sistema parlamentario el Ejecutivo no es independiente del Legislativo, no puede darse esta situación.

El presidente cuenta con atribuciones propias y exclusivas derivadas de la Constitución

No actúa por delegación del Poder Legislativo. Puede tener incluso facultades materialmente legislativas, como la de expedir reglamentos o el uso de facultades extraordinarias y rendir cuenta al Legislativo por las ejercidas, pero todas estas facultades son derivadas de texto expreso en la Constitución.

El Poder Ejecutivo se ejerce sin consejos de revisión

El monarca en un sistema parlamentario cuenta con un Consejo Privado que lo asesora en algunos casos obligatoriamente. Durante la Confederación, los gobernadores también contaban con un órgano llamado Consejo de Revisión que ejercía una fiscalización sobre los actos de gobierno. Con el establecimiento del presidencialismo y sus características de unidad y responsabilidad política, se consideró esencial que sus decisiones fueran libres, sin consejeros obligados ni revisiones de sus actos. No obstante, en el presidencialismo mexicano se conoció de la existencia de un Consejo de Gobierno, con características peculiares que tuvo, en ocasiones, importantes participaciones.¹⁵

¹³Michael les Benedict, *The Impeachment and Trial of Andrew Johnson*, Norton and Company, 1973.

¹⁴Richard Pious, *The American Presidency*, Basic Books, Inc., 1979, p. 207.

¹⁵Manuel González Oropeza, "El Consejo de Gobierno", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXI, núm. 61, UNAM, enero-abril, 1988, pp. 189-206.

Orígenes del presidencialismo

La Constitución norteamericana expedida el 17 de septiembre de 1787, que entrara en vigor en 1789, constituye actualmente la Constitución con vigencia más antigua. Pese a su importancia y trascendencia, el texto constitucional contrasta con lo esquemático de su estructura pues contuvo originalmente siete artículos, a los cuales, en 1791, se le agregaron las primeras 10 enmiendas, teniendo actualmente 27. De este simplismo, resulta de especial consideración el del artículo II, que se refiere al Poder Ejecutivo, ya que es el de extensión más breve y únicamente establece tres elementos de su naturaleza:

1. El Poder Ejecutivo es unipersonal;
2. El presidente es comandante en jefe de las fuerzas armadas, y
3. Tendrá a su cuidado la fiel ejecución de las leyes.

Todo el poderío que ha tomado la institución presidencial se desprende no de la Constitución, sino de la interpretación constitucional que la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica ha realizado a favor del presidente. A través de distintas decisiones, la Corte ha ampliado las facultades del presidente, sobre todo a partir de la guerra civil de los años sesenta del pasado siglo.¹⁶

Los conceptos de seguridad nacional, privilegio del Ejecutivo, dirigencia de la política exterior y coordinación de los asuntos públicos (*stewardship*) han servido para lograr los objetivos.

En la Convención de Filadelfia se discutieron dos tipos ideales de presidentes: el primero enérgico, unitario e independiente, mientras que el otro colegiado, subordinado y dependiente del Poder Legislativo. Los debates se desarrollaron principalmente en junio de 1787.

George Washington, libertador, constituyente y primer presidente se identificó con el primero de los tipos ideales. Alexander Hamilton, también inserto en esta corriente, llegó a proponer a un presidente o gobernador general, como él lo llamó, con una duración indefinida, ocupando el cargo mientras observara buena conducta, que podía ser vitaliciamente.

La dotación de fuerza al titular del Poder Ejecutivo era necesaria para la mayoría de los constituyentes norteamericanos, ya que en 1786 había ocurrido una sublevación en el estado de Massachusetts, dirigida por Daniel Shay, contra el gobierno del estado y el Congreso de la Confederación, quienes se habían mostrado incapaces y sin los recursos suficientes para afrontarla. El espectro de la anarquía aparecía en la mente de los constituyentes y estaban dispuestos a crear un gobierno federal vigoroso con un Poder Ejecutivo fortalecido que pudiera sofocar ese tipo de emergencias.

¹⁶Edward White, *The American Judicial Tradition*, Oxford University Press, 1979, pp. 84 y 85.

Sin embargo, el otro tipo ideal de presidente estaba formado con base en el rechazo hacia las características del monarca inglés. Roger Sherman y Edmund Randolph sustentaron que la unidad en el Ejecutivo era la instauración de un rey con el nombre de presidente, y que además la unidad era innecesaria pues sus virtudes se encontraban de igual manera en un órgano colegiado. Resultando más ventajosa la presidencia colegiada porque permite la toma de decisiones más serena y fundada así como la representación más amplia por zonas geográficas del país. El hecho de que solamente hubiera un presidente, favorecía el despotismo y el predominio de un único interés o región sobre la pluralidad de ideas, intereses y regiones que deben considerarse en todos los órganos de gobierno.¹⁷

Estos argumentos, dignos de considerarse, fueron desechados por los sostenedores de la unidad en el Ejecutivo, cuyo tópico de pronto se convirtió en la pieza clave para definir todas las demás características de la institución presidencial.

En principio, se trató de eliminar el temor de la tiranía, ya que la cantidad de personas en el Ejecutivo no eliminaban ese peligro, el despotismo podía darse en cualquier sistema de gobierno. Si en el nuevo régimen político de América se hacía rígido el principio de separación de poderes, y no flexible como en el parlamentarismo,¹⁸ así se detendría cualquier abuso que deseara cometer el presidente. Si el presidente se excediera en sus facultades, estas no redundarían en todo el país con la misma intensidad que en un sistema monárquico y unitario, ya que el país se organizaría en una Federación con límites y atribuciones expresas y con autonomías de cada una de las entidades federativas. Sin embargo, si los abusos cometidos llegaran a ser graves, el presidente sería responsable políticamente ante el Congreso y podría ser removido del cargo, lo cual contrasta con la irresponsabilidad de un monarca.

Durante la primera mitad del siglo XIX, cuando se verificó el proceso emancipador de América Latina, nuestros países denominaron al sistema político norteamericano como régimen representativo, hasta que Walter Bagehot en su obra *The English Constitution* utiliza y difunde el término de “régimen presidencial”. Por otra parte, es a partir de la Segunda Guerra Mundial se empieza a designar con el término de “presidencialismo” al sistema que actualmente conocemos.

La Constitución Americana llegó traducida a México en 1823, y no cabe duda que también la Constitución de Cádiz de 1812, recién reinstaurada en México hacia 1820, fueron previstas para configurar al Poder Ejecutivo.

Una discusión paralela se había dado en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, donde se había establecido el Poder Ejecutivo depositado en un órgano colegiado, a semejanza de las constituciones francesas de 1795 y 1799. La primera había instaurado un Poder Ejecutivo de cinco personas denominado Directorio, mientras que el segundo, inspirado en las ideas del Abad Emmanuel de Sieyès, lo depositó en un Consulado de tres personas.

¹⁷Cfr. James Madison, *Journal of the Federal Convention*, 1840.

¹⁸Richard Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, París, Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, 1978, p. 12.

Desde la Independencia, la idea de un Poder Ejecutivo colegiado funcionó con relativo éxito, ya que la colegialidad disipaba el triunfo de un solo partido sobre los demás y obligaba a que las decisiones fueran tomadas mediante consenso. Ante la caída de Iturbide, un Ejecutivo colegiado integrado por Guadalupe Victoria, José Mariano Michelena y Miguel Domínguez sería el encargado de llevar a feliz término la discusión y promulgación de la primer Constitución Mexicana de 4 de octubre de 1824.¹⁹

La posible influencia de la Constitución gaditana es discutible en cuanto al Poder Ejecutivo en general, aunque pueden considerarse algunos aspectos como el refrendo ministerial y las relaciones entre el Congreso y los secretarios del despacho, que pueden considerarse de influencia gaditana; sin embargo, el hecho de establecer una monarquía constitucional aleja a este texto constitucional del sistema presidencial concebido dentro de una República, como la prevista en la Constitución de 1824.

De cualquier manera, Miguel Ramos Arizpe personificó la doble influencia, pues fue diputado a las Cortes de Cádiz y conoció la Constitución Americana tanto en su texto directo como a través de los proyectos de Constitución de Esteban Austin, que representan una translación de dicha Constitución en lo que respecta al Poder Ejecutivo.

Ramos Arizpe además de ser el promotor del federalismo en México, promovió el Poder Ejecutivo unitario con tenacidad suficiente para afrontar las emergencias a las que el país se enfrentaba y se seguiría enfrentando posteriormente.

Al igual que Estados Unidos, la importancia que tuvo la discusión sobre la unidad o pluralidad del Ejecutivo, trascendió al mero aspecto numérico e incidió sobre la naturaleza y el carácter del presidente.

La unidad del presidente representaba el vigor necesario para tomar decisiones con celeridad y secreto. El temor de que un solo presidente se convirtiera en déspota, estaría disipado para Ramos Arizpe y Espinoza por varios elementos constitutivos del sistema político en general, como el tener un periodo fijo de cuatro años, el contar con un régimen federal y con responsabilidad política para el titular del Poder Ejecutivo.

No obstante, no fue fácil la unidad del Poder Ejecutivo, pues hubo varias iniciativas para implantar uno colegiado.

Entre estas propuestas están las de Manuel Crescencio Rejón, precursor del juicio de amparo, y de Miguel Guridi y Alcocer, antiguo diputado a las Cortes de Cádiz, quienes proponían el depositar el Ejecutivo en tres y dos personas respectivamente. Pero el 13 de febrero de 1824, el diputado Demetrio del Castillo presentó la formación de un Poder Ejecutivo muy original, pues trataba de armonizar lo aparentemente irreconciliable. La propuesta de Castillo consistía en tres personas: el presidente, propiamente dicho; el vicepresidente, que sustituiría al anterior en caso de ausencias y el presidente designado, que entraría en funciones de presidente al concluir el periodo del primero.

Aunque era un triunvirato, el gobierno se ejercía prácticamente a través de una sola persona, el presidente, pero asesorado por los otros dos, el vicepresidente y el designado.

¹⁹Manuel González Oropeza, "La Constitución de Apatzingán y el Poder Ejecutivo Colegiado en México", *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, núm. 17, enero-marzo, 1985, pp. 30-39.

Con ello se garantizaría la fuerza y a la vez la concurrencia de varias inteligencias en la toma de decisiones y así evitar la precipitación en las mismas. Pero además, para contener cualquier abuso, el vicepresidente y el designado tendrían la facultad de supervisar los actos del presidente y, en caso de violar la Constitución, acusarlo ante el Congreso para que éste finque la responsabilidad política que procediera.

Esta propuesta satisfacía prácticamente todas las inquietudes que se habían planteado en el Congreso Constituyente y resultaba impecable frente a la insistencia de Ramos Arizpe por el Ejecutivo unitario. Sin embargo, este diputado repetiría la necesidad de discreción y celeridad en la toma de decisiones y, para evitar el abuso del presidente, propuso la formación del Consejo de Gobierno cuya integración se haría a partir de la mitad de los senadores, que velarían porque los actos del presidente fueran dictados conforme a la Constitución y a las leyes. Este Consejo de Gobierno que tiene como antecedente los “consejos revisores” de los gobernadores en la Confederación Americana, tuvo importantes implicaciones ya que por un lado fortalecía el federalismo dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, al ser senadores, símbolo de la representación de las entidades federativas, sus integrantes y copartícipes en las decisiones ejecutivas; asimismo, el presidente al consultar al consejo de gobierno, compartía la responsabilidad de sus decisiones con el órgano que precisamente se encargaría de juzgarlo políticamente: el Senado, en caso de cometer violaciones y ser acusado ante el Congreso.

Sin embargo, la convicción de muchos mexicanos ilustres como Manuel Crescencio Rejón, no sucumbió con el establecimiento de un Poder Ejecutivo unitario en la Constitución de 1824. Cuando Yucatán se separa de México ante los embates de los centralistas que dieron un golpe de Estado al derogar la Constitución federalista, Rejón propone en la Constitución de 1841, cuna del juicio de amparo en nuestro país, un Poder Ejecutivo colegiado. En su exposición de motivos, consideró que si el objeto de las constituciones era detener el poder despótico, la mejor medida para lograrlo sería estructurar al Poder Ejecutivo como un órgano colegiado, por lo que propuso que el Ejecutivo de Yucatán se integrara por un gobernador y dos cónsules, electos popularmente en forma directa.

La Constitución de Rejón estableció un gobernador con plenos poderes, quien los ejercería con total fuerza durante un bienio; posteriormente, el primer cónsul sustituiría inmediatamente al gobernador y después de otro bienio, el segundo cónsul ascendería a la posición Ejecutiva. Con esta organización, Rejón pretendía que los cónsules accedieran al poder mediante un proceso de espera que generaría la experiencia suficiente, así como el alejamiento del impacto electoral en la sucesión durante seis años.²⁰

La fórmula de Ramos Arizpe fue finalmente aprobada el 14 de julio de 1824, con un Poder Ejecutivo unitario aunque asesorado y supervisado por un Consejo de Gobierno. Esta estructura constituye un alejamiento del modelo americano digno de tomarse en

²⁰ Manuel González Oropeza, “Yucatán: Origen del Amparo Local”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 3, núm. 5, Universidad de Guadalajara, enero-abril, 1993.

cuenta; como lo es también el hecho de que nuestra Constitución de 1824, otorgó plenas facultades al presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, lo cual también es un rasgo distintivo de nuestro presidencialismo en comparación con el norteamericano, pues éste consagró en forma vaga la ratificación de los colaboradores del presidente por parte del Senado y no determinó explícitamente la facultad de libre remoción, misma que no fuera reconocida con atenuantes sino por interpretación de la Suprema Corte, hasta ya avanzado el siglo XX en el caso “*Myers vs. United States* 272 US 52”, en 1926.

El control que nuestra Constitución otorgó al presidente llegó incluso a concederle la facultad de suspender a sus empleados hasta por tres meses, y privar de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo cuando infringieran sus órdenes y decretos. Esta sanción administrativa o gubernativa como la calificara el constituyente José María Becerra, demostró una férrea disciplina de los colaboradores hacia el presidente. De alguna manera esta es una consecuencia del concepto de unidad en el presidencialismo, que además, está basada en el régimen de responsabilidad política del presidente, ya que si el titular del Ejecutivo era responsable de sus actos, lo menos que podía hacer el constituyente era reconocerle una completa libertad para nombrar y reconocer a sus colaboradores, así como sancionarlos en caso de infracciones a sus órdenes.

De las diferencias perceptibles entre ambos regímenes presidenciales, también debe hacerse notar que en 1824, la reelección presidencial en México fue limitada al supuesto de que pasaran cuatro años después de su primer periodo como presidente. Esto fue implantado debido a la observación de Servando Teresa de Mier, quien en el Congreso manifestó que habría que evitar que un presidente se entregara a la labor política de su reelección. Posteriormente, la reelección sería liberalizada en la Constitución de 1857 y manipulada a través de las reformas de Porfirio Díaz y Álvaro Obregón, para concluir con su prohibición absoluta en 1933.

Este aspecto no propició mayor molestia en Estados Unidos puesto que desde el “Discurso de Despedida” de George Washington, pronunciado en 1796, se estipuló el precedente de que un presidente solamente sería reelecto por un periodo adicional al primero. La excepción de Franklin D. Roosevelt que de 1932 a 1945 ocupó la presidencia fue justificada en atención a las crisis que tuvo que afrontar su administración, consistentes en la gran depresión económica y la Segunda Guerra Mundial. Después de su muerte se promovió la enmienda número XXII, aprobada en 1955, que constitucionalizó la limitación fijada por Washington; desde entonces los presidentes de ese país únicamente ejercen por dos periodos consecutivos, si son reelectos.

Al principio de este trabajo afirmamos que hay varias concepciones de presidencialismo, según el país que lo experimenta, también reiteramos que según la época y los actores de la historia son los que imprimen distintos aspectos al presidencialismo nacional.

Este punto es especialmente cierto cuando comparamos el presidencialismo establecido en las Constituciones de 1824 y de 1857 en México, no obstante que se dan en el mismo entorno federal, hay fuertes contrastes entre una y otra.

La idea de fortalecer al Poder Ejecutivo y de imprimirle contundencia y dinamismo palidece en el Congreso Constituyente de 1856-1857 ya que, por el contrario, su tendencia fue la de limitarlo lo más posible y evitar la repetición nefasta de una nueva *Alteza Serenísima* como la de Antonio López de Santa Anna. Esta Constitución amplió las facultades del Congreso de la Unión para ocuparse no solamente de las graves cuestiones encomendadas tradicionalmente, sino para resolver cuestiones particulares de minucioso estudio: concesiones, patentes, revalidación de estudios, habilitaciones de mayoría de edad, pensiones y otras más que fueron abrumadoramente el trabajo administrativo cotidiano e interminable del Congreso,²¹ en detrimento de otras tareas legislativas de mayor envergadura como los códigos, que desde 1870 fueron elaborados por comisiones del Poder Ejecutivo y expedidos en uso de facultades extraordinarias.

La paradoja es que, a pesar de la Constitución de 1857, el presidencialismo se consolidó a partir de ella. Las invasiones externas y las sublevaciones internas exigieron todas las virtudes de carácter y unidad que se esperaban del presidente de 1824 y contrastaban con el mal equipado presidente de 1857.

Benito Juárez fue el primero en tratar de fortalecer constitucionalmente a la presidencia a través de las reformas que sometió inmediatamente después de restaurada la República. Su plan tiene gran similitud con la estructura de gobierno de la Constitución de 1824, como la reinstauración del Senado que había sido eliminado formalmente en 1857 y el retorno del veto suspensivo entre otros aspectos. Todo ello fue aprobado en 1874.

A pesar de la Revolución iniciada en 1910, contra los excesos de Porfirio Díaz, podía pensarse que México continuaría con un sistema constitucional inspirado en la desconfianza hacia el Poder Ejecutivo y con su consecuente tendencia a limitarlo a través del Congreso. Sin embargo, para 1916 y 1917, la idea de unidad y vigor del Ejecutivo ya había llegado hasta la convicción de los mexicanos y, en lugar de condenarlo como en 1857, se le elevó a la categoría de “guardián de la sociedad” como lo calificara el constituyente Francisco J. Mújica. El propio primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza propició el desechamiento del sistema congresional de la anterior Constitución; sus palabras fueron claras:

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 mediata 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 [...] Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete”.

En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el

²¹ Daniel Cossío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2a. ed., Colección Sep Setentas, 1974, pp. 158-165.

Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.²²

Aunque este sentir de Carranza fue aceptado mayoritariamente, al momento de discutir la Constitución de 1917, en la sesión del 18 de enero de dicho año, no dejó de existir la preocupación de limitar el poder presidencial mediante la ratificación por el Congreso de todos los nombramientos de secretarios de Estado. El constituyente por Puebla, Froylán Manjarrez aseveró: “Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario que es el único y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia”.²³

Esta tendencia fue nuevamente manifiesta durante diciembre de 1917, cuando un grupo de diputados²⁴ presentaron varias iniciativas para ampliar facultades contraloras del Congreso sobre el Poder Ejecutivo. Es poco conocido el hecho de que a partir del Congreso Constituyente en 1917, un sector importante del mismo opinó que debería cambiarse el sistema presidencial por uno parlamentario. El intento volvió a darse el 30 de noviembre de 1921, cuando 89 diputados propusieron nuevamente la instauración del sistema parlamentario.

A diferencia de la Constitución de 1824, la vigente mexicana suprimió a la vicepresidencia, pues históricamente se había convertido en el segundo sitio del Poder Ejecutivo cuya tentación para eliminar al presidente se había institucionalizado. En la vicepresidencia se conspira, se dijo en el Congreso Constituyente de Querétaro.

La sustitución presidencial fue uno de los aspectos más debatidos. Se desecharon tanto al presidente del Senado por ser un hecho accidental su cargo, como a los secretarios de Estado por haber sido designados por el presidente sustituido como opciones para ser los suplentes en caso de ausencia del presidente constitucional.

Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno resultante por los debates sobre cuántos presidentes deberían integrar al Poder Ejecutivo de la Federación, es una institución de cuya existencia casi no se conoce ni se hace referencia, pero que funcionó en nuestro país desde 1824 hasta 1853, a nivel federal y se reprodujo en la mayoría de las constituciones estatales de la época.

²² Mensaje de Venustiano Carranza al Congreso Constituyente en la entrega de su Proyecto de Constitución. Cfr. *Revista Mexicana de Derecho Penal*, 3a. época, núm. 13, enero-febrero, 1967, pp. 27-28.

²³ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo IX, Cámara de Diputados-LII Legislatura, 1985, pp. 33-89.

²⁴ Fueron 53 diputados los que suscribieron el Proyecto, entre los que se encontraban Aarón Sáenz, Rafael Martínez de Escobar, Jacinto B. Treviño, José Siurob y Antonio Ancona Albertos. Manuel González Oropeza y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, “Proyectos de Parlamentarismo en México”, *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, tomo VI, UNAM, 1988, p. 410.

Su importancia rebasa su falta de conocimiento. El Consejo integrado primero por la mitad de senadores del Congreso de la Unión gozaba de una naturaleza mixta, donde la mitad del Senado ejercía y supervisaba funciones administrativas, estrechando el control del Legislativo sobre el Ejecutivo. Entre sus funciones se contaban:

1. Control de la constitucionalidad de las leyes, ya que se encargaba de vigilar el cumplimiento de la Constitución y en consignar cualquier infracción grave al Congreso, cometida por cualquier funcionario, para que éste actuara incoando un juicio político;
2. Ratificación de nombramientos de funcionarios de la administración pública;
3. Facultad de convocatoria a periodos extraordinarios de sesiones del Congreso;
4. Desahogo de consultas sobre políticas públicas de la mayor gravedad por parte del presidente;
5. Investigación de hechos de trascendencia para el mantenimiento del Estado de derecho.

El primer Consejo de Gobierno comenzó a sesionar el 27 de mayo de 1825, con la presidencia de Nicolás Bravo, en su carácter de vicepresidente de la República, y 14 miembros más. Muy poco se sabe del funcionamiento efectivo del Consejo bajo la vigencia de la Constitución que lo crea; sin embargo existe un Libro de Actas correspondiente al periodo comprendido de 1845 a 1850, donde se observa su fiel cumplimiento de la Constitución.

Con el centralismo instaurado en 1836, sobrevive el Consejo pero se le da un carácter meramente asesor, liberando al presidente de la obligación de someter a su decisión los asuntos de importancia. En este periodo, José Fernández Ramírez propone en 1840, su desaparición ante la existencia del Supremo Poder Conservador por un lado y de los secretarios del despacho que serían los encargados de vigilar el cumplimiento de la Constitución y la asesoría necesaria.

Las Bases Orgánicas de 1843, integraron al Consejo de Gobierno con 17 personas designadas por el presidente y no electas como los senadores del original Consejo durante la época de la Constitución de 1824. Esto tergiversó profundamente la función originaria del Consejo. Su integración sería a razón de tres consejeros por cada Secretaría del Despacho; habría incompatibilidad entre el cargo de consejero y miembro del Congreso General, serían responsables de sus dictámenes, para de esta manera liberar de toda responsabilidad al presidente, y propondría los reglamentos necesarios para ejecutar las leyes del Congreso.

Con la reinstauración de la Constitución de 1824, a través del Acta de Reformas de 1847, se restablece el Consejo con la mitad más antigua de senadores como integrantes. Al final, el Consejo corrió la misma suerte del Senado, al desaparecer este, también lo hace el Consejo y se le sustituye por una Comisión Permanente del Congreso, pero sin las funciones originales ideadas por Miguel Ramos Arizpe. La actual Comisión Permanente del Congreso es el sucedáneo del Consejo cuya prosapia y funcionamiento debieran conocerse en nuestra historia constitucional.²⁵

²⁵ Manuel González Oropeza, “El Consejo de Gobierno”, *op. cit.*

Pureza del presidencialismo

En los libros sobre la materia se discute sobre si el presidencialismo cuenta con tintes o matices parlamentarios. Esta pureza de contenido demuestra cierto barroquismo y escrúpulo académico, pues a más de dos siglos de desarrollo del presidencialismo en el mundo, tiene suficientes elementos propios que definen ya su carácter. Su pureza o la falta de ella no determina la definición del sistema presidencial y no impide su diferenciación con el parlamentarismo.

En el Congreso Constituyente se decía que el inicio del parlamentarismo estaba en la existencia de partidos políticos nacionales que, en 1917, no se habían desarrollado. Si nosotros observamos los partidos políticos actuales en México no podríamos afirmar que son un rasgo parlamentario, a pesar de que efectivamente el presidencialismo no fue fraguado con la participación de dichas organizaciones políticas, ni en 1787 ni en 1824.

De la misma manera, no podemos concluir que el presidencialismo mexicano es más “puro” que el norteamericano, porque en el nuestro, los secretarios de Estado son nombrados y removidos con plena libertad por parte del Ejecutivo, mientras que en aquél deben ser ratificados por el Senado. En una palabra, la pureza del presidencialismo, si importara, no implica la total independencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo ni la negación de competencias compartidas.

Al contrario, si ello se buscara, el presidencialismo estaría demostrando el principio de división de poderes, entendido desde el siglo XVIII, como el equilibrio de éstos y la participación de dos o los tres poderes en el ejercicio de una sola atribución con el objeto de que el poder frene al poder y existan los contrapesos necesarios.

Es decir, entre más relaciones y coincidencias haya en el ejercicio de una atribución entre los poderes de gobierno, se estará más de acuerdo con el principio de división de poderes. Estas relaciones en el sistema constitucional mexicano, pueden resumirse por ejemplo, en lo que autores como Jorge Carpizo²⁶ clasifican como supuestos matices parlamentarios:

Refrendo ministerial, informes de los secretarios de Estado al Congreso, autorización por el antes denominado Consejo de Ministros para que el presidente suspenda las garantías individuales, clausura anticipada de las sesiones del Congreso por el presidente y designación de sustitutos ante ausencias definitivas del presidente.

Si se extiende el mismo criterio a otros supuestos también podría insertarse en el hipotético rubro de matices parlamentarios del presidencialismo a los siguientes: la facultad de iniciativa de leyes, ratificación de ciertos funcionarios por el Senado como los empleados superiores de Hacienda y los altos jefes del Ejército y la Armada, el veto suspensivo, la movilización de tropas tanto de, las fuerzas armadas fuera del país así como la disposición de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, autorizadas

²⁶El *presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 31 y 55.

al Ejecutivo por el Senado y, en general, cualquier participación del Ejecutivo o alguna de las comisiones del Congreso, en asuntos competenciales comunes.

Sin embargo, tal como mencionamos, el afán de demostrar el presidencialismo en México, es quizá demostrar lo obvio pero también es válido el análisis de algunos de los “matices” parlamentarios, pues nos permite estudiar los rasgos del presidencialismo mexicano y contrastarlo con otros *ismos*.

Empecemos por el refrendo ministerial que ha despertado un reciente interés por sus repercusiones en el presidencialismo. Establecido en el artículo 92 constitucional mexicano, posee una larga tradición histórica hasta la Constitución de Cádiz de 1812. Se podría pensar que el refrendo es significativo de la existencia de un gabinete en el sentido parlamentario, ya que compromete individualmente a los secretarios de Estado ante el Congreso, por los actos del presidente.

El primer punto a dilucidar es el relativo a qué actos son refrendados. Aquí surge una nueva interpretación la cual consideramos equivocada, pues determina que las *leyes* reglamentos, decretos y órdenes deben ser refrendados. Siendo que el precepto constitucional no alude a las leyes, se ha mal interpretado que el término de decretos del Ejecutivo, implica a los *decretos promulgatorios de leyes*.

El objetivo del refrendo en cualquier sistema político ha sido el de dar autenticidad a los actos presidenciales y hacer corresponsables a los secretarios con el presidente. De esta manera, el refrendo debe circunscribirse a actos exclusivos del Poder Ejecutivo, pues es una medida de control del Legislativo sobre aquel poder. Si se aceptara la idea de que el refrendo es procedente con las leyes, porque tienen que ser promulgadas por el Ejecutivo, se estarían transgrediendo diversas razones para afirmar lo contrario:

1. Se estaría admitiendo que los secretarios de Estado forman parte del proceso legislativo a través de su participación en la promulgación de leyes; lo cual estaría en contraposición con el precepto constitucional que le otorga al presidente de la República facultades exclusivas para intervenir en dicho proceso.
2. La vigencia de las leyes estaría en manos de los secretarios de Estado, pues al no refrendarlas, éstas no serían obedecidas por el pueblo, lo cual da un poder político del que ni siquiera goza el presidente, ya que para este la promulgación es finalmente obligatoria y no potestativa y, en caso de desacuerdo con la ley, la Constitución prevé para el presidente exclusivamente, el veto que puede ser superado por el Congreso, mientras que no existiría mecanismo del Congreso para superar la falta de refrendo en caso de que algún secretario de Estado se negara a extenderlo. Todo eso constituye al refrendo en un superveto.
3. Desvirtúa la finalidad centenaria del refrendo, pues en lugar de ser un mecanismo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, se transformaría en un mecanismo de control de los secretarios de Estado sobre los actos formales del Congreso, e incluso, del propio Ejecutivo.

Por ello, la conclusión es que el refrendo no puede proceder contra las leyes. Respecto a los reglamentos, decretos y órdenes del Ejecutivo, aunque sí procede, resulta necesario hacer algunas observaciones tendentes a la eliminación del refrendo de

nuestra Constitución y del sistema presidencial, por obsoleto e inútil. Esto sería un paso en el desarrollo de dicho sistema y se basa en las siguientes consideraciones:

Los secretarios de Estado y los demás funcionarios federales son nombrados y removidos libremente por el presidente. Son colaboradores y les competen los actos de ejecución de dictar reglamentos, decretos y órdenes. La responsabilidad política existe también para el presidente por causas especialmente graves, aunque para el caso de los secretarios de Estado procede por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

Los reglamentos, decretos y órdenes son actos administrativos que competen en exclusiva al presidente, como titular del Poder Ejecutivo. En consecuencia, no es un acto mixto como los decretos promulgatorios, sino que estos decretos son competencia exclusiva del Ejecutivo. Se ha determinado jurisprudencialmente, por ejemplo, que los secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos. Esto es congruente, ya que se trata de colaboradores con facultades del Ejecutivo delegadas. Esta delegación es autorizada por el Congreso a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En consecuencia, el ejercicio de una facultad exclusiva del titular del Ejecutivo, no debería ser cuestionada ni condicionada en su validez por sus colaboradores, ya que los elevaría a la categoría de titulares del Poder Ejecutivo también. Si se desea contar con elementos fehacientes de su participación en violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, están los actos de ejecución, expeditos para tales fines.

En cuanto a las órdenes presidenciales, éstas pueden incluso ser firmadas por los subsecretarios u oficiales mayores de las dependencias en cuestión, según el decreto del 25 de junio de 1900, por lo que llegaríamos al absurdo que la acción presidencial, cuyos atributos son la energía y unidad, estaría impartida y, posiblemente, obstruida por funcionarios de nivel menor que los secretarios de Estado. Esto atenta contra el principio de unidad del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la asistencia e informes de los secretarios de Estado a las sesiones del Congreso, no ha constituido una fuente inmediata de responsabilidad y control del Legislativo sobre el Ejecutivo. El único denominado “voto de censura”, que en un régimen parlamentario acarrearía la dimisión del secretario, fue un término de retórica política empleado para acusar a un gobernador y no a un secretario, emitido por el senador Chavis Castro el 4 de noviembre de 1941, que por cierto no prosperó.

En la historia constitucional mexicana, los reglamentos para el gobierno interior del Congreso desde 1824 han permitido la asistencia de los secretarios de Estado a algunas sesiones del Congreso para afirmar y defender los proyectos del Ejecutivo, o para ampliar las acciones del ramo de su encargo, mediante informes específicos. Nuevamente la interpretación ha sido para favorecer al Ejecutivo y no para controlarlo y supervisararlo.

En algunos países como Estados Unidos se ha llegado incluso a proponer, como lo hiciera George H. Pendleton en 1864, que los secretarios de Estado asistieran regularmente a las sesiones del Congreso para informar al Ejecutivo del desarrollo y

pormenores del trabajo legislativo. Como esto se consideró una verdadera interferencia sobre el Legislativo fue retirada dicha iniciativa. De esta manera, esa medida de información de los secretarios hacia el Congreso, se ha visto trastocada para invertir a los informantes.

Se considera también como un síntoma de parlamentarismo, a la disposición contenida en el artículo 66 constitucional, que prevé la facultad presidencial de decidir cuándo se clausura anticipadamente el periodo ordinario de sesiones del Congreso.

Esta medida de claras raíces en el pensamiento de Emilio Rabasa,²⁷ se basa en una profunda convicción presidencialista: la Asamblea Legislativa debe tener un periodo de sesiones, suficiente y necesario, para desahogar su trabajo normal; si cuenta con mayor tiempo, empezará a llenarlo con leyes y decretos que pueden romper el equilibrio con el Ejecutivo, por ello este último debe contar con la facultad para declarar la clausura de sus sesiones en forma anticipada.

Resulta entendible la justificación para sostener esta facultad presidencial, que la extensa carga legislativa de los actuales Congresos y su independencia merezcan la terminación anticipada de sus sesiones por parte del Poder Ejecutivo.

Predominio del presidencialismo

Según algunos autores²⁸ habría que distinguir entre sistema presidencial y presidencialismo. El primero sería aquel que plantea un presidente electo mediante sufragio universal, y la ausencia de responsabilidad ministerial para absorberlo totalmente el titular del Poder Ejecutivo.

De este esquema el parlamentarismo sería la cara contraria, pues consistiría en una completa responsabilidad ministerial y la ausencia de un jefe de Estado y de gobierno electo popularmente. El presidencialismo, además de contar con un acercamiento del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, traducido en un predominio político, constituiría una tercera categoría en donde el presidente es electo mediante sufragio universal y los secretarios son responsables políticamente ante el Congreso.

Sea que se adopte esta tesis, o que simplemente se indique que el presidencialismo es un sistema con ciertos aspectos comunes al modelo norteamericano, pero que ha tenido su desarrollo propio en cada país; lo importante es comprender sus elementos, que se pretendieron esbozar en el cuerpo del presente trabajo.

Dichos elementos resumiendo serían, para el presidencialismo en México los siguientes:

1. Unidad del titular del Poder Ejecutivo, lo cual hace de sus secretarios de Estado, colaboradores que son nombrados y removidos libremente por el presidente.

²⁷Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1982, p. 153.

²⁸Cfr. Moulin, *op. cit.*, pp. 39 y 40.

2. Energía y vigor en el desempeño de sus funciones, que son ejercidas con exclusividad por el Ejecutivo, aunque delegadas a los secretarios de Estado para su debido cumplimiento y ejecución.
3. Completa independencia electoral y orgánica del Ejecutivo con respecto al Congreso de la Unión caracterizada por una incompatibilidad en ambos cargos. Aunque ambos funcionarios, el presidente y los miembros del Congreso, son electos popularmente, su base electoral es geográficamente distinta; no obstante, la naturaleza de su representación política es idéntica, al ser nacional.
4. Estrechas relaciones con el Poder Legislativo en cuya interacción demuestra precisamente el predominio presidencial, al transformar las medidas que supuestamente era controladoras del presidente en medidas de supervisión sobre el Congreso.
5. Duración en el cargo presidencial por un periodo fijo e improrrogable, estando la reelección prohibida absolutamente.
6. El presidente y sus secretarios y colaboradores son responsables por y ante el Congreso, a través de las causales y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
7. El presidente está inmerso en el liderazgo de su partido político, pero el régimen constitucional mexicano le impone la obligación de neutralidad.
8. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo no pueden desconocerse o disolverse mutuamente puesto que tal decisión sería un golpe de Estado.

El predominio del Poder Ejecutivo no es un fenómeno exclusivo del presidencialismo. En el propio parlamentarismo, el liderazgo del Primer Ministro sobre la fracción parlamentaria mayoritaria lo hace virtual poseedor de las decisiones que se tomen por el Parlamento.

En México, el predominio del Ejecutivo es un hecho culturalmente aceptado.

El siglo XIX y parte del XX, nuestro ambiente político se vio eclipsado por las personalidades de tres personajes: Santa Anna, Juárez y Díaz.

Cada uno de ellos consolidó su poder en detrimento de los Congresos y de los gobiernos de los estados. A partir de 1929 y especialmente hacia 1935, el presidente agregó la tremenda facultad de ser *ex-officio* jefe del partido político oficial, hasta las históricas elecciones de 2000. Entre otras causas de su predominio el presidente cuenta con las siguientes:

1. Jefe de las Fuerzas Armadas.
2. Jefe de la Administración Pública.
3. Coordinador de los sectores políticos y económicos del país.
4. Representante de la Nación y de la Federación.
5. Promotor del marco normativo del país, a través de su gran poder de iniciativa, incluyendo una iniciativa “preferente”.
7. Participante en las funciones legislativa y jurisdiccionales (contencioso-electoral).

A partir de las elecciones de 2000, la pluralidad en México ha dividido a los gobiernos a nivel federal y estatal y el presidencialismo mexicano ha sufrido los cambios del juego político; sin embargo, su estructura constitucional todavía persiste y en oca-

siones, sorprende la indefinición en las relaciones entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión o los estados de la República.

Bibliografía

- BARBER, James, *The Presidential Character*, Nueva York, Prentice-Hall, Inc., 1972.
- BENEDICT, Michael les, *The Impeachment and Trial of Andrew Johnson*, Norton and Company, 1973.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- COSSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2a. ed., México, FCE, Colección Sep Setentas, 1974.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El Consejo de Gobierno”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXI, núm. 61, UNAM, enero-abril, 1988.
- , “La Constitución de Apatzingán y el Poder Ejecutivo Colegiado en México”, en *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, núm. 17, enero-marzo, 1985.
- , “Yucatán: Origen del Amparo Local”, en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 3, núm. 5, Universidad de Guadalajara, enero-abril, 1993.
- , Arturo Zaldívar y Lelo de Larrea, “Proyectos de Parlamentarismo en México”, en *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, tomo VI, México, UNAM, 1988.
- MADISON, James, *Journal of the Federal Convention*, 1840.
- MOULIN, Richard, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, París, Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, 1978.
- PIOUS, Richard, *The American Presidency*, Basic Books, Inc., 1979.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.
- ROSSITER, Clinton, *The American Presidency*, 2a. ed., Harcourt, Brace and World, Inc., 1960.
- WHITE, Edward, *The American Judicial Tradition*, Oxford University Press, 1979.

Artículo 80

Trayectoria constitucional

80 Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

Artículo 81

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La Constitución de Apatzingán de 1814 establecía en sus artículos 151 al 154 el mecanismo de elección del Supremo Gobierno, de manera que le correspondía al Supremo Congreso elegir en sesión secreta por escrutinio en que haya examen de tachas y, a pluralidad absoluta de votos, un número triple de los individuos que habrían de componer el Supremo Gobierno. Hecha la elección continuaría la sesión en público y el secretario anunciaría al pueblo las personas que se hubieren elegido. En seguida repartiría por triplicado sus nombres escritos en cédulas a cada vocal y se procedería a la votación de los tres individuos, eligiéndolos uno a uno por medio de las cédulas, que se recogerían en un vaso prevenido al efecto, quedando nombrado aquel individuo que reuniera la pluralidad absoluta de sufragios.

Si ninguno reuniera esta pluralidad, entrarían en segunda votación los dos individuos que hubieren sacado el mayor número, repartiéndose de nuevo sus nombres en cédulas a cada uno de los vocales. En caso de empate decidirá la suerte.

En la Constitución Federal de 1824, los artículos 79 al 94 regulaban el proceso de la elección presidencial. El día 1 de septiembre del año próximo anterior a aquél en que debía el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada estado elegiría a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no sería vecino del estado que elige. Concluida la votación, las legislaturas remitirían al presidente del Consejo de Gobierno en pliego certificado el testimonio del acta de la elección, para que le diere el curso que prevenga el reglamento del Consejo.

El 6 de enero siguiente se abrirían y leerían en presencia de las cámaras reunidas los testimonios si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las

81

Sumario

Artículo 81

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	443
Texto constitucional vigente.	452
Comentario	
Manuel González Oropeza	
¿Elección directa o indirecta?	453
La presidencia: por la vía electoral	
o por otros medios.	456
Judicialización de la elección	
presidencial	472
Bibliografía	478
Trayectoria constitucional	479

legislaturas de los estados, una vez concluida la lectura de los mismos, se retirarían los senadores y una comisión nombrada por la Cámara de Diputados, compuesta de uno por cada estado de los que tengan representantes presentes, los revisaría y daría cuenta de su resultado. En seguida la Cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos. Conforme al artículo 84, el que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas sería el presidente.

Si dos tuvieran dicha mayoría, sería presidente el que tuviere más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegiría la Cámara de Diputados a uno de los dos para presidente, quedando el otro de vicepresidente.

Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la Cámara de Diputados elegiría al presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección a uno de los dos que tuvieran mayor número de sufragios. Cuando más de dos individuos tuvieran mayoría respectiva, e igual número de votos, la Cámara escogería entre ellos al presidente o vicepresidente en su caso. Si uno hubiere reunido la mayoría respectiva y dos o más tuvieran igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la Cámara elegiría entre los que tengan números más altos.

Si todos tuvieran igual número de votos, la Cámara elegiría de entre todos al presidente y vicepresidente, haciéndose lo mismo cuando uno tuviere mayor número de sufragios y los demás número igual.

Si había empate en las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, se debía repetir por una sola vez la votación, y si aún resultare empatada decidiría la suerte.

En competencias entre tres o más que tuvieran iguales votos, las votaciones se dirigirían a reducir el número de competidores a dos o a uno para que en la elección compita con el otro que haya obtenido mayoría respectiva sobre todos los demás.

Por regla general, en las votaciones relativas a elección de presidente y vicepresidente no se debía ocurrir a la suerte antes de haber hecho segunda votación.

Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que haga la Cámara de Diputados de presidente o vicepresidente, se harían por estados, teniendo la representación de cada año, un solo voto; para que haya decisión de la Cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos.

Bajo el régimen centralista, el artículo 6º de las Bases Constitucionales de 1835 estableció que el ejercicio del Poder Ejecutivo residiría en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecería la ley constitucional. Fue en la Cuarta y en la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 que se incluyó la regulación del proceso electoral para el presidente. En los artículos 1º al 4º de la Cuarta Ley Constitucional y 14, fracción XI, de la Sexta Ley Constitucional, se estableció que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un Supremo Magistrado, que se denominaría presidente de la República, duraría ocho años y se elegiría de la manera siguiente:

El día 16 de agosto del año anterior a la renovación, elegirían el presidente de la República en junta del Consejo y Ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarían directamente a la Cámara de Diputados.

Ésta al día siguiente escogería tres individuos de los especificados en dichas ternas y remitiría la terna resultante a todas las juntas departamentales, las que debían elegir un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el día 15 de octubre del año anterior a la renovación y remitiendo en pliego certificado el acta de elección, precisamente por el correo próximo inmediato, a la secretaría de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad para las juntas departamentales la falta de cumplimiento a lo prevenido.

El día 15 del inmediato mes de diciembre se reunirían las dos cámaras, abrirían los pliegos de actas que se hubieren recibido, nombrarían una comisión especial de cinco individuos que las examine y califique las elecciones (respecto a su validez o nulidad), realice la regulación de los votos y presente el correspondiente dictamen. Discutido y aprobado el dictamen en el Congreso General reunido, se declararía presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.

Se debía expedir un decreto declaratorio de la elección, el cual se publicaría solemnemente por el gobierno y se comunicaría al interesado para que se presentara a otorgar el juramento y a tomar posesión el día 2 del próximo enero.

Tocaba a las juntas departamentales hacer las elecciones de presidente de la República, miembros del Supremo Poder Conservador, senadores e individuos de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, según estaba prevenido en las respectivas leyes constitucionales.

En las Bases Orgánicas de 1842, los artículos 158 al 164 regularon el proceso electoral presidencial. El 1 de noviembre del año anterior a la renovación del presidente de la República, cada Asamblea departamental, por mayoría de votos, y en caso de empate conforme disponían las mismas Bases, emitiría los sufragios para presidente por una persona que reúna las calidades requeridas para ejercer esta magistratura. El acta de esta elección se remitiría por duplicado y en pliego certificado a la Cámara de Diputados y, en su receso, a la Diputación Permanente. El día 2 de enero del año en que debía renovarse el presidente, se reunirían las dos cámaras y abrirían los pliegos, regularían los votos, calificarían las elecciones conforme a los artículos 164 y 168, y declararían presidente al que hubiere reunido mayoría absoluta de sufragios.

Si no había mayoría absoluta, las cámaras debían elegir presidente de entre los dos que tuvieran mayor número de votos. Si había más de dos que excedieran en votos, pero en número igual a los demás, el presidente sería elegido entre estos. Si no había mayoría respectiva, y entre los que reunieran menos votos hubiere dos o más que tengan igual número, pero mayor que el resto, las cámaras para hacer la elección de presidente, elegirían entre estos últimos uno que compita con el primero. Todos estos actos se ejecutarían en una sola sesión.

Las votaciones se debían hacer por mayoría absoluta de votos; en caso de empate se repetiría la votación, y si volviere a resultar, decidirá la suerte. En el “Voto particular” de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 señaló:

Por un vicio de nuestras leyes, las elecciones primarias, ora sean tan tumultuosas como cuando sin exigir ningún previo requisito se admiten todos los votos, y votos que la multitud repite cuantas veces quiere para asegurar el triunfo; ora sean más ordenadas por medio de la previa expedición de las boletas, siempre se verifican sin que los ciudadanos se reúnan en cuerpo, y sólo a simple mayoría respectiva de votos. Pasando después estas elecciones por otros dos grados, en los que se exigen ya la mayoría absoluta para la formación del Colegio Electoral y el nombramiento del elector o del diputado, tenemos de esta manera, y sin tomar en cuenta las causas morales que tan poderosamente contribuyen a producir muy malos resultados, que nuestras elecciones han sido siempre indirectas de tercer grado; y sometiendo este procedimiento a un cálculo muy sencillo, resulta que un diputado puede representar como voto de la mayoría el de dos respecto de ciento, o cuando más, y eso en un supuesto muy favorable y extraordinario, el de trece respecto del mismo número. Me habrá dispensado el Congreso que insista especialmente en un punto cuyo interés me parece superior al de todos los otros, y que para robustecer la fuerza de mis indicaciones buscara autoridades, nunca tan necesarias como cuando se trata de introducir una novedad. Por lo que hace al medio de mejorar los vicios que he atacado, yo expondría lo que me parece más conveniente si al salir del sistema adoptado fuésemos a consignar el nuevo en la Constitución, lo cual en mi concepto sería muy peligroso. Porque de facto, sea que el Congreso adoptara los medios admitidos en 1842 para la representación de todos los intereses, o que prefiera cualquier otro método, es evidente que vamos a entrar en el camino de las innovaciones, que se harán ensayos, y esto me basta para opinar que no los verifiquemos en la Constitución sino por medio de una ley. Porque yo creo firmemente, señor, y esto puede aplicarse a muchos otros puntos, que la Constitución, para que sea respetable y duradera, es decir, para que tenga una existencia sólida, necesita no contener sino muy pocos principios, todos fundamentales, y si es posible ninguno disputable. Salvado en la Constitución el principio de que las elecciones sean precisamente populares; si buscando la mejor entre las combinaciones que esta base determina atinamos con ella, esta ley, que será para la República una adquisición preciosísima, por su bondad práctica vendrá a ser tan inmutable y respetada como el mismo código fundamental. Si por el contrario, se necesitaren hacer sucesivos cambios y mejoras en ella, esto no abrirá de nuevo la discusión de la Constitución ni apresurará su ruina. Por tales motivos, propongo al Congreso que deje a una ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases constitucionales hayan de verificarse las elecciones de presidente, senadores, diputados y ministros de la Corte de Justicia.

El artículo 18 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 estableció que por medio de leyes generales se arreglarían las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el artículo 8º de esta Acta. Mas en las elecciones indirectas no podrá ser nombrado elector primario, ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción

civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su encargo.

En su artículo 76, la Constitución Federal de 1857 estableció que la elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la Ley Electoral. El 12 de febrero de 1857 se expidió la Ley Orgánica Electoral correspondiente.

El 17 de diciembre de 1857 se publicó el Plan de Tacubaya que abolía la Constitución de 1857, pero dejaba a Comonfort en el poder. Juárez y algunos diputados fueron encarcelados y Comonfort terminó, como veremos, uniéndose al Plan, así como algunos estados de la República. Cabe destacar que los legisladores federales se pronunciaron mediante una protesta en contra del citado Plan y de la adhesión de Comonfort, “el segundo caudillo de Ayutla”, al mismo. La protesta de los legisladores invitaba a los gobernadores y a las legislaturas de los estados a permanecer fieles a sus promesas, rechazando el Plan de Tacubaya y aprestasen sus fuerzas para restablecer el orden constitucional en el país.¹

Fue calificado en 1862 por don Javier Aguilar de Bustamante, miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, como una “comedia de compadres”: “Ella es verdaderamente una espresion de la sociedad media que se denomina partido moderado, y al que llamo *bailador*”.²

El Plan de Tacubaya³ señalaba que la mayoría de los pueblos no había quedado satisfecha con la Constitución de 1857 debido a que no había sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad. Siendo que la República necesitaba de instituciones análogas a sus usos y costumbres y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, y que la fuerza armada no debía sostener lo que la nación no quería y sí ser el apoyo y la defensa de la voluntad pública, se declaraba:

1. Desde esa fecha cesaba de regir en la República la Constitución de 1857.
2. Acatando el voto unánime de los pueblos, expresado en la libre elección que hicieron del Exmo. Sr. presidente D. Ignacio Comonfort para presidente de la República, continuaba encargado del mando supremo con facultades omnímodas para pacificar a la Nación y arreglar los diversos ramos de la administración pública.
3. A los tres meses de la adopción del Plan por los Estados en que actualmente se hallaba dividida la República, el encargado del poder ejecutivo convocaría un congreso extraordinario, sin más objeto que el de formar una constitución que fuere conforme con la voluntad nacional y garantizar los verdaderos intereses de los pueblos. Dicha constitución, antes de promulgarse, se sujetaría por el Gobierno al voto de los habitantes de la República.

¹“Protesta de la representación nacional contra el atentado del 17 de diciembre”, en El Archivo Mexicano. Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857, tomo III, pp. 1030 y ss.

²A Javier Aguilar de Bustamante, *Ensayo político, literario, teológico dogmático*, México, Tip. de Sixto Casillas, 1862, p. 26.

³Se puede consultar el Plan de Tacubaya, en Román Iglesias González (int. y rec.), *Planes políticos, proclamas, manifestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1998.

4. Sancionada con este voto, se promulgaría expidiendo en seguida por el Congreso la ley para la elección de presidente constitucional de la República. En el caso de que dicha Constitución no fuera aprobada por la mayoría de los habitantes de la República, volvería al Congreso para que se reformara en el sentido del voto de esa mayoría.
5. Mientras tanto se expide la Constitución, el Exmo. Sr. presidente procedería a nombrar un Consejo, compuesto de un propietario y un suplente por cada uno de los estados, que tendría las atribuciones que señalaría una ley especial.
6. Cesaban en el ejercicio de sus funciones las autoridades que no secunden al Plan.

Don Félix Zuloaga⁴ expidió un manifiesto el 17 de diciembre⁵ dirigido a la población en donde señalaba que al promover la revolución contra la Constitución de 1857, no había sido guiado por interés personal. Sostenía que los males que sufría la patria a consecuencia de la Constitución eran las razones que lo obligaban a tomar las armas en su contra.

Don Ignacio Comonfort decidió secundar el Plan de Tacubaya.⁶ Para ello expidió el Manifiesto del Exmo. Sr. presidente, aceptando el Plan de Tacubaya⁷ en donde sostenía que como Jefe del Ejército restaurador de la libertad, proclamado en Ayutla el 1 de marzo de 1854, no creía que había hecho más que seguir el impulso de una revolución nacional y haber cooperado a la ejecución de un plan que era el voto de la República entera. Afirma Comonfort que al aceptar la dictadura que ponía en sus manos el Plan de Tacubaya, debía a las fuerzas que lo habían proclamado y a la República una manifestación ingenua y leal que aleje todo temor acerca de la duración indefinida y del ensanche abusivo de su poder. El dictamen de un Consejo compuesto de las personas que ofrezcan mejores garantías a la sociedad, por su saber, por su probidad y por su patriotismo, moderaría el ejercicio de las facultades discrecionales de que fuere absolutamente necesario usar durante el tiempo en que permanezca sin constituirse la nación, cuyo periodo será, afirma Comonfort, el más limitado posible, oyendo el juicio del Consejo.

⁴Don Félix Zuloaga nació en Alamos, Sonora en 1813 y trasladado a Chihuahua al poco tiempo. El 8 de octubre de 1834 recibió el nombramiento de teniente de guardia nacional en el batallón de cazadores y se ocupó de la campaña de los indios bárbaros hasta 1837. Fue nombrado teniente de ingenieros el 14 de julio de 1836. Ascendió a capitán el 5 de noviembre de 1841 y a teniente coronel el 26 de enero de 1843. Participó activamente en la defensa del país en contra de la invasión estadounidense dirigiendo la fortificación de Monterrey. Fue regidor y alcalde constitucional de Chihuahua. En 1854 combatió la revolución de Ayutla. Falleció en 1898 en la Ciudad de México. Véase Manuel Rivera Cambas, *Los gobernantes de México*, México, Imp. de J.M. Aguilar Ortiz, 1873, tomo 2, pp. 540-541. Asimismo, *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 6a. ed., México, Porrúa, 1995, sub voce Zuloaga, Félix María.

⁵“Manifiesto del General en Jefe de la primera brigada del ejército, esponiendo los motivos que lo obligaron a pronunciarse en contra de la Constitución de 1857”, en Román Iglesias González (int. y rec.), *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.

⁶Una amplia explicación del origen del Plan de Tacubaya en Manuel Payno, “Memoria sobre la revolución de diciembre de 1857 y enero de 1858”, en Manuel Payno, *Obras completas*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, tomo VIII, 2000, pp. 33-96.

⁷“Manifiesto del Exmo. Sr. presidente, aceptando el Plan de Tacubaya”, en Román Iglesias González (int. y rec.), *Planes políticos...*, op. cit.

Destaca una promesa de Comonfort: que el Consejo de Gobierno se ocuparía en sus primeras sesiones de formar la ley provisional que habría de observarse hasta que la Constitución se promulgase.

El 11 de enero de 1858, nuevos levantamientos nombraron como jefe a Zuloaga y desconocieron a Comonfort, ya que se consideraba que éste no respondía a las pretensiones de los conservadores.⁸ El general D. J. de la Parra⁹ se dirigió a los habitantes de la Ciudad de México destacando que hacía veinticinco días que la guarnición de la capital se había pronunciado por el Plan Regenerador de Tacubaya que tan unánimemente había sido acogido por la mayoría de la nación. Por desgracia el Jefe del Ejecutivo, que fue el más entusiasta en sostenerlo, adoptó un sistema de vacilación que puso en alarma a cuantos lo secundaron, haciendo desconfiar de las promesas que hizo en su manifiesto como garantía de él.

El general de la Parra decidió, apoyado de las fuerzas a su mando, modificar el artículo 2° del Plan de Tacubaya, eliminando a Ignacio Comonfort del Mando Supremo de la Nación, y proclamando como general en jefe del Ejército Regenerador al señor don Félix Zuloaga, “quien está decidido á salvar á la patria, conservando su religion, la incolumidad del ejército y las garantías de los mexicanos”.¹⁰

Una vez restablecido el orden, se procedería a organizar al Poder Ejecutivo nombrándose un presidente interino de la República por una junta compuesta de un representante por cada departamento, nombrada por el propio Zuloaga.

El general de la Parra finalizaba su manifiesto modificador al Plan de Tacubaya destacando que *unión y orden* “es lo que os recomienda quien, á la cabeza de las fuerzas de su mando, no tiene otra ambición que asegurar la paz y la organizacion de un Gobierno que dé garantías y haga la felicidad de este desgraciado pais”.¹¹

Las fuerzas conservadoras encabezadas por los generales Luis G. Osollo¹² y Miguel Miramón¹³ se enfrentaron a las tropas leales a Comonfort durante los días del 13 al 20 de enero, abandonando Comonfort la Ciudad de México y el país,¹⁴ renunciando a la

⁸José Luis Soberanes Fernández, “El derecho en el gobierno conservador 1858-1860”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, III, 1991, p. 235.

⁹Modificación al Plan de Tacubaya, México, enero 11 de 1858.-J. de la Parra, en Basilio José Arrillaga, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana*, México, Imprenta de A. Boix, á cargo de M. Zornoza, 1864, pp. 3 y 4.

¹⁰*Ibidem*, p. 3.

¹¹*Ibidem*, p. 4.

¹²Sobre éste véase Rosaura Hernández Rodríguez, *El General conservador Luis G. Osollo*, México, Jus, 1959.

¹³Sobre él consúltese a José Fuentes Mares, *Miramón, el hombre*, México, Joaquín Mortiz, 1974, y a Carlos González Montesinos, *Por Querétaro hacia la eternidad. El general Miguel Miramón en el Segundo Imperio*, México, Impresión Comunicación Gráfica, 2000.

¹⁴Si bien posteriormente regresaría para prestar servicios militares al gobierno de Juárez, su presencia sería discutida ampliamente. Falleció el 13 de noviembre de 1863 en una acción militar. Véase sobre el tema a Rosaura Hernández, “Comonfort y la intervención francesa”, en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, vol. XIII, núm. 1, julio-septiembre, 1963, pp. 59-61. Véase también Ray F. Broussard, “El regreso de Comonfort del exilio”, en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, vol. XVI, núm. 4, abril-junio, 1967, p. 72.

presidencia, la que fue asumida por Benito Juárez en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia, conforme al artículo 79 de la Constitución,¹⁵

A partir de entonces podemos hablar de dos gobiernos: el liberal de Juárez y el conservador de Zuloaga.

Juárez publicó un manifiesto por el que restableció el gobierno constitucional y dio inicio a la Guerra de Reforma. Mientras tanto, en la capital, una comisión de representantes de los departamentos designó a Zuloaga como presidente y éste tomó posesión de su cargo el 23 de enero, previo solemne *Te-Deum* celebrado en la catedral.¹⁶ A partir de entonces podemos hablar de dos gobiernos: el liberal de Juárez y el conservador de Zuloaga.

Anunció Zuloaga la instalación de un Consejo de representantes y el deber de expedir a la brevedad posible una ley orgánica que haga posible algún orden legal y prepare la reunión de un Congreso para que constituya definitivamente al país. Esa ley orgánica sería el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858. Se dio inicio a la expedición de una serie de disposiciones que dieron marcha atrás a las Leyes de Reforma y buscaron organizar a la República.¹⁷

El 15 de junio de 1858 los señores miembros del Consejo de Gobierno don Bernardo Couto como su presidente, don Juan Nepomuceno de Vértiz y Delgado, secretario, y don José Ma. Andrade, secretario, le enviaron al ministro de Gobernación, don Luis Gonzaga Cuevas, el proyecto del Estatuto Orgánico provisional de la República,¹⁸ en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8º parte 4ª, del decreto de 25 de enero de ese año, el cual había sido aprobado por el Consejo de Estado.

El Estatuto establece que el Gobierno de la nación¹⁹ era republicano y que no había en la República más soberanía que la de la nación toda, ni se ejercía ningún acto de la potestad legislativa, sino por la autoridad general. Es decir, el Poder Legislativo residía en el Ejecutivo, no existiendo el Poder Legislativo como cuerpo separado de los otros poderes.²⁰ Se establecía además que don Félix Zuloaga como presidente interino era el Jefe Supremo de la Nación. Sus facultades eran las que le atribuían el Plan de Tacubaya, reformado en México. El uso de dichas facultades se regiría por el Estatuto.²¹

Restablecida la República Federal después de la caída tanto del gobierno de Zuloaga como del Segundo Imperio, el Plan de la Noria, suscrito por Porfirio Díaz en

¹⁵José Luis Soberanes Fernández, *op. cit.*, p. 236.

¹⁶*Ibidem*, p. 734.

¹⁷Una lista de las principales disposiciones legislativas del gobierno conservador de 1858 a 1860 se puede consultar en José Luis Soberanes Fernández, *op. cit.*, pp. 241-260. Un ejercicio similar respecto a la legislación liberal en José Antonio Caballero Juárez, "Juárez y la legislación liberal", en Patricia Galeana y Salvador Valencia Carmona, *Juárez Jurista*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.

¹⁸Citaremos como Estatuto. Su texto en Óscar Cruz Barney, *La República Central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2011.

¹⁹"Gobierno de México" en el borrador.

²⁰Estatuto, artículo 13.

²¹Estatuto, artículo 14.

noviembre de 1871, contendría disposiciones sobre la elección presidencial; lo mismo el Plan de Tuxtepec, reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco, suscrito también por Porfirio Díaz. El texto original del artículo 81 establece:

“La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.”

El artículo 81 no ha sufrido reformas.

Artículo 81

Texto constitucional vigente

- 81 *Artículo 81.* La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.²²

²² Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

Artículo 81

Comentario por **Manuel González Oropeza**

¿Elección directa o indirecta?

81

Un gran prócer mexicano, Francisco Zarco, escribió en 1861 el significado de ser electo para el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

La Presidencia no es una recompensa, no es un ascenso, es el cargo más difícil, el mandato más delicado que el pueblo confía al ciudadano que cree más apto, que le inspira mayor confianza. A la primera magistratura puede ser elevado un hombre nuevo si así quiere el pueblo; pero la presidencia, el buen sentido, el instinto del bien, hace indispensable que el pueblo para juzgar el porvenir se apoye en el conocimiento del pasado.²³

El sistema de elección presidencial fue indirecto en primer grado y en escrutinio secreto desde la Constitución de Apatzingán de 1814 hasta 1917, con diversas variantes, a través de un colegio electoral que resolvía en definitiva las candidaturas propuestas por diversos medios. La elección directa del presidente se propuso por vez primera por Ignacio Comonfort ante el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856; con él varios distinguidos diputados apoyaron la elección directa, pero no se instauró, sino hasta la Constitución de 1917; su ley electoral fue promulgada el 6 de febrero de 1917.

Particularmente, en la Constitución de Apatzingán, el Poder Ejecutivo colegiado que se estableció era designado por el Congreso, de esta manera se designó a José María Morelos. Algunas constituciones estatales de la primera República Federal, como la de Oaxaca de 1825, siguieron la tradición de que el Ejecutivo estatal fuese nombrado por el Congreso, operando como un Colegio Electoral. De la misma manera, el Congreso Constituyente de 1823 designó al Poder Ejecutivo colegiado depositado en Guadalupe Victoria, Negrete y Nicolás Bravo.

El Acta Constitutiva de 1824 determinó que serían las legislaturas de los estados quienes elaborarían una terna, la cual, una vez votada, enviarían al Congreso de la Unión, quien por su parte, en la discusión de la Constitución del mismo año; en el proyecto consultaba que cada legislatura propusiera a cuatro candidatos, dos oriundos del estado en cuestión y dos nacidos fuera del estado, pero con suficiente prestigio como para ser seleccionados por la legislatura respectiva. De estos cuatro candidatos, la legislatura designaría tres propietarios y uno suplente. La discusión final redujo el

²³Francisco Zarco, “Primera Plana”, *El Siglo XIX*, martes 18 de junio de 1861.

número de candidatos a dos, uno nativo del estado y otro originario fuera del mismo, para que enviara a ambos candidatos al Congreso de la Unión, el cual tendría que esperar que, por lo menos, las dos terceras partes de las legislaturas totales del país hubiesen enviado sus candidatos para discutir y votar.

La selección del presidente se reservaba a la Cámara de Diputados, elemento de representación popular por antonomasia; el Senado no participaba, ya que los estados a través de sus legislaturas, ya habían formulado los candidatos. La Cámara de Diputados escogía por mayoría de sufragios al presidente de la República; el siguiente candidato con mayor número de votos sería el vicepresidente. En caso de empate, la propia Cámara decidía el desempate. De la misma manera, cualquier problema relacionado con la votación, como que ningún candidato obtuviera la mayoría, sería resuelto por la misma Cámara.

Con la desaparición del sistema federal y de las legislaturas de los estados, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 basan la elección indirecta del presidente en el mismo procedimiento, pero en sentido inverso, obligando la selección a través de ternas que cada órgano del gobierno central formulaba; por consiguiente, el Consejo de Ministros, el Senado y la Suprema Corte formulaban una terna cada uno para la elección del presidente. Las ternas formuladas se enviarían a la Cámara de Diputados y ésta decidiría una sola de entre todas las presentadas, que sometería posteriormente a las juntas departamentales, las cuales seleccionarían por votación mayoritaria quién sería el presidente y el vicepresidente. La calificación la haría la Cámara de Diputados.

A partir de 1843, fue popular que en México se erigiera un Poder Electoral tanto a nivel central como posteriormente en el renovado sistema federal, por ejemplo, en algunas entidades federativas como Querétaro y Tlaxcala. En 1843, las Bases Orgánicas organizaron escrupulosamente las elecciones en el Título VIII de la siguiente manera:

Secciones de 500 habitantes elegían en las juntas primarias a un elector. Los electores secundarios de un departamento se escogerían uno entre cada 20 electores primarios y formarían el Colegio Electoral. Sin embargo, para la elección presidencial, esta Constitución centralista estableció un proceso bastante descentralizado, por el cual cada Asamblea Departamental escogería un candidato que lo enviaría a la Cámara de Diputados, y las dos cámaras del Congreso harían el cómputo y elegirían al presidente.

A partir de 1857, se presentaron peticiones para transformar las elecciones en directas; sin embargo, el presidente de la Comisión de Constitución, Ponciano Arriaga, criticó acerbamente el sistema directo que ya había sido utilizado experimentalmente para las elecciones de los diputados, al cual veía como una fuente de vicios y corruptelas, por lo que rechazó la elección directa para el presidente. No obstante, Francisco Zarco, Marcelino Castañeda e Ignacio Ramírez pensaron lo contrario. Zarco fue más explícito en su defensa y, aunque aceptó que la experiencia de elección directa de los diputados había sido un fracaso, mencionó que la elección del presidente era sustancialmente distinta, pues el carácter único del titular del Poder Ejecutivo federal no se

parecía al de un órgano colegiado como el del Congreso, donde las facciones enquistadas en los distritos electorales podían con mayor facilidad manipular la elección de diputados.

Zarco continuó manifestando que como el presidente está alejado de los intereses regionales, no le afectaban las manipulaciones elaboradas por las facciones en una elección directa. Igualmente, Marcelino Castañeda consideró que dicha elección del presidente acercaba a ese funcionario al pueblo y lo legitimaba en su actuación.

Por su parte, Ignacio Ramírez también apoyó la elección directa del presidente, manifestando que ese sistema ayudaría a la formación y consolidación de los partidos políticos, sugiriendo que la elección directa requiere más la genuina participación de los partidos políticos en contraste con la indirecta que descansa en un colegio electoral que sustituye la participación de los partidos políticos. En definitiva, consideraba que la elección directa era más compatible con un sistema republicano donde el pueblo elige directamente a sus autoridades.

Ramírez alude que el Congreso observa una animadversión hacia la soberanía popular y su acción en las instituciones. Recuerda que el Congreso Constituyente había votado por la supresión del juicio por jurado y que ello reflejaba el rechazo hacia la participación directa del pueblo en las instituciones.

La corrupción y la manipulación del pueblo en las elecciones directas eran idénticas situaciones que podían suceder con mayor facilidad en las elecciones indirectas a través de un Colegio Electoral, aseveró Ramírez finalmente.

En contraste, Arriaga y León Guzmán argumentaron por la elección indirecta, ya que consideraban que era muy difícil que hubiese un candidato a la Presidencia verdaderamente popular en todo el país, por lo que era necesario que fuera electo de manera indirecta, respetando a los estados en sus preferencias. De la misma manera, ante esta dificultad de que un candidato fuera popular en todo el país, la decisión de su elección caería bajo la decisión del Congreso, es decir, el Congreso organizado en Colegio Electoral, por lo que al final, la elección directa se transformaría en indirecta.

La Constitución de 1857 decidió que el presidente fuera electo de manera indirecta en los términos que determinara la ley electoral. Las elecciones primarias serían por sufragio popular y los electores lo serían por mayoría de votos. En las elecciones secundarias, el Colegio Electoral resolvería mediante votación secreta y con mayoría absoluta. En caso de no obtener dicha mayoría, el Congreso determinaría, como sucedió con las elecciones de 1871, donde Benito Juárez fue electo por última vez. Esta ley se promulgó en febrero de 1857 y en ella se establecieron juntas de distrito electoral, las cuales votaban por los electores quienes decidían sobre los candidatos a la presidencia. La decisión final la tomaba el Congreso de la Unión que votaba por mayoría a los candidatos de los electores.

En la doctrina de derecho constitucional del siglo XIX, se legitimó la elección indirecta del presidente. Eduardo Ruiz criticó la tendencia a la elección directa, pues consideraba que a través de ella era posible que este sistema generara demagogos que

engañaran a la población ignorante y, ante los problemas que produciría, sería el Congreso quien determinaría la elección, sometiendo la presidencia al Poder Legislativo.

Mariano Coronado consideró que la elección indirecta era la más compatible con los sistemas federales. No obstante, José María del Castillo Velasco no se dejó seducir por estas aparentes bondades, concluyó que los mismos vicios que tiene el sistema directo los tendría el indirecto de elección.

La presidencia: por la vía electoral o por otros medios

Quizá la complicada estructura de la elección indirecta de las elecciones presidenciales, que requerían de un país en paz y con pleno desarrollo, evitó que fuera una realidad, ya que otros medios fueron utilizados para acceder a la presidencia, desde las revoluciones con sus interminables “planes” hasta las presiones para hacer renunciar al presidente en funciones por jefes máximos. Las renunciias al cargo de presidente han sido también prolijas y no han faltado casos donde el Congreso da golpes de Estado y los presidentes les retornan el favor. En realidad, el complejo sistema electoral que idealmente daba participación a todos los sectores políticos y sociales del país fue una meta por alcanzar que siempre se vio sin concreción ante la desbordante y violenta realidad de los militares ambiciosos, de los políticos oportunistas, así como de los partidos políticos oligárquicos. En el siguiente cuadro se resumen algunos datos de interés sobre las elecciones de los presidentes mexicanos:

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1824, 10 de octubre	Guadalupe Victoria (Manuel Félix Fernández)	El 1 de octubre el Congreso computó los votos estatales para la elección de presidente, cuya mayoría absoluta recayó en Guadalupe Victoria.	Nicolás Bravo	El segundo lugar en los resultados electorales ocupa la Vicepresidencia, que en esta ocasión recae en Nicolás Bravo.
1828, 1 de septiembre	Manuel Gómez Pedraza	Obtuvo 11 votos de las legislaturas, entre ellas: Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.	Vicente Guerrero, 9 votos	Tras el Motín de la Acordada y el saqueo del Parián, Gómez Pedraza renuncia al cargo el 3 de diciembre de 1828. El Congreso de la Unión anula la elección “cediendo al clamor popular”; el 9 de enero de 1829 un nuevo Congreso declara presidente a Vicente Guerrero y vicepresidente a Anastasio Bustamante.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1829, 4 de abril	Vicente Guerrero		Anastasio Bustamante	El 4 de diciembre el vicepresidente Bustamante se pronuncia a favor del Plan de Jalapa. El 16 de diciembre el Congreso desconoce a Guerrero como presidente. Vicente Guerrero es capturado en Oaxaca en 1831 y ejecutado el 14 de febrero de ese año.
1829, 18 de diciembre	José María de Bocanegra			Designado por el Congreso, a solicitud de Vicente Guerrero, se hace cargo del gobierno de manera interina.
1829, 23 de diciembre	Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alamán (Presidente: Vélez)	Consejo de Gobierno		Designado por el Congreso, a consecuencia del golpe militar.
1830, 1 de enero	Anastasio Bustamante	Encabeza golpe de Estado.		Asume el cargo en tanto que es vicepresidente y autor del golpe de Estado contra Guerrero. Ratificado por el Congreso.
1832, 14 de agosto	Melchor Múzquiz			Designado por el Congreso, a solicitud de Bustamante, para ocupar el gobierno entre agosto y diciembre de 1832.
1832, 24 de diciembre	Manuel Gómez Pedraza	Reassume la Presidencia.		Llega al poder gracias a la sublevación de Antonio López de Santa Anna. De acuerdo con los Convenios de Zavaleta, firmados el 22 de diciembre de 1832, debe concluir el periodo para el cual debió ser electo, entre 1829-1833, a pesar del decreto de anulación de su elección hecho por el Congreso en 1828. Concluye su gobierno el 1 de abril de 1833.
1833, 1 de marzo	Antonio López de Santa Anna		Valentín Gómez Farías	Son electos presidente y vicepresidente en marzo por las legislaturas estatales, para desempeñar los cargos a partir de abril; sin embargo, Santa Anna dejó el poder en manos del vicepresidente, por motivos de salud.
1833, 1 de abril	Valentín Gómez Farías	Asume el cargo por ausencia del titular		
1833, 16 de mayo al 24 de abril de 1834, y de abril de ese año a enero de 1835	Antonio López de Santa Anna	Asume el cargo tras volver a la capital. Santa Anna cierra el Congreso el 14 de mayo de 1834.		Durante todo el año de 1833 Gómez Farías y Santa Anna se alternan en la titularidad del Ejecutivo federal, por las ausencias del segundo. La última ocasión tras un autogolpe de Estado, al adoptar el Plan de Cuernavaca.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1835, 28 de enero	Miguel Barragán			El Congreso lo nombra presidente interino, tras la “renuncia” de Santa Anna, quien se retira a su hacienda en Veracruz. Ocupa el cargo entre enero de 1835 y febrero de 1836. Entre julio y septiembre de 1835 se discute la adopción de una nueva forma de gobierno; el 9 de septiembre se publica una ley para anunciar que el Congreso General se había convertido en Constituyente. El 23 de octubre se aprobaron las Bases de Reorganización de la Nación Mexicana, con lo cual se anunciaba el fin del sistema federal y la adopción del sistema centralista.
1836, 27 de febrero	José Justo Corro		La elección de Corro se llevó a cabo por “cédulas” y obtuvo 51 votos contra 12 de Parres, 18 de Nicolás Bravo y uno de Mangino.	Designado por el Congreso.
1837, 19 de abril	Anastasio Bustamante			Designado por el Congreso de acuerdo con las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836.
1839, 20 de marzo	Antonio López de Santa Anna			Designado por el Supremo Poder Conservador, Santa Anna prestó juramento al cargo por escrito, pues estaba convaleciente luego de la pérdida de su pierna, por la defensa del Puerto de Veracruz tras la invasión francesa de 1838, conocida como “Guerra de los Pasteles”.
1839, 10 de julio	Nicolás Bravo	Asume el cargo por nueve días, por ausencia de Santa Anna, en lo que llega el nuevo presidente.		Lo hace en razón de que en ese mismo año Santa Anna lo llamó para asumir la presidencia del Consejo en ausencia de Bustamante.
1839, 19 de julio	Anastasio Bustamante			Designado por el Congreso; para septiembre de 1841 solicitó licencia para combatir una sublevación de Santa Anna.
1841, 22 de septiembre	Francisco Javier Echeverría			Se hace cargo del Poder Ejecutivo, por ausencia del presidente y por ser el miembro más antiguo del Consejo. Queda “encargado del gobierno de la República”.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1841, 10 de octubre	Antonio López de Santa Anna	39 votos de 44 de un Colegio Electoral, integrado por dos representantes de cada estado, que para esta fecha se han denominado departamentos.		La Junta de Representantes de los Departamentos es quien hace la designación, de acuerdo con el sistema centralista y las Bases de Tacubaya. Meses más tarde, Santa Anna solicita licencia por motivos de salud.
1842, 26 de octubre	Nicolás Bravo	Designado por Santa Anna por medio del Consejo de Representantes de los departamentos.		Finaliza su interinato el 4 de marzo de 1843 por renuncia al cargo.
1843, 4 de marzo	Antonio López de Santa Anna	Reassume el cargo.		Santa Anna queda en el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la República, como su presidente provisional, luego de restablecerse de sus males.
1843, 4 de octubre	Valentín Canalizo			Designado por Santa Anna y ratificado por el Congreso como presidente sustituto. A partir del 1 de febrero de 1844, el Congreso lo designa presidente interino constitucional hasta el 4 de junio del mismo año, cuando Santa Anna asume el cargo.
1844, 1 de febrero	Antonio López de Santa Anna			Elegido por las juntas departamentales el 1 de febrero de 1844. En septiembre de ese año solicita licencia para combatir la sublevación de Mariano Paredes y Arrillaga. En julio de ese año solicita recursos para emprender la expedición a Texas y recuperarla para México.
1844, 12 de septiembre	José Joaquín de Herrera	Ante la ausencia de Canalizo, Herrera rinde protesta como presidente interino por nueve días.		
1844, 21 de septiembre	Valentín Canalizo			Designado por el Senado a solicitud de Santa Anna.
1844, 7 de diciembre	José Joaquín de Herrera			La elección de Herrera casi fue por unanimidad del Senado; ocupa el cargo entre 1844 y 1846. Elegido por las juntas departamentales el 1 de agosto de 1845 como presidente constitucional de México.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1846, 4 de enero	Mariano Paredes y Arrillaga			Designado por una Junta reunida al efecto; ratificado luego por el Congreso. Ante el ejército de San Luis Potosí se subleva el general Paredes y toma posesión de la Presidencia el día 4 de enero, a las 11:30 h. en el salón de la Cámara de Diputados. El 13 de mayo el Congreso de Estados Unidos declara de manera formal la guerra a México.
1846, 28 de julio	Nicolás Bravo			Designado por el Congreso, se hace cargo del Poder Ejecutivo en ausencia del presidente.
1846, 6 de agosto	José Mariano Salas			Nombrado por los jefes golpistas, tras su pronunciamiento en la Ciudadela por el federalismo y la restitución de la Constitución de 1824.
1846, septiembre	Antonio López de Santa Anna		Valentín Gómez Farfás	Elegido por el Congreso Extraordinario, Santa Anna ocupa la Presidencia, mientras que para la vicepresidencia interina se designa a Gómez Farfás. Este se hace cargo del Poder Ejecutivo en ausencia del presidente, pues Santa Anna estaba exiliado en Cuba. Gómez Farfás desempeña el cargo de presidente interino mientras Santa Anna combate a los estadounidenses en San Luis Potosí y La Angostura, en Saltillo (octubre de 1846-febrero de 1847).
1847, 2 de abril	Pedro María Anaya	Presidente sustituto durante dos ocasiones (abril-mayo, noviembre 1847-enero 1848).		Designado por el Congreso, pues se había suprimido la vicepresidencia a solicitud de Santa Anna.
1847, 20 de mayo	Antonio López de Santa Anna			Retoma su cargo y jura en la Villa de Guadalupe Hidalgo. Se juran la Constitución de 1824 y las reformas de 1847: Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada el 18 de mayo y jurada el 21 del mismo mes. Solicita licencia para combatir en la guerra México-Estados Unidos en septiembre de 1847.
1847, 16 de septiembre	Manuel de la Peña y Peña			Ante la renuncia de Santa Anna como titular del Ejecutivo, Peña y Peña, como presidente de la Suprema Corte de Justicia, asume la Presidencia de manera interina entre septiembre y noviembre de 1847.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1847, 13 de noviembre	Pedro María Anaya			Es designado por el Congreso para desempeñar el cargo de manera interina.
1848, 8 de enero	Manuel de la Peña y Peña			De nueva cuenta es designado por el Congreso para asumir el cargo, ahora por ser el decano de la Suprema Corte de Justicia. Desempeña esta función hasta que se llevan a cabo elecciones a mediados del año de 1848. Establece la sede de los poderes federales en Querétaro.
1848, 3 de junio	José Joaquín de Herrera	Elegido por las legislaturas estatales.		Al saber el resultado de la elección, renunció por motivos de salud; el Congreso insistió en que asumiera el cargo, pero de nuevo se negó. Ante esta nueva negativa, se le obligó a asumir el cargo, pues su falta de aceptación acarrearía males mayores. Para cumplir con el mandato, se apoyó en varios colaboradores, como Mariano Riva Palacio y Mariano Otero.
1851, 15 de enero	Mariano Arista			Elegido por el Congreso, puesto que ningún candidato había obtenido mayoría absoluta en las legislaturas estatales. Renuncia al cargo el 6 de enero de 1853.
1853, 6 de enero	Juan Bautista Ceballos	Presidente de la Suprema Corte de Justicia. De acuerdo con los artículos 96 y 99 del Proyecto de Reforma de 1840, se designa a Juan Bautista Ceballos como presidente constitucional interino.		Se encarga del Poder Ejecutivo como presidente de la Suprema Corte de Justicia. Ratificado por el Congreso. Para congraciarse con Santa Anna, disolvió el Congreso. Renuncia al cargo el 8 de febrero de 1853 tras un golpe de Estado, cuando se forma una junta de notables constituida por representantes del clero, el ejército, los magistrados, los propietarios, los comerciantes, los industriales y los mineros. Esta junta designaría al presidente, quien gobernaría un año y después correspondería a un nuevo Congreso el destino de la Nación.
1853, 8 de febrero	Manuel María Lombardini	Nombrado por los Oficiales Mayores de la Secretarías de Estado.		De los cuatro señores oficiales mayores de las Secretarías de Estado, eligen a Lombardini como depositario del Supremo Poder Ejecutivo. Ellos fueron José López Uruga, Manuel Robles Pezuela, Manuel María Lombardini y Teodosio Lares. Ocupa el cargo hasta la llegada de Santa Anna desde Colombia.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1853, 20 de abril	Antonio López de Santa Anna	Nombrado por los jefes conservadores del Plan del Hospicio del 20 de octubre de 1852.		Gobernó de forma dictatorial, sin ningún programa político ni apoyo a los conservadores que lo habían traído de vuelta al país. Renuncia formalmente al cargo el 9 de agosto de 1855.
1855, 15 de agosto	Martín Carrera	Nombrado por mayoría de una Junta de Representantes de los Departamentos.		El 1 de marzo de 1854 se lanza el Plan de Ayutla, impulsado por Juan N. Álvarez, en donde se exigía el cese de Santa Anna, el nombramiento de un nuevo presidente y convocar a un Congreso Constituyente. A este plan se unieron Ignacio Comonfort, Melchor Ocampo y Benito Juárez, entre otros liberales puros. Renuncia al cargo el 11 de septiembre de 1855.
1855, 12 de septiembre	Rómulo Díaz de la Vega	Una Junta de Representantes lo nombra presidente interino.		
1855, 4 de octubre	Juan N. Álvarez	De acuerdo con el artículo 2 del Plan de Ayutla, modificado el 11 de marzo en Acapulco, el general Álvarez asume el cargo.		Una Junta de Representantes lo nombra presidente interino. Designado por representantes de toda la República, según el Plan de Ayutla. Renuncia el 21 de enero de 1858.
1855, 11 de diciembre	Ignacio Comonfort	Designado por Juan N. Álvarez como presidente sustituto entre diciembre de 1855 y noviembre de 1857.		Promulgación de la Constitución Política de la República Mexicana el 5 de febrero de 1857.
1857, 1 de diciembre	Ignacio Comonfort	Electo presidente constitucional de acuerdo a la Constitución de 1857. Luego da un golpe de Estado, con el Plan de Tacubaya (21 de enero de 1858), y es elegido por las juntas de distrito, según la Constitución, para ocupar el cargo para el periodo 1857-1861.	Félix Zuloaga	Durante su gobierno se suscita la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, entre liberales y conservadores, coexistiendo un gobierno de cada bando. Félix Zuloaga reclama la Presidencia, pero es removido el 23 de diciembre de 1858.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1858, 23 de enero	Félix María Zuloaga		Benito Juárez*	Nombrado por una Junta de Representantes de los Departamentos, llamada también Junta de Notables del Gobierno Conservador. Gobierno del 23 de enero al 23 de diciembre. Benito Juárez, en su papel de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1858-1861, asumió la titularidad del Poder Ejecutivo durante varios años, al no haber condiciones para convocar a elecciones, y lo hizo bajo facultades extraordinarias que la misma Constitución preveía. [*]
1858, 24 de diciembre	Manuel Robles Pezuela		Benito Juárez*	Asume el gobierno como jefe del golpe militar contra Zuloaga.
1859, 21 de enero	José Mariano Salas		Benito Juárez*	Nombrado por una Junta de Notables del Gobierno conservador; gobierna por diez días.
1859, 2 de enero	Miguel Miramón		Manuel Robles Pezuela Benito Juárez*	Gobierna hasta el 24 de enero.
1859, 24 de enero	Félix María Zuloaga	Gobierna por decisión de Miramón en dos ocasiones: del 24 al 31 de enero y del 28 de diciembre de 1860 a mayo de 1862.	Benito Juárez*	
1859, 2 de febrero	Miguel Miramón	Gobierna por decreto de Zuloaga, del 2 de febrero de 1859 al 13 de agosto de 1860 y del 15 de agosto al 24 de diciembre de 1860.	Benito Juárez*	
1860, 13 de agosto	José Ignacio Pavón		Benito Juárez*	Se hace cargo del Poder Ejecutivo en ausencia del presidente conservador, por acuerdo de la Junta de Representantes de los Departamentos
1862, 25 de junio	Juan Nepomuceno Almonte, Juan Bautista Ormachea y Ernáiz José Mariano Salas		Benito Juárez*	Designados por la Junta Superior de Gobierno. Ocupan el cargo entre el 25 de junio de 1862 y el 20 de mayo de 1864. El 20 de abril de 1862 Juan N. Almonte se declara presidente con el apoyo de Francia.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1863, 21 de mayo	Juan Nepomuceno Almonte		Benito Juárez*	Lugarteniente del emperador. Nombrado por Maximiliano de Habsburgo
1864, 9 de abril	Maximiliano de Habsburgo	En esta fecha jura el cargo de emperador.	Benito Juárez*	Se presentó ante el Ayuntamiento de México y el Arzobispo de México. Nombrado por una asamblea de notables (una convención de 215 personas) y por unas "actas populares". Es fusilado por órdenes de Juárez el 19 de junio de 1867.
1858-1867	Benito Juárez	Se hace cargo del Poder Ejecutivo, por ausencia del presidente a partir del 19 de enero de 1858.		Por las legislaturas de los estados, mientras se halla itinerante la capital del país. Electo presidente para el cuatrienio 1861-1865, no obstante, es interrumpido por la intervención francesa.
1867, junio	Benito Juárez	Electo por 7,422 votos.	Porfirio Díaz recibe en esta elección 2,709 votos, en tanto que otros candidatos reciben 289 sufragios.	Después de la restauración de la República, Juárez consigue una amplia victoria en las elecciones, tras la publicación de la convocatoria a elecciones del día 14 de agosto de 1867.
1871, 12 de octubre	Benito Juárez	5,837 votos consiguen la reelección de Juárez.	Sebastián Lerdo de Tejada recibe 2,864 votos. Porfirio Díaz recibe 3,555 votos.	Como ningún candidato recibe la mayoría de votos, una segunda vuelta es resuelta por el Congreso de la Unión, recibiendo Juárez 108 votos contra tres de Díaz. Decreto del Congreso que declara presidente al C. Benito Juárez el 12 de octubre de 1871. Los partidarios de Díaz se sublevaron contra Juárez por medio del Plan de la Noria, enarbolando el constitucionalismo y la no reelección. Juárez muere el 18 de julio del año siguiente. Lerdo de Tejada ocupaba la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que al fallecer Juárez, asumió la titularidad del Poder Ejecutivo.
1872, 19 de julio	Sebastián Lerdo de Tejada	Recibe 9,520 votos.	Porfirio Díaz recibe 604 votos. Otros candidatos reciben 136 votos.	Se restablece el Senado el 13 de noviembre de 1874.
1876, 28 de octubre	Sebastián Lerdo de Tejada	Obtiene 8,288 votos, lo que representaba 90% de la votación.	Porfirio Díaz José María Iglesias.	Díaz encabeza la Rebelión de Tuxtepec, en la que desconoce a Lerdo de Tejada. Por su parte, Iglesias, como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desconoce los resultados, pues no se llevaron a cabo las

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
				elecciones en todo el territorio nacional, debido a la rebelión de Tuxtepec. En función de lo que marca la Constitución de 1857, declara que asumirá la Presidencia de manera interina hasta convocar a elecciones, según el Plan de Salamanca. Ni Iglesias ni Lerdo resisten las revueltas por todo el país; Lerdo renuncia al cargo e Iglesias abandona el país.
1876, 20 de noviembre	Juan N. Méndez	Segundo en Jefe del Ejército Tuxtepecano.		Ocupa la Presidencia por instrucciones de Porfirio Díaz y de acuerdo con los artículos contenidos en el Plan de Tuxtepec.
1876, 23 de noviembre	Porfirio Díaz Mori			Asume la presidencia de acuerdo con el Plan de Tuxtepec, la cual cede a Juan N. Méndez del 11 de diciembre de 1876 al 17 de enero de 1877. Asume el poder de presidente provisional de acuerdo con el artículo 6° del Plan de Palo Blanco.
1877, 5 de febrero	Porfirio Díaz Mori	Asume la Presidencia. El resultado de la elección fue de 11,475 votos a su favor (lo que equivale a 95.97% del total) y 483 a favor de otros candidatos.		La no reelección proclamada en el Plan de Tuxtepec hace que se organice la elección de 1879.
1880, 1 de diciembre	Manuel González	Contabilizando 11,528 votos, el 76.72% de la votación.	Los otros candidatos fueron Justo Benítez, Ignacio Mejía, Trinidad García de la Cadena, Manuel María Zamacona e Ignacio L. Vallarta.	Imposición de Porfirio Díaz, se inaugura el “tapadismo” y el “dedazo”.
1884, 1888, 1892, 1896, 1900, 1904	Porfirio Díaz Mori	En el año de 1884, Díaz recibe 15,776 votos a favor; 289 votos para otros contendientes. Para la elección siguiente, obtiene 16,662 votos a favor; el otro candidato, sólo 48.	Nicolás Zúñiga y Miranda. Nicolás Zúñiga y Miranda. Contendieron también José Yves Limantour, Bernardo Reyes y Nicolás Zúñiga y Miranda, sin obtener ningún voto.	Reelección continua tras reformar la Constitución y permitir de manera legal la permanencia en el poder, tanto federal como estatal. En 1904, se amplía el periodo presidencial a seis años. Nicolás Zúñiga y Miranda desde 1892 se postuló como candidato independiente; tras ser derrotado, denunció fraude; se declaró a sí mismo “presidente legítimo de México”; siguió participando en las elecciones de 1911 incluso hasta 1924.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
		En 1892 obtuvo 17,277 votos, contra 21 de Nicolás Zúñiga y Miranda. Para 1896 obtuvo el 100% de votos, contabilizándose 17,416. En 1900, repitió el 100% con 17,091 votos.	Nicolás Zúñiga fue su opositor, sin ningún voto.	
		En 1904, de nuevo consiguió el 100% de los sufragios, contabilizados en 19,008.		
1910	Porfirio Díaz Mori	La elección primaria se llevó a cabo el 26 de junio de 1910 y la secundaria, el 10 de julio del mismo año. Díaz recibe 18,625 votos.	Francisco I. Madero compite en la elección, pero es encarcelado durante la campaña, acusado de los delitos de rebelión e insultos a la autoridad. Aún encarcelado, Madero recibe 196 votos.* Algunas fuentes señalan que otros candidatos participantes fueron: José Yves Limantour (un voto), Teodoro Dehesa (un voto), Valentín Reséndis (dos votos) y Vicente Sánchez G. (un voto), éstos últimos como candidatos independientes. *Otra fuente señala que Madero obtuvo 789 votos, lo que equivalía a 2.04% del total.	Se crean los partidos Reeleccionista, que apoya a Díaz, y el Antireeleccionista, que apoya a Madero. Desde los Estados Unidos lanza el Plan de San Luis Potosí para derrocar a Díaz mediante una revolución. En mayo de 1911, se suscriben los Tratados de Ciudad Juárez, en donde Díaz renuncia a la Presidencia. El 25 del mismo mes Díaz formalizó su renuncia ante el Congreso.
1911, 25 de mayo	Francisco León de la Barra	Asume la presidencia de manera interina y convoca a nuevas elecciones		Termina su interinato el 5 de noviembre de ese año.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1911, 6 de noviembre	Francisco I. Madero	Recibe 98% de la votación, con 19,997 sufragios.	Francisco León de la Barra recibe 87 votos; Emilio Vázquez Gómez, 16 votos, y otros candidatos, 46 sufragios.	El 19 de diciembre de 1911 se promulga la ley electoral que reconoce por primera vez a los partidos políticos y establece el sufragio secreto. Se funda el Partido Constitucionalista Progresista y se reconocen los partidos Católico, Liberal y Antireeleccionista. El presidente Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez son asesinados por órdenes de Huerta tras la Decena Trágica (9 al 18 de febrero de 1913), el 22 de febrero.
1913, 19 de febrero	Pedro Lascuráin	Asume la presidencia durante 45 minutos.		Para brindar legalidad al gobierno de Victoriano Huerta, Lascuráin asume el Ejecutivo, para finalizar cediéndoselo.
1913, 19 de febrero	Victoriano Huerta	Golpe de Estado.		El 26 de marzo de 1913 se aprueba el Plan de Guadalupe contra Huerta. El 9 de diciembre de 1913 el Congreso anula la elección a petición del mismo Huerta. Más tarde, Huerta disuelve el Congreso. La lucha constitucionalista de Carranza consiguió la renuncia de Huerta el 15 de julio de 1914.
1914, 16 de julio	Francisco S. Carvajal y Gual			Como Secretario de Relaciones Exteriores, recibió la presidencia interina al renunciar Huerta a la presidencia. Ocupa el cargo entre el 16 de julio y el 13 de agosto de 1914.
1913, 26 de marzo	Venustiano Carranza			De acuerdo con el Plan de Guadalupe en su artículo 5, Venustiano Carranza se encarga interinamente del Poder Ejecutivo. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista
1917, 1 de mayo	Venustiano Carranza	Recibe 797,305 votos.	Pablo González recibe 11,605 votos, en tanto que Álvaro Obregón consigue 4,007 votos.	Con la nueva Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, el 2 de julio de 1918 se dicta una nueva ley electoral en donde se agregaron requisitos de alfabetización para votar. Carranza es asesinado en Tlaxcalatongo, Puebla, el 21 de mayo de 1920.
1920, 24 de mayo	Adolfo de la Huerta	El Congreso lo nombra presidente interino por 224 votos.		Se expide el Plan de Agua Prieta que desconoce a Carranza. Obregón es acusado de sedición y se le busca para encarcelarlo, en un episodio similar al de Díaz con Madero.
1920, 5 de septiembre	Álvaro Obregón	Obtuvo 1,131,751 votos (95% del total de la votación).	Alfredo Robles Domínguez recibe 47,440 votos.	

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1924, 6 de julio	Plutarco Elías Calles	Recibe 1'340,634 votos.	Nicolás Zúñiga y Miranda obtiene 2,357 votos. Ángel Flores recibe 252,599 votos.	Respetando la no reelección se convocó a estas elecciones. Durante este gobierno comenzó la Guerra Cristera.
1928, 1 de julio	Álvaro Obregón	Recibe 1'670,453 votos.	No existe contrincante.	El 1 de octubre de 1927 se realizó un intento de golpe de Estado, organizado por miembros del ejército contrarios a la reelección de Obregón. Francisco Rufino Serrano y Barbeytia fue detenido en Cuernavaca ese mismo día y al trasladarlo a México, fue asesinado en Huitzilac el día tres del mismo mes; Arnulfo R. Gómez fue perseguido por el ejército hasta que fue apresado el 4 de noviembre de 1927, procesado por un juicio sumario y fusilado al amanecer en Teocelo. Por lo anterior, Álvaro Obregón fue el único candidato que llegó a la elección de julio de 1928, obteniendo la totalidad de los votos. El 17 de julio de 1928 José de León Toral comete el magnicidio en contra de Obregón.
1928, 30 de noviembre	Emilio Portes Gil	Presidente interino. El Congreso lo nombra por 227 votos.		Calles convoca a reunión de militares para su reconocimiento.
1929, 17 de noviembre	Pascual Ortiz Rubio	Primeras elecciones "oficiales", organizadas por el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Ortiz Rubio recibe 1'948,848 votos.	José Vasconcelos es su contrincante por el Partido Antirreeleccionista, recibiendo 110,979 votos. Pedro Rodríguez Triana recibe 23,279 votos. Aarón Saenz recibe 22,102 votos.	Sufre un atentado luego de su toma de posesión el 5 de febrero de 1930. Ortiz Rubio renuncia el 2 de septiembre de 1932.
1932, 3 de septiembre	Abelardo L. Rodríguez	Presidente sustituto nombrado por el Congreso.		Convoca a elecciones, cubre el periodo restante del gobierno de Ortiz Rubio (casi dos años). La propuesta del presidente sustituto se hizo por el grupo parlamentario del partido en el que militaba el presidente a sustituir, en este caso el PNR. Se aprueba el periodo presidencial de seis años.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1934, 1 de julio	Lázaro Cárdenas del Río	Recibe 2'250,000 votos (98.18% del padrón total).	Antonio I. Villarreal consigue 24,395 votos. Adalberto Tejeda Olivares obtiene 16,037 votos. Hernán Laborde logra conseguir 539 votos.	Durante su sexenio, el 30 de marzo de 1938 el PNR se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con el establecimiento de sectores; se crea el Partido Acción Nacional (PAN) en 1939.
1940, 7 de julio	Manuel Ávila Camacho	Recibe 2'276,641 votos.	Juan Andreu Almazán del Partiddo Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) recibe 151,101 votos. Rafael Sánchez Tapia obtiene 9,840 votos. Daniel Hernández Celaya consigue 9,840 votos.	Durante su gobierno, México participa en la Segunda Guerra Mundial con el Escuadrón 201.
1946, 7 de julio	Miguel Alemán Valdés	Recibe 77.9% de la votación nacional, que corresponde a 1'786,901 votos.	Ezequiel Padilla Peñaloza (PDM) recibe 19.33% de la votación con 443,357 votos. Jesús Agustín Castro recibe 29,337 votos y Esteban Baca Calderón, 33,952 votos.	El PRM se transforma en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1948, se crea el Partido Popular Socialista (PPS) y en 1952 se crea el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).
1952, 6 de julio	Adolfo Ruiz Cortines	Recibe 2'713,745 votos.	Miguel Henríquez Guzmán (FPPM) recibe 579,745 votos; Efraín González Luna (PAN) contabiliza 285,55 votos y Vicente Lombardo Toledano (PPS), 72,482 votos.	Durante su sexenio se aprobó el voto de la mujer.
1958, 6 de julio	Adolfo López Mateos	Obtiene 6'767,754 votos a favor.	Luis Héctor Álvarez, del PAN, recibe 705,303 votos.	
1964, 5 de julio	Gustavo Díaz Ordaz	Recibe 88% de la votación, contabilizando 8'368,446 votos.	José González Torres, del PAN, contabilizó el 11% de la votación, consistente en 1'034,337 sufragios.	
1970, 5 de julio	Luis Echeverría Álvarez	Recibe 85% de la votación, consistente en 11'708,065 sufragios.	Efraín González Morfín del PAN obtiene 14% de los votos, consistente en 1'945,070 sufragios.	En 1971 se crea el PDM, mientras que el PST se crea en 1973, reconociéndose su existencia legal hasta 1978.

Sección tercera | Volumen IX

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1976, 4 de julio	José López Portillo	Recibe 88% de la votación, con un total de 16'727,993 votos.	No tiene contendiente.	
1982, 4 de julio	Miguel de la Madrid Hurtado	Recibe 70.9% de la votación, consistente en cerca de 16'748,006 sufragios.	El PAN postuló a Pablo Emilio Madero, quien obtuvo 15.68% de la votación, con 3'700,045 sufragios. Arnoldo Martínez Verdugo (PSUM) obtuvo 821,995 votos; Ignacio González Gollás (PDM) consiguió 433,886 votos; Rosario Ibarra de Piedra (PRT) alcanzó 416,448 votos; Cándido Díaz Cerecero (PST) logró 342,005 votos; Manuel Moreno Sánchez (PS) obtuvo 48,413 votos.	
1988, 6 de julio	Carlos Salinas de Gortari	Recibe 50.36% de la votación, consistente en 9'641,329 sufragios.	Por una coalición de partido bajo el nombre de Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano recibió oficialmente 31.1% de la votación (5'956,988 sufragios) y Manuel de Jesús Clouthier, por el PAN, obtuvo 17.07% de la votación (3'267,159 sufragios). Otros candidatos: Gumersindo Magaña (PDM) obtuvo 199,484 votos, María del Rosario Ybarra de la Garza consiguió 80,052 votos; Heberto Castillo Martínez, del PMS, declinó a favor de Cárdenas Solórzano un mes antes de las elecciones.	En 1994, hay crisis nacional por el homicidio de distintos líderes y la revuelta zapatista en Chiapas. Las elecciones de 1988 han sido las más controvertidas de la época contemporánea.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1994, 21 de agosto	Ernesto Zedillo Ponce de León	Recibió 48.69% de la votación, con 17'181,651 sufragios.	El PAN logró 25.92% de la votación con el candidato Diego Fernández de Cevallos (9'146,841 votos), y el PRD, 16.59% con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato (5'852,134 sufragios). Otros candidatos fueron Cecilia Soto González (PT), Jorge González Torres (PVEM), Rafael Aguilar Talamantes (PFCRN), Álvaro Pérez Treviño (PARM), Marcela Lombardo Otero (PPS) y Pablo Emilio Madero (PDM).	Zedillo Ponce de León se convertiría en el último de los 12 presidentes consecutivos del PRI.
2000, 2 de julio	Vicente Fox Quesada	Candidato de la oposición (PAN) recibió 15'988,544 votos, que representaron 42.52% de la votación total.	Francisco Labastida Ochoa del PRI obtuvo 13'576,189 votos; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano obtuvo 6'259,018 votos, que representó 16.64% de la votación total. También participaron Gilberto Rincón Gallardo PDS, Manuel Camacho Solís (PCD) y Porfirio Muñoz Ledo (PARM).	Primer triunfo de un partido de oposición (PAN).
2006, 2 de julio	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	Obtuvo, tras una reñida contienda, 35.89% de la votación total, con 15'000,284 sufragios.	El candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, obtuvo 35.33% de la votación, con 14'756,350 sufragios; el candidato del PRI, Roberto Madrazo Pintado obtuvo 22.26% de la votación, con 9'301,441 sufragios.	La disputa por la presidencia de la República fue resuelta en la Sala Superior del TEPJF, luego de diversas movilizaciones por parte del candidato del PRD al no aceptar los resultados de la jornada electoral y exigir el recuento de votos.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
2012, 1 de julio	Enrique Peña Nieto	Obtuvo 38.21% de la votación, equivalente a 19'226,748 sufragios.	Patricia Mercado (PSD) obtuvo 1'128,850 votos. Roberto Campa Cifrián consiguió 401,804 votos. Andrés Manuel López Obrador, del PRD, obtuvo el 31.59% (15'896,999 sufragios); Josefina Vázquez Mota, del PAN, obtuvo 25.41% (12'786,647 votos), y Gabriel Quadri de la Torre, del PNA, obtuvo 2.29% (1'159,662 votos).	De nuevo, el PRI obtuvo la Presidencia luego de 12 años de alternancia política.

Judicialización de la elección presidencial

Aunque la organización electoral de los Estados Unidos de América no influyó en México, donde desde 1917, existe el sufragio directo y cada ámbito de gobierno organiza sus propias elecciones, la justicia electoral de esa nación condujo los primeros pasos de nuestro país para restringir el escrutinio judicial en los problemas electorales; es decir, para auto-restringir a los tribunales ordinarios del conocimiento de los conflictos electorales, calificando a éstos como “cuestiones políticas”, fuera del alcance de la administración de justicia y siendo más pertinente su solución por órganos políticos, como los congresos o las legislaturas. En este aspecto, la elección presidencial no fue una excepción:

A pesar de los excesos y vicios que se descubrieron en la elección presidencial de los Estados Unidos en el año 2000, desde sus orígenes constitucionales, Alexander Hamilton calificó el sistema indirecto de elección como excelente, pues el Colegio Electoral es electo popularmente y no constituye un cuerpo permanente sino coyuntural a cada elección.²⁴ Además, según Hamilton, las cualidades de los miembros del Colegio Electoral harían un proceso electoral maduro, pero basado en la voluntad popular. No obstante, tanta excelencia apartó el escrutinio judicial sobre los procesos electorales en los orígenes del sistema de los Estados Unidos. Sin embargo, ya desde 1840, estos sabios electores se convirtieron en simples agentes partidistas y el sistema de cómputo ha generado en ocasiones empates que se tienen que resolver por el Congreso.²⁵

²⁴*The Federalist Papers*, núm. 68, Nueva York, New American Library, 1961, p. 412.

²⁵La elección de 1800 en la que empataron Thomas Jefferson y su contrincante, y posterior homicida de Hamilton en un duelo, Aaron Burr. De la misma manera, el sistema indirecto de los Estados Unidos ha generado situaciones en las que el voto popular es mayor que el voto dentro del Colegio Electoral, por lo que resulta presidente quien menos votos populares obtuvo. Tales han sido los casos de las elecciones presidenciales de 1824 con Andrew Jackson y John Quincy Adams, así

Este desarrollo histórico de los Estados Unidos influyó sobre México y tuvo sus orígenes en el caso “Luther vs. Borden 48 US 1” (1849), decidido por la Suprema Corte de los Estados Unidos el 3 de enero de 1849 sobre la legitimidad de la legislación de Rhode Island y de su gobernador, que fue puesta a prueba por la rebelión de Thomas Wilson Dorr en 1842, por su partido popular contra el gobierno del estado. La controversia planteada consistió en decidir cuál de los dos gobiernos era el legítimo en el estado, cuestión que la Suprema Corte decidió no resolver por considerarla un asunto político. En casos posteriores,²⁶ fue el primero en sugerir la no justiciabilidad de las cuestiones políticas con las siguientes palabras:

El terreno de la Corte es, solamente, decidir sobre los derechos de los individuos, no investigar sobre cómo el Ejecutivo y sus colaboradores desarrollan sus obligaciones, en las cuales éstos tienen discreción. Cuestiones que en su naturaleza son políticas o que están encomendadas al Ejecutivo, por la Constitución y las leyes, y nunca pueden ser ventiladas en esta Corte.²⁷ Esta idea es popular en los orígenes de la justicia de los Estados Unidos, en la cual la autoridad doctrinal de Emmerich de Vattel y su obra escrita en 1758, *El Derecho de Gentes o Principios de la Ley Natural*, había delineado cierta frontera entre el derecho justiciable por los tribunales y la política entendible por los otros órganos políticos.²⁸

Vattel fue un autor popular y muy difundido en las postrimerías del siglo XVIII, citado ampliamente en los casos judiciales de la década de 1790, armonizó claramente con la idea de los constituyentes de los Estados Unidos de América en considerar que el Poder Judicial debería estar alejado de la política y restringirse a las cuestiones propiamente judiciales de determinación de los derechos de individuos:

La determinación de Alexander Hamilton en *El Federalista* (1788), número 78, respecto a que el Poder Judicial es el “menos peligroso” para la Constitución, por no tener poder sobre el presupuesto, como el Congreso, ni sobre la fuerza armada, como el presidente, pues su único poder es el del “juicio” en las resoluciones que dicta,²⁹ hacía que en el ámbito de su competencia no estuvieran las cuestiones electorales o políticas. Por ello, no estaba permitido que los tribunales sustituyeran su juicio o discreción por la de los legisladores o autoridades políticas en los estados; Roger Taney, el rival de John Marshall, no

como la elección de 1876 entre Rutherford Hayes y Samuel Tilden, quien perdió la presidencia a pesar de haber obtenido más de 300 mil votos populares más.

²⁶“Martin vs. Mott 25 US 19” (1827) versó sobre la exclusiva facultad del presidente de los Estados Unidos para decidir cuándo había una situación de emergencia que ameritaba el envío de la movilización del Ejército; “Foster vs. Nielson 27 US 253” (1829), donde el Tratado de Límites con España fue incluido en el ámbito de las cuestiones políticas, pues la determinación de las fronteras corresponde igualmente al presidente.

²⁷“Marbury vs. Madison 5 US 170” (1803).

²⁸Robert Lowry Clinton, *Marbury vs. Madison and Judicial Review*, University Press of Kansas, 1989, p. 35.

²⁹Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Nueva York, New American Library, 1961, p. 465.

pudo más que confirmar la misma tesis en su resolución sobre Luther, y lo siguió haciendo en posteriores precedentes.³⁰

En México, la ley del 19 de mayo de 1875 instauró la soberanía del Colegio Electoral de los Congresos y las legislaturas, poniendo fin a la intervención de la Suprema Corte de Justicia en las disputas electorales:

Como es bien sabido, este sistema cambió notablemente en la reforma al artículo 99 constitucional, publicada el 22 de agosto de 1996, por la cual se instauró el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal como la máxima autoridad para resolver en definitiva las impugnaciones sobre las elecciones federales de miembros del Congreso de la Unión, así como para calificar la elección del presidente de la República. De la misma manera, en esa misma fecha se reformó el artículo 41 constitucional, para establecer un organismo autónomo del Estado que estaría encargado de las elecciones federales, incluyendo la del presidente, y que sería el responsable de calificar las elecciones federales de los miembros del Congreso de la Unión y, tratándose del presidente, el cómputo inicial de su elección en cada uno de los distritos uninominales (artículo 41, fracción III), pero corresponderá al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizar el cómputo final de la elección presidencial, una vez resueltas las impugnaciones que en su caso se hubiesen presentado (artículo 99, fracc. II).

Volviendo a la decisión del caso “Luther vs. Borden”, ésta parecía obvia:

El uso del auxilio federal era una atribución exclusiva del presidente de los Estados Unidos y la Suprema Corte de Justicia no tenía facultades para decidir sobre la oportunidad de la medida, ni para reconocer o, en su caso, desconocer a los dos poderes constituidos simultáneamente en el estado de Rhode Island, debido al conflicto electoral que los originó.³¹ Según este presidente de la Suprema Corte, correspondería al Congreso decidir sobre la legitimidad de las autoridades en Rhode Island, tal como lo sugeriría de la misma manera Benito Juárez en 1870 acerca del ejercicio de la facultad del auxilio federal.³² La garantía de la forma republicana de gobierno, establecida en el artículo IV, sección 4, de la Constitución de los Estados Unidos,³³ que había sido argumentada en el caso Luther era, por naturaleza, una garantía exigible ante los órganos políticos de gobierno. La influencia de estas ideas en México fue patente a partir de la jurisprudencia formada por Ignacio Luis Vallarta, quien cita la resolución Luther en el amparo Salvador Dondé de 6 de agosto de 1881.³⁴ Sin embargo, fuera del precedente explicado, la tesis de no justiciabilidad de cuestiones políticas se ha alejado del ámbito electoral en el país que lo originó: Estados Unidos, para circunscribirse a algunos problemas de política exterior, como la naturaleza

³⁰Pennsylvania vs. Wheeling & Belmont Bridge Co. 59 US 421 (1856). R. Kent Newmyer, *The Supreme Court under Marshall and Taney*, AHM Publishing Corporation, 1968, p. 108.

³¹Joan Biskupic y Elder Witt, *Guide to the US Supreme Court*, tomo I, 3a. ed., Washington, Congressional Quarterly Press, 1996, p. 227.

³²Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed., México, UNAM, 1983, pp. 45-46.

³³“Los Estados Unidos garantizarán a cada Estado de la Unión, una forma republicana de gobierno (...)”.

³⁴Ignacio L. Vallarta, *Cuestiones constitucionales. Votos que como presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables resueltos por este Tribunal de enero a diciembre de 1881*, tomo III, México, Porrúa, 1975, pp. 254 y 255.

de ciertos tratados internacionales,³⁵ o a la compatibilidad del referéndum en un gobierno representativo,³⁶ o cuando se trata de la expulsión de extranjeros, o cuando se traten cuestiones relacionadas con el proceso de terminación de un Tratado Internacional.³⁷

A diferencia de México, las elecciones en los Estados Unidos son indirectas en segundo grado y aunque la American Bar Association ha propuesto desde 1980 la adopción de elecciones populares directas, no ha prosperado la sugerencia, pues los partidos políticos nacionales se han opuesto, ya que sus maquinarias partidistas pueden establecer mecanismos y requisitos de control en las elecciones primarias. Las elecciones primarias son la etapa en la cual se resuelve sobre quiénes serán los candidatos del partido para una elección, por lo que su importancia para el proceso electoral es muy grande. Por ello, desde 1903, el estado de Wisconsin comenzó a regular el procedimiento de las primarias, seguido inmediatamente por los demás estados en años posteriores.³⁸

Durante la época posterior a la Restauración, poco después de la Guerra Civil, la segregación racial en materia política fue elaborada en virtud de leyes que aplicaban impuestos, o pruebas de que los votantes no eran analfabetas.

En un principio, las elecciones primarias se consideraron fuera de la regulación y de la justiciabilidad, tal como se resolvió en el caso “United States *vs.* Newberry 256 US 232” (1921). Pero cuando Texas excluyó a los afroamericanos de participar en las primarias del Partido Demócrata, la Suprema Corte declaró inconstitucional dicha disposición, por ser contraria a la Enmienda Catorce que establece la igualdad ante la ley, particularmente en el caso “Nixon *vs.* Herndon 273 US 536” (1927).

Cuando la segregación provino no de una ley estatal, sino de una política del Comité Ejecutivo del Partido Demócrata en Texas, la discriminación se privatizó, pero aun así, la Suprema Corte intervino declarando inconstitucional dicha práctica, aunque proviniese de una organización partidista, sin importar que no fuera una autoridad. “Nixon *vs.* Condon 286 US 73” (1932).³⁹ Este precedente es interesante, muestra de la regulación y el sometimiento de los partidos políticos al proceso jurisdiccional.

³⁵Es el caso del Tratado de Libre Comercio que no fue aprobado siguiendo el procedimiento constitucional de ratificación de tratados internacionales, pero que tampoco fue analizado por la Suprema Corte en su constitucionalidad, pues la consideró como una cuestión política. Made in the USA Foundation *vs.* United States 534 US 1039 (2001). Moses David Breuer, “Casting a Constitutional Controversy as a Non-Justiciable Political Question: Made in the USA Foundation *vs.* United States”, 27 *Brooklyn Journal of International Law* 1029, 2002. Demetrios G. Metropoulos, “Constitutional Dimensions of the North American Free Trade Agreement”, *Cornell International Law Journal*, vol. 27: Iss. 1, Article 3. invierno 1994.

³⁶Cuando una medida fue votada en referéndum y afecta los intereses de una corporación, la Suprema Corte se ha rehusado a decidir sobre la constitucionalidad de la medida, ante la existencia de un gobierno representativo. Pacific Status Telephone and Telegraph Co. *vs.* Oregon 223 US 118 (1912).

³⁷Cuando James E. Carter decidió dar por terminado el Tratado de Amistad con Taiwán para celebrar otro tratado con China, algunos miembros del Congreso sometieron su controversia ante la Suprema Corte, ya que en su consideración, los tratados al ser ratificados en su formación por el Senado e implementados por ley del Congreso, el presidente debería igualmente respetar esta participación del Congreso ante la denuncia del tratado. Goldwater *vs.* Carter 444 US 996 (1979).

³⁸Daniel H. Lowenstein, *Election Law. Cases and Materials*, Durham, Carolina Academic Press, 1995, p. 318.

³⁹Paul R. Petterson, “Partisan autonomy or State regulatory authority? The Court as a mediator”, Ryden (ed.), *The U.S. Supreme Court and the Electoral Process*, 2a. ed., Washington, Georgetown University Press, p. 114.

Pero la Corte no declaró abiertamente las elecciones primarias como parte integrante del proceso electoral, sino hasta la resolución del caso “United States *vs.* Classic 313 US 299” (1941) seguida por “Smith *vs.* Allright 321 US 649” (1944) donde se incluyó a las primarias como parte integrante del proceso electoral, sujetas a las garantías previstas en las Enmiendas Catorce y Quince de la Constitución.⁴⁰

Pero erradicar esta inercia segregacionista en Texas fue muy difícil, todavía hasta 1953 se tuvo que librar la última batalla legal. En esa ocasión, una organización racista incrustada en el Comité Ejecutivo del Partido Demócrata, en el Condado de Fort Bend, la Texas Jaybird Association,⁴¹ argumentó que su elección primaria llevada a cabo en el condado, no implicaba ninguna acción estatal propiamente dicha, por lo que la Suprema Corte tuvo que intervenir en el caso “Terry *vs.* Adams 345 US 461” (1953), para cobijar cualquier tipo de selección en el proceso de nominación de candidatos, como parte del proceso electoral y, por lo tanto, sujeta a la regulación estatal y a la protección de los derechos consagrados en la Constitución. De esta manera, la cobertura jurisdiccional dentro del proceso electoral fue ampliada.

Como se aprecia, uno de los problemas que la justicia electoral ha enfrentado en los Estados Unidos es discernir hasta dónde puede la regulación del Estado y la Federación intervenir en el control de los actos y las decisiones de los partidos políticos, los cuales han insistido en su carácter de organizaciones privadas.⁴²

Por ello, en México se les incluyó en la Constitución como organismos de interés público, que tendrían mayor fundamentación para ser regulados y ser objeto de procesos jurisdiccionales desde las precampañas y demás actos tendientes a la jornada electoral. Pero la condición de partidos políticos, como organizaciones esenciales en la actualización de los derechos civiles de los ciudadanos, también les beneficia como una manifestación de la libertad de asociación, garantizada igualmente en la Primera Enmienda de la Constitución. Desde el caso de “Williams *vs.* Rhodes 393 US 23” (1968) la Suprema Corte determinó inconstitucionales las leyes electorales de Ohio, por restringir en los procedimientos de registro el acceso de partidos minoritarios, en este caso el denominado American Independent Party.⁴³

Aunque la Suprema Corte de ese país ha mantenido en diversas resoluciones la libertad de los partidos políticos, para que en las primarias se elija con libertad a los candidatos en los procesos electorales, ciertas facciones dentro de los mismos partidos tratan de obstaculizar la nominación de un determinado candidato, por la vía de cobrar una cuota de participación, a efecto de disminuir el número de electores simpatizantes. Esto ocurrió en las elecciones para senador en Virginia, donde el Partido Republicano

⁴⁰Enmienda XIV, sección 1: “Ningún Estado puede... negar a ninguna persona, dentro de su jurisdicción, la protección igualitaria de las leyes.” Enmienda XV, sección 1: “El derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos para votar, no debe ser impedido o denegado por los Estados Unidos, ni por ningún Estado, a causa de raza, color o condición previa de servidumbre.”

⁴¹Esta organización tiene su origen desde 1888 y tiene entre sus objetivos agrupar el voto de individuos de raza blanca en torno al Partido Demócrata y excluir a los votantes negros que apoyan al Partido Republicano.

⁴²Lowenstein, *op. cit.*, pp. 297 y 298.

⁴³Paradójicamente era dirigido por un violador de derechos humanos, como lo fue George Wallace. Petterson, *op. cit.*, p. 116.

postuló a Oliver North como candidato, pero los republicanos moderados no vieron con simpatía su nominación, por lo que implementaron una cuota de 35 a 45 dólares para los republicanos electores. En el caso “Morse *vs.* Republican Party of Virginia 517 US 186” (1996), una Suprema Corte muy dividida resolvió que la cuota infringía la Ley de Derechos Civiles y anuló este tipo de requisitos para asistir a las elecciones primarias.

Al respecto se escribieron cuatro votos particulares de parte de los ministros William Rehnquist, Antonin Scalia, Anthony Kennedy y Clarence Thomas. Ellos consideraron que esas decisiones de los partidos políticos estaban fuera del alcance de la Ley de Derechos Civiles. El voto del ministro Kennedy, por ejemplo, retomó el precedente de “Democratic Party of the United States *vs.* Wisconsin ex.rel. La Follette 450 US 107” (1981) para definir la autonomía de los partidos políticos, en su derecho para fijar los límites del derecho de asociación y decidir quién puede o no participar en los asuntos partidistas.⁴⁴

Considero que en México este asunto se resolvería con base en la naturaleza de la garantía de asociación y de libertad de expresión que están previstas en la Constitución. Dichas garantías son derechos públicos subjetivos que no deben quedar al arbitrio de las organizaciones que son depositarias de su ejercicio y que por orden público ningún acuerdo de los partidos políticos puede suspender o disminuir el ejercicio de dichos derechos.

Desde un principio, la cuestión política fue definida en el contexto de las elecciones y sobre la legitimidad de la autoridad que resultaba de los comicios. Roger Taney, el innombrable presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos que legitimó la esclavitud en 1857, fue el mismo que decidió el caso *Luther*, pero, quizá a su pesar, se tuvo que fundar en la genialidad de John Marshall quien desde “*Marbury vs. Madison* 5 US 137” (1803) y otros dos casos posteriores,⁴⁵ fue el primero en sugerir la no justiciabilidad de las cuestiones políticas, tal como lo hemos mencionado con anterioridad.

Con respecto a las ideas de Vattel, afortunadamente tanto la Doctrina Carlos Calvo, inserta en la fracción I, del artículo 27 constitucional, y la reforma de 1996, han desterrado en lo general esta doctrina, así como la tesis de no justiciabilidad de las cuestiones políticas, por lo que ahora la elección del presidente de México es una materia judicial por disposición del artículo 99 constitucional. Esta decisión resulta importante por su dimensión, ya que si bien antes la política y el derecho no se combinaban, en la actualidad aspectos políticos del Estado son resueltos por instancias jurisdiccionales; juzgo que el proceso de judicialización debe avanzar en nuestro país y si ya ha abarcado instituciones como las garantías individuales, los conflictos de competencias constitucionales y la inconsistencia de las leyes con la Constitución, así como la calificación definitiva de la elección presidencial, podría también abarcar la investigación, determinación de culpabilidad política y acusación en el procedimiento de los juicios

⁴⁴*Ibidem*, p. 121.

⁴⁵“*Martin vs. Mott* 25 US 19” (1827) que versó sobre la exclusiva facultad del presidente de los Estados Unidos para decidir cuándo había una situación de emergencia que ameritaba el envío de la movilización del Ejército, y “*Foster vs. Nielson* 27 US 253” (1829), donde el Tratado de Límites con España fue incluido en el ámbito de las cuestiones políticas, pues la determinación de las fronteras corresponde igualmente al presidente.

políticos instaurados a los altos servidores, supliendo la labor partidista de una Cámara de Diputados, que investiga las infracciones graves a la Constitución y a las leyes federales, por una Suprema Corte que ya está facultada para investigar violaciones graves a los derechos humanos y a los procesos electorales (derechos políticos), según el artículo 97 constitucional, así como interpretar la Constitución que es una facultad matriz para poder determinar cuándo se ha infringido esta por un alto servidor público. El caso del juicio político puede modificarse para gozar de un juez político imparcial.

En los Estados Unidos, la Enmienda XII, aprobada en 1804, hace que la elección presidencial se haga con el candidato para la vicepresidencia, a efecto de evitar los antagonismos que surgían en ese país, y que también ocurrieron en el nuestro, para que el presidente tuviera un compañero de fórmula del mismo partido, en lugar de su contrincante, como lo padeció Thomas Jefferson con Aaron Burr.

Bibliografía

- BREUER, Moses David, “Casting a Constitutional Controversy as a Non-Justiciable Political Question: Made in the USA Foundation *vs.* United States”, 27 *Brooklyn Journal of International Law* 1029, 2002.
- BISKUPIC, Joan y Elder Witt, *Guide to the US Supreme Court*, tomo I, 3a. ed., Washington, Congressional Quarterly Press, 1996.
- CLINTON, Robert Lowry, *Marbury vs. Madison and Judicial Review*, University Press of Kansas, 1989.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed., México, UNAM, 1983.
- HAMILTON, Alexander James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Nueva York, New American Library, 1961.
- LOWENSTEIN, Daniel H., *Election Law. Cases and Materials*, Durham, Carolina Academic Press, 1995.
- METROPOULOS, Demetrios G., “Constitutional Dimensions of the North American Free Trade Agreement”, *Cornell International Law Journal*, vol. 27, núm. 1, Article 3, invierno de 1994.
- NEWMYER, R. Kent, *The Supreme Court under Marshall and Taney*, AHM Publishing Corporation, 1968.
- PETTERSON, Paul R., “Partisan autonomy or State regulatory authority? The Court as a mediator”, en David K. Ryden (ed.), *The U.S. Supreme Court and the Electoral Process*, 2a ed., Washington, Georgetown University Press, 2002.
- Social Sciences & Humanities Library Collections, *Latin American Election Statistics. Mexico: Elections and events*, disponible en <http://sshl.ucsd.edu/collecvtions/las/mexico/index.html>.
- VALLARTA, Ignacio L. *Cuestiones constitucionales. Votos que como presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables resueltos por este Tribunal de enero a diciembre de 1881*, tomo III, México, Porrúa, 1975.
- ZARCO, Francisco, “Primera Plana”, *El siglo XIX*, martes 18 de junio de 1861.

Artículo 81

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

81

Artículo 82

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Apatzingán de 1814 se estableció que los requisitos para ser integrante del Supremo Gobierno serían los mismos que para ser diputado. Para ello se requería:

- 1. Ser ciudadano con ejercicio de sus derechos,
- 2. La edad de treinta años,
- 3. Buena reputación,
- 4. Patriotismo acreditado con servicios positivos, y
- 5. Tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.

En el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 se señala que se llamaría a ocupar el trono imperial al rey Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serían los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho, y precaver los atentados funestos de la ambición. Los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821 en su artículo 3º establecieron que sería llamado a reinar en el Imperio mexicano en primer lugar al señor don Fernando VII, rey católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano el serenísimo señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión el serenísimo señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admision el señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etrúria, hoy de Luca, y por la renuncia o no admision de éste, el que las Cortes del Imperio designaren.

Establecida la República Federal, el artículo 15 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 estipuló que el titular del Poder Ejecutivo sería residente y natural de cualquiera de los estados o territorios de la Federación.

82

Sumario

Artículo 82

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	481
Texto constitucional vigente.	484
Comentario	
Manuel González Oropeza	
La nacionalidad mexicana.	485
Residencia	485
Requisito de secularidad.	486
Civilismo de la Presidencia	487
Edad	488
Parte del gabinete o ser gobernador	490
Los cónyuges como candidatos	492
Bibliografía	494
Apéndice.	495
Trayectoria constitucional	514

En el artículo 76 de la Constitución Federal de 1824 se determinó que para ser presidente o vicepresidente se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento,
2. Edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, y
3. Residente en el país.

Con el establecimiento del centralismo, las Bases Constitucionales de 1835 determinaron que el ejercicio del Poder Ejecutivo residiría en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la ley constitucional.

En el artículo 14 de la Cuarta Ley Constitucional de 1836 se estableció que para ser elegido presidente de la República se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos de ciudadano.
- II. Tener de edad el día de la elección cuarenta años cumplidos.
- III. Tener un capital físico o moral que le produzca al individuo anualmente cuatro mil pesos de renta.
- IV. Haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles o militares.
- V. No haber sido condenado en proceso legal por crímenes o mala versación [sic] de los caudales públicos.
- VI. Residir en la República al tiempo de la elección.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, en el artículo 84 se establece que para ser presidente se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de cuarenta años y residir en el territorio de la República al tiempo de la elección.
- II. Pertenecer al estado secular.

Con la vuelta al federalismo, el artículo 77 de la Constitución Federal de 1857 estableció que para ser presidente se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento,
2. En ejercicio de sus derechos,
3. De treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección,
4. No pertenecer al estado eclesiástico y
5. Residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

El texto original de la Constitución de 1917 establecía:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección.
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto noventa días antes de la elección.
- VII. No haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.

La reforma más reciente es del 29 de enero de 2016 por virtud de la cual la fracción VI fue modificada para quedar: “No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la República, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección”.

Artículo 82

Texto constitucional vigente

82 *Artículo 82.* Para ser presidente se requiere:

- I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.¹
- II.** Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- III.** Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.²
- IV.** No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V.** No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.³
- VI.** No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la República, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y⁴
- VII.** No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.⁵

¹Fracción reformada, *DOF*: 01-07-1994.

²Fracción reformada, *DOF*: 20-08-1993.

³Fracción reformada, *DOF*: 08-01-1943.

⁴Fracción reformada, *DOF*: 08-01-1943, 08-10-1974, 19-06-2007, 10-02-2014 y 29-01-2016.

⁵Artículo reformado, *DOF*: 22-01-1927.

Artículo 82

Comentario por **Manuel González Oropeza**

La nacionalidad mexicana

82

Los requisitos para ocupar el cargo de presidente de la República poco han variado desde 1824, por lo que las siete reformas a este artículo de 1927 a 2014 se han referido a aspectos formales sobre el plazo de separación y residencia a cargos en el territorio nacional para optar por este cargo. En un principio, se percibe una fuerte tendencia hacia el *ius soli*, ya que los candidatos a la presidencia tienen que ser mexicanos por nacimiento, es decir, haber nacido en cualquier parte del territorio nacional.

Este requisito sustituyó al previsto en el decreto del 14 de abril de 1828, por el cual el Congreso consideró como mexicanos por nacimiento a todos los hijos de padres mexicanos, aunque hubiesen nacido fuera del territorio nacional, introduciendo así el *ius sanguinis* en la nacionalidad mexicana. Aunque el texto original exigía que el candidato a la presidencia fuera hijo de padres mexicanos por nacimiento, esta exigencia se eliminó mediante la reforma al presente artículo, publicada el 1º de julio de 1994, donde se cambió la filiación única de padre o madre mexicanos, sin hacer referencia a que fueran por nacimiento.

Bajo el régimen de la Constitución de 1824, los hijos de padres extranjeros, aunque fuesen nacidos en el territorio nacional, no serían considerados nacionales mexicanos sino hasta pasado un año después de su emancipación.

El cargo de presidente de la República es laboral y estratégicamente un cargo que requiere de cualificaciones especiales, particularmente de nacionalidad, para ser ocupado exclusivamente por mexicanos por nacimiento, ya que como titular único, no colegiado, de un poder federal y representante de la nación, como jefe de Estado, no debe tener lealtades ni compromisos con otros países derivados de una nacionalidad originaria distinta a la mexicana.

Residencia

El requisito de residencia para el candidato a la presidencia de la República fue considerado importante desde la Constitución de 1857, aún antes de extenderlo hacia los miembros del Congreso de la Unión. Para los diputados y senadores, la residencia en sus distritos es obligatoria a partir de la Ley Electoral de 1911, producto de la Revolución

Mexicana, pero para el presidente era de capital importancia una residencia larga y constante en el país para evitar lazos con otros países.

En el Constituyente de 1856-1857 se cuestionó si la residencia se interrumpía por el solo hecho de radicar en el extranjero o si la función diplomática y de representatividad podría eliminar la falta de residencia. Ponciano Arriaga opinó en la sesión del 15 de octubre de 1856 que los mexicanos que estén fuera del país cumpliendo un servicio a la nación no podrían considerarse como faltos de residencia; en contra, el diputado García de Arellano consideró que los diplomáticos podrían contraer compromisos con gobiernos extranjeros. No obstante, hasta la fecha, ningún diplomático ha llegado a la Presidencia de la República; el único caso más cercano es el de Pascual Ortiz Rubio, quien durante los ocho años previos a su “elección” había sido embajador de México en Brasil.⁶

Se entiende en la actualidad que los funcionarios diplomáticos no pierden su residencia en el desempeño de comisiones oficiales fuera del territorio nacional, ya que su domicilio legal se reputa al último que hubiesen tenido en el estado que representan (artículo 31, fracción VII del Código Civil Federal) de cuya ausencia no se desprende que se pierda por ministerio de ley (artículo 30 del Código Civil Federal). Lo mismo es explícitamente ratificado en el artículo 47, fracción I, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1994) en términos reiterativos: “el domicilio de su residencia”.

No obstante, la reforma al artículo 82, publicada el 20 de agosto de 1993, incluyó la obligación de todo candidato presidencial a residir en el territorio nacional durante un año previo a las elecciones, permitiendo una ausencia máxima de treinta días.

Requisito de secularidad

Siendo el Estado mexicano laico, es natural que entre los requisitos para ocupar la presidencia de la República esté la incompatibilidad de que el candidato sea ministro de algún culto. En la misma sesión del 15 de octubre de 1856 del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 se agregó como requisito la no pertenencia al estado eclesiástico.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992) se inspira en el principio de que el Estado no podrá establecer ningún tipo de privilegio o preferencia a favor de religión alguna, que es la esencia del principio de separación entre el Estado y la Iglesia que funda nuestro movimiento de Reforma, por lo que no podría haber un candidato que fuera ministro de una iglesia y, a la vez, esperar que no hubiese sospecha de que las políticas públicas y

⁶Alejandro Rosas y José Manuel Villalpando, *Los presidentes de México*, Planeta, 2001, p. 180.

la aplicación de las leyes no fueran selectivamente perfiladas para beneficiar a la iglesia o a la asociación religiosa a la cual perteneciera y fuera ministro.

En principio, el artículo 12 de la mencionada ley determina que son ministros de un culto aquellas personas que sean reconocidas como tales por las respectivas asociaciones religiosas y que los registren ante la Secretaría de Gobernación; sin embargo, este reconocimiento voluntario es corregido en la misma disposición legal, cuando determina que se reputarán como ministros a aquéllos que ejerzan dentro de las asociaciones religiosas, como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización del culto respectivo.

El artículo 14 de la citada ley reconoce el voto activo de los ministros de un culto en las elecciones populares para elegir a nuestros representantes, pero cumplimenta las distintas prohibiciones constitucionales al negarles el voto pasivo para ocupar cargos de elección popular, a menos que se separen cinco años de su ministerio antes de la elección respectiva.

Civilismo de la Presidencia

México ha tenido alrededor de 36 presidentes militares y más de 27 presidentes civiles. Aunque las constituciones mexicanas han sido producto de revoluciones y sus líderes han ascendido a la Presidencia de la República, no se observa una tradición militarista a partir del siglo XX y, desde 1946, no ha habido ningún presidente de extracción militar. El requisito constitucional de no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses⁷ antes del día de la elección, previene precisamente que un candidato militar, con la presión que puede ejercer sobre el electorado por el mando de fuerzas armadas, pudiera violentar la opinión libre del votante. El requisito hace sinónimas la palabra “Ejército” con “Fuerzas Armadas Permanentes” o “Instituciones Armadas de la Unión”, utilizada con corrección en la propia Constitución para referirse al mismo Ejército, así como a la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea Nacionales (artículo 73, fracción XIV).

En la sesión del 18 de enero de 1917 del Congreso Constituyente reunido en Querétaro, el diputado de los Santos preguntó si este requisito podría afectar a Venustiano Carranza, quien era en esos momentos el candidato más viable a la Presidencia, pero se ostentaba como primer jefe del Ejército Constitucionalista, antecedente del ejército surgido de la Revolución Mexicana. Paulino Machorro Narváez contestó que este requisito no afectaría a Carranza, pues la entrada en vigor de la Constitución sería hasta

⁷En la reforma al artículo 82 aprobada y publicada el 22 de enero de 1927 se había ampliado el plazo a un año previo a la elección y vuelve a quedar en seis meses con la reforma publicada el 8 de enero de 1943.

el 1 de mayo de 1917, por lo que este requisito no obligaría sino hasta esa fecha. De tal modo al celebrarse las elecciones federales el 1 de abril de 1917, éstas se verían exentas de cumplir con tal requisito.

El 25 de enero de 1917 en el Congreso Constituyente se incluyó a propuesta de Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina y Arturo Méndez, el requisito de no haber figurado en una asonada o cuartelazo militar, con el objeto de evitar que se repitiera la historia de Porfirio Díaz o de Victoriano Huerta como futuros presidentes; sin embargo, ese mismo requisito podía impedir que personas como Venustiano Carranza u Obregón⁸ ocuparan la Presidencia, por lo que en la reforma del 22 de enero de 1927 se suprimió esta referencia a un pasado revolucionario.

Edad

La exigencia de 35 años cumplidos al tiempo de la elección es la de mayor edad que se exige para cualquier puesto de elección popular en México. Ha habido, sin embargo, presidentes aún más jóvenes, como Miguel Miramón con 27 años y Roque González Garza con 29 años, pero la regla general ha sido un promedio de más de 50 años. Los presidentes de mayor edad en llegar a ocupar el cargo han sido Juan Álvarez con 65 años y Adolfo Ruiz Cortines con 62 años. La mayoría de los presidentes han sido de diversos estados, como Veracruz, Oaxaca, Coahuila o Sonora, y recientemente han despuntado candidatos nacidos en el Distrito Federal. El primer presidente, aunque de carácter interino, nacido en la capital fue José Mariano Paredes y Arrillaga (1845). Todos los presidentes nacieron en el siglo XVIII hasta Mariano Arista, quien fue el primero en nacer en el siglo XIX y lo mismo sucedió con Adolfo López Mateos, quien fue el primer presidente en nacer en el siglo XX.

Durante el siglo XIX despuntaron los militares como presidentes de la República, aunque el primer médico presidente lo fue Valentín Gómez Farías (1833), así como el primer abogado lo fue, en carácter de interino, José María Bocanegra (1829), y el primer presidente empresario, también interino, lo fue Francisco Javier Echeverría (1841). Durante el siglo XX, debido a la Revolución Mexicana, los presidentes militares predominaron durante la primera mitad de ese siglo, pero a partir de 1946 comenzaron los abogados a ocupar la Presidencia. A partir de 1988, los economistas y empresarios tienen el perfil actual de los presidentes contemporáneos.

A continuación se ofrece un cuadro con las edades de la mayoría de los presidentes de México:

⁸En 1920 Obregón se había pronunciado con el Plan de Agua Prieta en contra de Carranza.

NOMBRE	EDAD AL OCUPAR LA PRESIDENCIA	ESTADO DE ORIGEN	OCUPACIÓN
Guadalupe Victoria	38	Durango	Militar
Vicente Guerrero	46	Guerrero (antes Estado de México)	Militar
Anastasio Bustamante	56	Michoacán	Militar
Melchor Múzquiz	42	Coahuila	Militar
Manuel Gómez Pedraza	43	Querétaro	Militar
Valentín Gómez Farías	52	Jalisco	Médico
Miguel Barragán	45	San Luis Potosí	Militar
José Justo Corro	42	Jalisco	Abogado
Nicolás Bravo	53	Guerrero (antes Estado de México)	Militar
Valentín Canalizo	48	Nuevo León	Militar
José Mariano Paredes y Arrillaga	48	Distrito Federal	Militar
José Mariano Salas	49	Distrito Federal	Militar
Pedro María Anaya	52	Hidalgo (antes Estado de México)	Militar
Manuel de la Peña y Peña	58	Distrito Federal	Abogado
José Joaquín de Herrera	52	Veracruz	Militar
Mariano Arista	48	San Luis Potosí	Militar
Juan Bautista Ceballos	41	Durango	Abogado
Manuel María Lombardini	50	Distrito Federal	Militar
Antonio López de Santa Anna	39 y 60	Veracruz	Militar
Martín Carrera	49	Puebla	Militar
Juan Álvarez	65	Guerrero (antes Estado de México)	Militar
Ignacio Comonfort	43	Puebla	Militar
Benito Juárez	51	Oaxaca	Abogado
Félix María Zuloaga	55	Sonora	Militar
Manuel Robles Pezuela	41	Guanajuato	Militar
Miguel Miramón	27	Distrito Federal	Militar
Sebastián Lerdo de Tejada	49	Veracruz	Abogado
José María Iglesias	53	Distrito Federal	Abogado
Juan N. Méndez	56	Puebla	Militar
Porfirio Díaz	46 y 80	Oaxaca	Militar
Manuel González	47	Tamaulipas	Militar
Francisco León de la Barra	48	Querétaro	Abogado
Francisco I. Madero	38	Coahuila	Empresario
Victoriano Huerta	67	Jalisco	Militar
Francisco S. Carvajal	43	Campeche	Abogado

NOMBRE	EDAD AL OCUPAR LA PRESIDENCIA	ESTADO DE ORIGEN	OCUPACIÓN
Eulalio Gutiérrez	33	Coahuila	Militar
Roque González Garza	29	Coahuila	Comerciante y militar
Francisco Lagos Cházaro	36	Veracruz	Abogado
Venustiano Carranza	53	Coahuila	Político ¹⁴
Adolfo de la Huerta	38	Sonora	Político
Álvaro Obregón	40	Sonora	Militar
Plutarco Elías Calles	47	Sonora	Militar
Emilio Portes Gil	37	Tamaulipas	Abogado
Pascual Ortiz Rubio	52	Michoacán	Ingeniero
Abelardo L. Rodríguez	41	Sonora	Militar
Lázaro Cárdenas	39	Michoacán	Militar
Manuel Ávila Camacho	43	Puebla	Militar
Miguel Alemán Valdés	46	Veracruz	Abogado
Adolfo Ruiz Cortines	62	Veracruz	Empleado público
Adolfo López Mateos	49	Estado de México	Político
Gustavo Díaz Ordaz	53	Puebla	Abogado
Luis Echeverría Álvarez	48	Distrito Federal	Abogado
José López Portillo	56	Distrito Federal	Abogado
Miguel de la Madrid	48	Colima	Abogado
Carlos Salinas de Gortari	40	Distrito Federal	Economista
Ernesto Zedillo Ponce de León	42	Distrito Federal	Economista
Vicente Fox Quesada	58	Distrito Federal	Administrador de empresas
Felipe Calderón Hinojosa	44	Michoacán	Abogado
Enrique Peña Nieto	46	Estado de México	Abogado

Fuente: Alejandro Rosas y José Manuel Villalpando. *Los presidentes de México. La historia de los gobernantes de la Nación (1821-2000)*, narrada para los lectores de hoy, Editorial Planeta, 2001.

Parte del gabinete o ser gobernador

Existe un impedimento actual para que el candidato a la Presidencia ocupe un cargo público de importancia, específicamente ser secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún estado o jefe de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, parecería natural que los candidatos para la Presidencia fuesen diputados o senadores, sin descartar ministros de la Suprema Corte. Sin embargo, esta perspectiva no puede ser más engañosa, pues se ha dado la rara excepción de los presidentes de la Suprema Corte de Justicia que han sustituido a los presidentes ausentes de manera permanente, como Manuel de la Peña y Peña (1847), Juan

Bautista Ceballos (1851), Benito Juárez (1857), Sebastián Lerdo de Tejada (1872) y José María Iglesias (1876); a partir de la reforma constitucional de 1882, promovida por Ignacio L. Vallarta, los presidentes de la Suprema Corte no sustituyen a los presidentes de la República y su función que debe estar alejada de la política partidista no los acerca en la actualidad a las candidaturas a la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

Por su parte, los procuradores generales de la República nunca han sido candidatos viables a la Presidencia, a pesar del esfuerzo que hizo Emilio Portes Gil como expresidente y posterior procurador general de la República (1932), para elevar de categoría a dicha función en la lista de presidenciables.

No obstante, los secretarios de Estado han sido los más viables como candidatos a la Presidencia y el requisito plasmado en la fracción VI del artículo 82 constitucional no opera si el aspirante renuncia seis meses antes de la elección. Desde el Porfiriato, ser secretario de Estado probó ser una condición suficiente para ocupar posteriormente la Presidencia de la República. Manuel González fue secretario de Guerra y Marina (1879) antes de convertirse en presidente gracias a la voluntad de don Porfirio.⁹ Francisco León de la Barra ocupa la Presidencia interina en 1911 después de haber ocupado la cartera de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Victoriano Huerta la Secretaría de Gobernación (1913). Posteriormente, casi todos los presidentes ocuparon un sitio en alguna secretaría de Estado previamente a su elección como presidente, según se desprende del siguiente cuadro:

NOMBRE DEL PRESIDENTE	SECRETARÍA DE ESTADO	PERIODO
Plutarco Elías Calles	Gobernación	1920-1923
Emilio Portes Gil	Gobernación	1928
Abelardo L. Rodríguez	Guerra y Marina	1932
Manuel Ávila Camacho	Defensa Nacional	1937-1939 ⁹
Miguel Alemán	Gobernación	1940-1945
Adolfo Ruiz Cortines	Gobernación	1948-1951
Adolfo López Mateos	Trabajo y Previsión Social	1952-1957
Gustavo Díaz Ordaz	Gobernación	1958-1963
Luis Echeverría Álvarez	Gobernación	1964-1969
José López Portillo	Hacienda y Crédito Público	1973-1975
Miguel de la Madrid	Programación y Presupuesto	1979-1981
Carlos Salinas de Gortari	Programación y Presupuesto	1982-1987
Ernesto Zedillo Ponce de León	Programación y Presupuesto y Educación	1988-1992 1992-1994

Fuente: José Rogelio Álvarez (dir.), “Gabinetes”, *Enciclopedia de México*, tomo V, 1977, pp. 1-98.

⁹La elección presidencial de 1880 resulta la primera en la que el presidente en turno impone a su sucesor; se observan todas las tácticas del conocido “dedazo”, que fuera tan popular durante el siglo XX.

Aunque a partir de 1970 los presidentes de México habían ocupado mayormente puestos en la Administración Pública Federal sin tener una experiencia electoral previa; en 1917, Venustiano Carranza asciende a la Presidencia de la República después de haber ocupado la gubernatura de Coahuila, tal como se observó en la elección de 2000 con Vicente Fox, respecto de la gubernatura de Guanajuato, y con Enrique Peña Nieto, que fue previamente gobernador del Estado de México.

De tal manera, que se pueda sostener una tesis incontrovertida, la Presidencia de la República ha sido ocupada en la mayoría de las ocasiones por candidatos que observan las siguientes características:

1. Hombre, generalmente casado,¹⁰ sin pertenecer a la carrera militar.
2. Contar con una buena relación personal con el anterior presidente, de tal manera que no lo vete o le impida ser candidato; aunque la alternancia de partidos en la Presidencia ha variado esta característica.
3. Contar con un perfil moderado durante la anterior administración presidencial, pudiendo no aparecer en el gabinete original del anterior presidente.¹¹

Los requisitos presidenciales pueden ser ampliados y desbordar los estrechos límites del artículo 82 constitucional. En la actualidad, existen varias incompatibilidades que no están expresamente contempladas en la Constitución, pero que han despertado opiniones encontradas.

Los cónyuges como candidatos

La precandidatura de una de las senadoras por el estado de Tlaxcala a la gubernatura de su estado, por el mismo partido político de su cónyuge que gobierna la entidad, abrió una polémica sobre la posibilidad de que la o el cónyuge de un presidente pudiera figurar como candidato inmediatamente después de la terminación de su periodo. De igual manera, las esposas de los expresidentes de la República Fox y Calderón han figurado en la opinión pública como posibles precandidatas a la Presidencia.

Esta situación, inédita hasta el momento, ha sido puesta a prueba bajo la crítica de que no existe una prohibición expresa en la Constitución federal y que los derechos políticos de las cónyuges no pueden ser disminuidos por razones de género o circunstancias parecidas.

No obstante, creo que sería inconstitucional la candidatura de un cónyuge como para permitir la posibilidad de que sucediera al anterior presidente, ya que contraviene el sentido de los artículos 40 constitucional para la Federación y 116 de la Constitución federal, tratándose de los Estados, por infringir la forma republicana de gobierno que excluye que los depositarios de los cargos de elección popular queden en manos de una familia o una misma pareja. Por supuesto, ni la Constitución federal ni las estatales

¹⁰Vicente Fox ha sido la última excepción, pero que la subsanó en julio de 2001 cuando se casó con Martha Sahagún.

¹¹Como fueron los casos de Adolfo Ruiz Cortines, José López Portillo o Miguel de la Madrid.

prohíben que la cónyuge de un presidente o un gobernador en turno sea candidata de un partido político, pues ello debe ser decidido por tales agrupaciones políticas, pero en mi opinión resulta evidente que esa es la intención y así debe ser la interpretación del artículo 82 para presidente y de los correspondientes artículos en las constituciones estatales. En todas estas disposiciones constitucionales la intención es obvia: no debe ocupar la gubernatura nadie que tenga una influencia política en el país o en el estado, ni estar tan cercano al presidente o al gobernador en turno, de tal suerte que parezca una virtual reelección.

La relación marital es un lazo más fuerte y estrecho que cualquier relación profesional o de trabajo, por lo que la esposa o el esposo de un (a) presidente (a) o gobernador (a) debe ser incompatible, en mi opinión, con el puesto de su cónyuge, porque capitaliza el poder o la simpatía de su cónyuge para beneficio de su campaña, dejando a los demás candidatos de los otros partidos en un estado de desigualdad. Las constituciones y las leyes de México no han recogido esta inelegibilidad porque los fenómenos de cónyuges como precandidatas son inéditos. Hasta fechas recientes, la profesionalidad y los méritos de las cónyuges no habían sido suficientes como para promoverlas a cargos públicos sucedáneos de sus esposos. Las constituciones mexicanas tratan de dar a la contienda electoral un ambiente de equidad entre los candidatos, por lo que no cabe duda que la esposa de un gobernante está en una situación de gran ventaja frente a los demás candidatos; de tal manera que el espíritu de tales artículos permite interpretar que la posible candidatura de cónyuges no es compatible con el artículo 82, ni con los correspondientes artículos de las constituciones estatales.

No se trata de una cuestión de género, lo mismo se diría acerca del esposo de una mujer gobernante; es la estrecha relación conyugal la que impide que un cónyuge en esas circunstancias compita para la gubernatura o la Presidencia de la República. Al contrario, ahora, la igualdad de género hace que la esposa de un gobernador haya sido senadora de la República, pero una diferencia surge entre la senaduría y la gubernatura. En realidad, lo que violentaría la forma republicana de gobierno es que un cónyuge sucediera en el puesto a un presidente o un gobernador anterior, no tanto la candidatura. La república se basa en la sucesión de personas en los puestos, sin mantener lazos estrechos uno con otro, para evitar la confusión de los asuntos públicos con los intereses privados. En 1960, Frank Tannenbaum escribió un gran libro sobre el sistema político mexicano y acuñó la frase “La Familia Revolucionaria” para referirse al sistema de clanes y oligárquico del antiguo sistema político del país, donde las “camarillas” de grupos políticos se turnaban el poder unos a otros. La candidatura de cónyuges sería una vuelta a este viejo y criticado sistema, donde en verdad habría una “familia” gobernante al estilo de las monarquías; por ello, esta noticia ofende el espíritu republicano.

Por otra parte, la inelegibilidad de un cónyuge para suceder a su esposo (a) no afecta la democracia en México, al contrario, la fortalece; tal como la fortalece el principio de no reelección que también tiene detractores que afirman que un buen gobernante debe continuar en el poder si fuera reelecto por el pueblo. Las elecciones y la democracia tienen sus condiciones y para conservar el principio deben hacerse algunos límites de edad, de nacionalidad de los padres, de influencia hacia su cón-

yuge, a fin de evitar que haya candidatos que, aunque con méritos, no sea posible su denominación como candidatos a las elecciones que sucederían a sus respectivos esposos. Es perfectamente democrático que por un principio, el de equidad en las contiendas electorales, se limite la participación de algunos ciudadanos para ocupar ese particular puesto de elección, pues nadie tiene un derecho a ser presidente o gobernador; los cónyuges podrían ocupar puestos distintos si es que la elección los favoreciera, pero no puede pensarse en la posibilidad de que sucedan en el mismo puesto del Poder Ejecutivo a sus esposos.

Bibliografía

- Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*, tomo I, Imprenta Mariano Galván Rivera, 1828, p. 198. Reeditado por la Cámara de Diputados, LIX Legislatura del Congreso de la Unión/Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- ENGSTROM, David W., “Hispanic immigration at the new millenium”, en Pastora San Juan Cafferty y David W. Engstrom (eds.), *Hispanics in the United States. An agenda for the twenty first century*, New Brunswick y Londres, Transaction Publishers, 2000.
- FEHRENBACHER, Don E., *The Dred Scott case. Its significance in American Law and Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 239-416.
- “Gabinetes”, *Enciclopedia de México*, tomo V, José Rogelio Álvarez (dir.), 1977.
- PHILIP, George, *The Presidency in Mexican Politics*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1992.
- ROSAS, Alejandro y José Manuel Villalpando, *Los presidentes de México. La historia de los gobernantes de la Nación (1821-2000), narrada para los lectores de hoy*, México, Editorial Planeta, 2001.
- The Lincoln-Douglas Debates*, Mineola, Dover Publications, 2004.
- VÁZQUEZ MANTECÓN, Carmen, *Cronología del poder ejecutivo mexicano, sus gabinetes y principales documentos políticos (1813-1911)*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1983.

Apéndice

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1824, 10 de octubre	Guadalupe Victoria (Manuel Félix Fernández)	El 1 de octubre el Congreso computó los votos estatales para la elección de presidente, cuya mayoría absoluta recayó en Guadalupe Victoria	Nicolás Bravo	El segundo lugar en los resultados electorales ocupa la Vicepresidencia, que en esta ocasión recae en Nicolás Bravo.
1828, 1 de septiembre	Manuel Gómez Pedraza	Obtuvo 11 votos de las legislaturas, entre ellas: Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.	Vicente Guerrero (9 votos)	Tras el Motín de la Acordada y el saqueo del Parián, Gómez Pedraza renuncia al cargo el 3 de diciembre de 1828. El Congreso de la Unión anula la elección “cediendo al clamor popular”, y el 9 de enero de 1829 un nuevo Congreso declara presidente a Vicente Guerrero y vicepresidente a Anastasio Bustamante.
1829, 4 de abril	Vicente Guerrero		Anastasio Bustamante	El 4 de diciembre el vicepresidente Bustamante se pronuncia a favor del Plan de Jalapa. El 16 de diciembre el Congreso desconoce a Guerrero como presidente. Vicente Guerrero es capturado en Oaxaca en 1831 y ejecutado el 14 de febrero de ese año.
1829, 18 de diciembre	José María de Bocanegra			Designado por el Congreso, a solicitud de Vicente Guerrero, se hace cargo del gobierno de manera interina.
1829, 23 de diciembre	Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alamán (Presidente: Vélez)	Consejo de Gobierno.		Designado por el Congreso, a consecuencia del golpe militar.
1830, 1 de enero	Anastasio Bustamante	Encabeza golpe de Estado.		Asume el cargo en tanto que es vicepresidente y autor del golpe de Estado contra Guerrero. Ratificado por el Congreso.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1832, 14 de agosto	Melchor Múzquiz			Designado por el Congreso, a solicitud de Bustamante, para ocupar el gobierno entre agosto y diciembre de 1832.
1832, 24 de diciembre	Manuel Gómez Pedraza	Reassume la Presidencia		Llega al poder gracias a la sublevación de Antonio López de Santa Anna. De acuerdo con los Convenios de Zavala, firmados el 22 de diciembre de 1832, debe concluir el periodo para el cual debió ser electo, entre 1829-1833, a pesar del decreto de anulación de su elección hecho por el Congreso en 1828. Concluye su gobierno el 1 de abril de 1833.
1833, 1 de marzo	Antonio López de Santa Anna		Valentín Gómez Farías	Son electos presidente y vicepresidente en marzo por las legislaturas estatales, para desempeñar los cargos a partir de abril; sin embargo, Santa Anna dejó el poder en manos del vicepresidente, por motivos de salud.
1833, 1 de abril	Valentín Gómez Farías	Asume el cargo por ausencia del titular.		
1833, 16 de mayo al 24 de abril de 1834, y de abril de ese año a enero de 1835	Antonio López de Santa Anna	Asume el cargo tras volver a la capital. Santa Anna cierra el Congreso el 14 de mayo de 1834.		Durante todo el año de 1833 Gómez Farías y Santa Anna se alternan en la titularidad del Ejecutivo Federal, por las ausencias del segundo. La última ocasión tras un autogolpe de Estado, al adoptar el Plan de Cuernavaca.
1835, 28 de enero	Miguel Barragán			El Congreso lo nombra presidente interino, tras la “renuncia” de Santa Anna, quien se retira a su hacienda en Veracruz. Ocupa el cargo entre enero de 1835 y febrero de 1836. Entre julio y septiembre de 1835 se discute la adopción de una nueva forma de gobierno; el 9 de septiembre se publica una ley para

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1836, 27 de febrero	José Justo Corro		La elección de Corro se llevó a cabo por “cédulas” y obtuvo 51 votos contra 12 de Parres, 18 de Nicolás Bravo y uno de Mangino.	anunciar que el Congreso General se había convertido en Constituyente. El 23 de octubre se aprobaron las Bases de Reorganización de la Nación Mexicana, con lo cual se anunciaba el fin del sistema federal y la adopción del sistema centralista. Designado por el Congreso.
1837, 19 de abril	Anastasio Bustamante			Designado por el Congreso de acuerdo con las Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836
1839, 20 de marzo	Antonio López de Santa Anna			Designado por el Supremo Poder Conservador, Santa Anna prestó juramento al cargo por escrito, pues estaba convaleciente luego de la pérdida de su pierna, por la defensa del Puerto de Veracruz tras la invasión francesa de 1838, conocida como “Guerra de los Pasteles”.
1839, 10 de julio	Nicolás Bravo	Asume el cargo por nueve días, debido a la ausencia de Santa Anna, en lo que llega el nuevo presidente.		Lo hace en razón de que en ese mismo año Santa Anna lo llamó para asumir la Presidencia del Consejo en ausencia de Bustamante.
1839, 19 de julio	Anastasio Bustamante			Designado por el Congreso; para septiembre de 1841 solicitó licencia para combatir una sublevación de Santa Anna.
1841, 22 de septiembre	Francisco Javier Echeverría			Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente y por ser el miembro más antiguo del Consejo. Queda “encargado del gobierno de la República”.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1841, 10 de octubre	Antonio López de Santa Anna	39 votos de 44 de un Colegio Electoral, integrado por dos representantes de cada estado, que para esta fecha se han denominado departamentos.		La Junta de Representantes de los Departamentos es quien hace la designación, de acuerdo con el sistema centralista y las Bases de Tacubaya. Meses más tarde Santa Anna solicita licencia por motivos de salud.
1842, 26 de octubre	Nicolás Bravo	Designado por Santa Anna por medio del Consejo de Representantes de los Departamentos.		Finaliza su interinato el 4 de marzo de 1843 por renuncia al cargo.
1843, 4 de marzo	Antonio López de Santa Anna	Reasume el cargo.		Santa Anna queda en el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la República, como su presidente provisional, luego de restablecerse de sus males.
1843, 4 de octubre	Valentín Canalizo			Designado por Santa Anna y ratificado por el Congreso como presidente sustituto. A partir del 1 de febrero de 1844, el Congreso lo designa presidente interino constitucional hasta el 4 de junio del mismo año, cuando Santa Anna asume el cargo.
1844, 1 de febrero	Antonio López de Santa Anna			Elegido por las juntas departamentales el 1 de febrero de 1844. En septiembre de ese año solicita licencia para combatir la sublevación de Mariano Paredes y Arrillaga. En julio de ese año solicita recursos para emprender la expedición a Texas y recuperarla para México.
1844, 12 de septiembre	José Joaquín de Herrera	Ante la ausencia de Canalizo, Herrera rinde protesta como presidente interino por nueve días.		Designado por el Senado a solicitud de Santa Anna
1844, 21 de septiembre	Valentín Canalizo			

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1844, 7 de diciembre	José Joaquín de Herrera			La elección de Herrera casi fue por unanimidad del Senado; ocupa el cargo entre 1844 y 1846. Elegido por las juntas departamentales el 1 de agosto de 1845 como presidente constitucional de México.
1846, 4 de enero	Mariano Paredes y Arrillaga			Designado por una Junta reunida al efecto; ratificado luego por el Congreso. Ante el ejército de San Luis Potosí se subleva el general Paredes y toma posesión de la Presidencia el día 4 de enero, a las 11:30 h. en el salón de la Cámara de Diputados. El 13 de mayo el Congreso de Estados Unidos declara de manera formal la guerra a México.
1846, 28 de julio	Nicolás Bravo			Designado por el Congreso, se hace cargo del Poder Ejecutivo en ausencia del presidente.
1846, 6 de agosto	José Mariano Salas			Nombrado por los jefes golpistas, tras su pronunciamiento en la Ciudadela por el federalismo y la restitución de la Constitución de 1824.
1846, septiembre	Antonio López de Santa Anna		Valentín Gómez Farías	Elegido por el Congreso Extraordinario Santa Anna ocupa la Presidencia, mientras que para la vicepresidencia interina se designa a Gómez Farías. Éste se hace cargo del Poder Ejecutivo en ausencia del presidente, pues Santa Anna estaba exiliado en Cuba. Gómez Farías desempeña el cargo de presidente interino mientras Santa Anna combate a los estadounidenses en San Luis Potosí y La Angostura, en Saltillo (octubre de 1846-febrero de 1847).

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1847, 2 de abril	Pedro María Anaya	Presidente sustituto durante dos ocasiones (abril-mayo, noviembre 1847-enero 1848).		Designado por el Congreso, pues se había suprimido la vicepresidencia a solicitud de Santa Anna.
1847, 20 de mayo	Antonio López de Santa Anna			Retoma su cargo y jura en la Villa de Guadalupe Hidalgo. Se juran la Constitución de 1824 y las reformas de 1847: Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada el 18 de mayo y jurada el 21 del mismo mes. Solicita licencia para combatir en la guerra México-Estados Unidos en septiembre de 1847.
1847, 16 de septiembre	Manuel de la Peña y Peña			Ante la renuncia de Santa Anna como titular del Ejecutivo, Peña y Peña, como presidente de la Suprema Corte de Justicia, asume la Presidencia de manera interina entre septiembre y noviembre de 1847.
1847, 13 de noviembre	Pedro María Anaya			Es designado por el Congreso para desempeñar el cargo de manera interina.
1848, 8 de enero	Manuel de la Peña y Peña			De nueva cuenta es designado por el Congreso para asumir el cargo, ahora por ser el decano de la Suprema Corte de Justicia. Desempeña esta función hasta que se llevan a cabo elecciones a mediados del año de 1848. Establece la sede de los poderes federales en Querétaro.
1848, 3 de junio	José Joaquín de Herrera	Elegido por las legislaturas estatales.		Al saber el resultado de la elección, renunció por motivos de salud; el Congreso insistió en que asumiera el cargo, pero de nuevo se negó. Ante esta nueva negativa, se le obligó a asumir el cargo, pues su falta de aceptación acarrearía males mayores. Para cumplir con el mandato, se apoyó en varios colaboradores, como Mariano Riva Palacio y Mariano Otero.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1851, 15 de enero	Mariano Arista			Elegido por el Congreso, puesto que ningún candidato había obtenido mayoría absoluta en las legislaturas estatales. Renuncia al cargo el 6 de enero de 1853.
1853, 6 de enero	Juan Bautista Ceballos	Presidente de la Suprema Corte de Justicia. De acuerdo con los artículos 96 y 99 del Proyecto de Reforma de 1840, se designa a Juan Bautista Ceballos como presidente constitucional interino.		Se encargarse del Poder Ejecutivo como presidente de la Suprema Corte de Justicia. Ratificado por el Congreso. Para congraciarse con Santa Anna, disolvió el Congreso. Renuncia al cargo el 8 de febrero de 1853 tras un golpe de Estado, cuando se forma una junta de notables constituida por representantes del clero, el Ejército, los magistrados, los propietarios, los comerciantes, industriales y los mineros. Esta junta designaría al presidente, quien gobernaría un año y después correspondería a un nuevo Congreso el destino de la Nación.
1853, 8 de febrero	Manuel María Lombardini	Nombrado por los Oficiales Mayores de la Secretarías de Estado.		De los cuatro señores oficiales mayores de las Secretarías de Estado, eligen a Lombardini como depositario del Supremo Poder Ejecutivo. Ellos fueron José López Uruga, Manuel Robles Pezuela, Manuel María Lombardini y Teodosio Lares. Ocupa el cargo hasta la llegada de Santa Anna desde Colombia.
1853, 20 de abril	Antonio López de Santa Anna	Nombrado por los jefes conservadores del Plan del Hospicio del 20 de octubre de 1852.		Gobernó de forma dictatorial, sin ningún programa político ni apoyo a los conservadores que lo había traído de vuelta al país. Renuncia formalmente al cargo el 9 de agosto de 1855.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1855, 15 de agosto	Martín Carrera	Nombrado por mayoría de una Junta de Representantes de los Departamentos.		El 1 de marzo de 1854 se lanza el Plan de Ayutla, impulsado por Juan N. Álvarez, en donde se exigía el cese de Santa Anna, el nombramiento de un nuevo presidente y convocar a un Congreso Constituyente. A este plan se unieron Ignacio Comonfort, Melchor Ocampo y Benito Juárez, entre otros liberales puros. Renuncia al cargo el 11 de septiembre de 1855.
1855, 12 de septiembre	Rómulo Díaz de la Vega	Una Junta de Representantes lo nombra presidente interino		Una Junta de Representantes lo nombra presidente interino. Designado por representantes de toda la República, según el Plan de Ayutla. Renuncia el 21 de enero de 1858.
1855, 4 de octubre	Juan N. Álvarez	De acuerdo con el artículo 2 del Plan de Ayutla, modificado el 11 de marzo en Acapulco, el general Álvarez asume el cargo.		
1855, 11 de diciembre	Ignacio Comonfort	Designado por Juan N. Álvarez como presidente sustituto entre diciembre de 1855 y noviembre de 1857.		Promulgación de la Constitución Política de la República Mexicana el 5 de febrero de 1857.
1857, 1 de diciembre	Ignacio Comonfort	Electo presidente constitucional de acuerdo con la Constitución de 1857. Luego da un golpe de Estado, con el Plan de Tacubaya (21 de enero de 1858), y es elegido por las juntas de distrito, según la Constitución, para ocupar el cargo para el periodo 1857-1861.	Félix Zuloaga	Durante su gobierno se suscita la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, entre liberales y conservadores, coexistiendo un gobierno de cada bando. Félix Zuloaga reclama la Presidencia, pero es removido el 23 de diciembre de 1858.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1858, 23 de enero	Félix María Zuloaga		Benito Juárez*	Nombrado por una Junta de Representantes de los Departamentos, llamada también Junta de Notables del Gobierno Conservador. Gobierno del 23 de enero al 23 de diciembre. Benito Juárez, en su papel de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1858-1861, asumió la titularidad del Poder Ejecutivo durante varios años, al no haber condiciones para convocar a elecciones, y lo hizo bajo facultades extraordinarias que la misma constitución preveía. [*]
1858, 24 de diciembre	Manuel Robles Pezuela		Benito Juárez*	Asume el gobierno como jefe del golpe militar contra Zuloaga.
1859, 21 de enero	José Mariano Salas		Benito Juárez*	Nombrado por una Junta de Notables del Gobierno Conservador; gobierna por diez días.
1859, 2 de enero	Miguel Miramón		Manuel Robles Pezuela Benito Juárez*	
1859, 24 de enero	Félix María Zuloaga		Benito Juárez*	Gobierna hasta el 24 de enero.
		Gobierna por decisión de Miramón en dos ocasiones: del 24 al 31 de enero y del 28 de diciembre de 1860 a mayo de 1862.		
1859, 2 de febrero	Miguel Miramón	Gobierna por decreto de Zuloaga, del 2 de febrero de 1859 al 13 de agosto de 1860, y del 15 de agosto al 24 de diciembre de 1860.	Benito Juárez*	

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1860, 13 de agosto	José Ignacio Pavón		Benito Juárez*	Se hace cargo del Poder Ejecutivo en ausencia del presidente conservador, por acuerdo de la Junta de Representantes de los Departamentos.
1862, 25 de junio	Juan Nepomuceno Almonte Ob. Juan Bautista Ormachea y Ernáiz José Mariano Salas		Benito Juárez*	Designados por la Junta Superior de Gobierno. Ocupan el cargo entre el 25 de junio de 1862 y el 20 de mayo de 1864. El 20 de abril de 1862 Juan N. Almonte se declara presidente con el apoyo de Francia.
1863, 21 de mayo	Juan Nepomuceno Almonte		Benito Juárez*	Lugarteniente del emperador. Nombrado por Maximiliano de Habsburgo.
1864, 9 de abril	Maximiliano de Habsburgo	En esta fecha jura el cargo de emperador.	Benito Juárez*	Se presentó ante el Ayuntamiento de México y el Arzobispo de México. Nombrado por una Asamblea de Notables (una convención de 215 personas) y por unas “actas populares”. Es fusilado por órdenes de Juárez el 19 de junio de 1867.
1858-1867	Benito Juárez	Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente a partir del 19 de enero de 1858.		Por las legislaturas de los estados, mientras se halla itinerante la capital del país. Electo presidente para el cuatrienio 1861-1865, no obstante, es interrumpido por la intervención francesa.
1867, junio	Benito Juárez	Electo por 7,422 votos.	Porfirio Díaz recibe en esta elección 2,709 votos, en tanto que otros candidatos reciben 289 sufragios.	Después de la restauración de la República, Juárez consigue una amplia victoria en las elecciones, tras la publicación de la convocatoria a elecciones del día 14 de agosto de 1867.
1871, 12 de octubre	Benito Juárez	5,837 votos consiguen la reelección de Juárez.	Sebastián Lerdo de Tejada recibe 2,864 votos. Porfirio Díaz recibe 3,555 votos.	Como ningún candidato recibe la mayoría de votos, una segunda vuelta es resuelta por el Congreso de la Unión, recibiendo Juárez 108 votos contra tres de Díaz. Decreto del Congreso que declara presidente al

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
				C. Benito Juárez el 12 de octubre de 1871. Los partidarios de Díaz se sublevaron contra Juárez por medio del Plan de la Noria, enarbolando el constitucionalismo y la no reelección. Juárez muere el 18 de julio del año siguiente. Lerdo de Tejada ocupaba la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que al fallecer Juárez, asumió la titularidad del Poder Ejecutivo.
1872, 19 de julio	Sebastián Lerdo de Tejada	Recibe 9,520 votos.	Porfirio Díaz recibe 604 votos. Otros candidatos reciben 136 votos.	Se restablece el Senado el 13 de noviembre de 1874.
1876, 28 de octubre	Sebastián Lerdo de Tejada	Obtiene 8,288 votos, lo que representaba 90% de la votación.	Porfirio Díaz José María Iglesias.	Díaz encabeza la Rebelión de Tuxtepec, en la que desconoce a Lerdo de Tejada. Por su parte, Iglesias, como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desconoce los resultados, pues no se llevaron a cabo las elecciones en todo el territorio nacional, debido a la rebelión de Tuxtepec. En función de lo que marca la Constitución de 1857, declara que asumirá la Presidencia de manera interina hasta convocar a elecciones, según el Plan de Salamanca. Ni Iglesias ni Lerdo resisten las revueltas por todo el país; Lerdo renuncia al cargo e Iglesias abandona el país.
1876, 20 de noviembre	Juan N. Méndez	Segundo en Jefe del Ejército Tuxtepecano.		Ocupa la Presidencia por instrucciones de Porfirio Díaz y de acuerdo con los artículos contenidos en el Plan de Tuxtepec.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1876, 23 de noviembre	Porfirio Díaz Mori			Asume la Presidencia de acuerdo con el Plan de Tuxtepec, la cual cede a Juan N. Méndez del 11 de diciembre de 1876 al 17 de enero de 1877. Asume el poder de presidente provisional de acuerdo con el artículo 6° del Plan de Palo Blanco.
1877, 5 de febrero	Porfirio Díaz Mori	Asume la Presidencia.		La no reelección proclamada en el Plan de Tuxtepec hace que se organice la elección de 1879.
1880, 1 de diciembre	Manuel González			Imposición de Porfirio Díaz, se inaugura el “tapadismo” y el “dedazo”.
1888, 1892, 1896, 1900, 1904	Porfirio Díaz Mori		Nicolás Zúñiga y Miranda	Reelección continua tras reformar la Constitución y permitir de manera legar la permanencia en el poder, tanto federal como estatal. En 1904, se amplía el periodo presidencial a seis años. Nicolás Zúñiga y Miranda desde 1892 se postuló como candidato independiente; tras ser derrotado, denunció fraude y se declaró a sí mismo “presidente legítimo de México”; siguió participando en las elecciones de 1911 incluso hasta 1924.
1910	Porfirio Díaz Mori	La elección primaria se llevó a cabo el 26 de junio de 1910 y la secundaria, el 10 de julio del mismo año. Díaz recibe 18,625 votos.	Francisco I. Madero compite en la elección, pero es encarcelado durante la campaña, acusado de los delitos de rebelión e insultos a la autoridad. Aún encarcelado, Madero recibe 196 votos.	Se crean los partidos Reeleccionista, que apoya a Díaz, y el Antireeleccionista, que apoya a Madero. Desde los Estados Unidos lanza el Plan de San Luis Potosí para derrocar a Díaz mediante una revolución. En mayo de 1911, se suscriben los Tratados de Ciudad Juárez, en donde Díaz renuncia a la Presidencia. El 25 del mismo mes Díaz formalizó su renuncia ante el Congreso.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1911, 25 de mayo	Francisco León de la Barra	Asume la Presidencia de manera interina y convoca a nuevas elecciones.		Termina su interinato el 5 de noviembre de ese año.
1911, 6 de noviembre	Francisco I. Madero	Recibe 98% de la votación, con 19,997 sufragios.	Francisco León de la Barra recibe 87 votos; Emilio Vázquez Gómez, 16 votos, y otros candidatos, 46 sufragios.	El 19 de diciembre de 1911 se promulga la ley electoral que reconoce por primera vez a los partidos políticos y establece el sufragio secreto. Se funda el Partido Constitucionalista Progresista y se reconocen los partidos Católico, Liberal y Antireeleccionista. El presidente Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez son asesinados por órdenes de Huerta tras la Decena Trágica (9 al 18 de febrero de 1913), el 22 de febrero.
1913, 19 de febrero	Pedro Lascuráin	Asume la Presidencia durante 45 minutos.		Para brindar legalidad al gobierno de Victoriano Huerta, Lascuráin asume el Ejecutivo, para finalizar cediéndoselo.
1913, 19 de febrero	Victoriano Huerta	Golpe de Estado.		El 26 de marzo de 1913 se aprueba el Plan de Guadalupe contra Huerta. El 9 de diciembre de 1913 el Congreso anula la elección a petición del mismo Huerta. Más tarde, Huerta disuelve el Congreso. La lucha constitucionalista de Carranza consiguió la renuncia de Huerta el 15 de julio de 1914.
1914, 16 de julio	Francisco S. Carvajal y Gual			Como Secretario de Relaciones Exteriores, recibió la Presidencia interina al renunciar Huerta a la Presidencia. Ocupa el cargo entre el 16 de julio y el 13 de agosto de 1914.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1913, 26 de marzo	Venustiano Carranza			De acuerdo con el Plan de Guadalupe en su artículo 5, Venustiano Carranza se encarga interinamente del Poder Ejecutivo. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista
1917, 1 de mayo	Venustiano Carranza	Recibe 797,305 votos.	Pablo González recibe 11,605 votos, en tanto que Álvaro Obregón consigue 4,007 votos.	Con la nueva Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, el 2 de julio de 1918 se dicta una nueva ley electoral en donde se agregaron requisitos de alfabetización para votar. Carranza es asesinado en Tlaxcala-tongo, Puebla, el 21 de mayo de 1920.
1920, 24 de mayo	Adolfo de la Huerta	El Congreso lo nombra presidente interino por 224 votos.		Se expide el Plan de Agua Prieta que desconoce a Carranza. Obregón es acusado de sedición y se le busca para encarcelarlo, en un episodio similar al de Díaz con Madero.
1920, 5 de septiembre	Álvaro Obregón	Obtuvo 1'131,751 votos (95% del total de la votación).	Alfredo Robles Domínguez recibe 47,440 votos Nicolás Zúñiga y Miranda obtiene 2,357 votos.	
1924, 6 de julio	Plutarco Elías Calles	Recibe 1'340,634 votos.	Ángel Flores recibe 252,599 votos.	Respetando la no reelección se convocó a estas elecciones. Durante este gobierno comenzó la Guerra Cristera.
1928, 1 de julio	Álvaro Obregón	Recibe 1'670,453 votos.	No existe contrincante.	El 1 de octubre de 1927 se realizó un intento de golpe de Estado, organizado por miembros del ejército contrarios a la reelección de Obregón. Francisco Rufino Serrano y Barbeytia fue detenido en Cuernavaca ese mismo día y al trasladarlo a México, fue asesinado en Huitzilac el día 3 del mismo mes; Arnulfo R. Gómez fue perseguido por el ejército hasta que fue apresado el

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
				4 de noviembre de 1927, procesado por un juicio sumario y fusilado al amanecer en Teocelo. Por lo anterior, Álvaro Obregón fue el único candidato que llegó a la elección de julio de 1928, obteniendo la totalidad de los votos. El 17 de julio de 1928 José de León Toral comete el magnicidio en contra de Obregón.
1928, 30 de noviembre	Emilio Portes Gil	Presidente interino. El Congreso lo nombra por 227 votos.		Calles convoca a reunión de militares para su reconocimiento
1929, 17 de noviembre	Pascual Ortiz Rubio	Primeras elecciones “oficiales”, organizadas por el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Ortiz Rubio recibe 1'948,848 votos.	José Vasconcelos es su contrincante por el Partido Antirreleccionista, recibiendo 110,979 votos. Pedro Rodríguez Triana recibe 23,279 votos. Aarón Sáenz recibe 22,102 votos.	Sufre un atentado luego de su toma de posesión el 5 de febrero de 1930. Ortiz Rubio renuncia el 2 de septiembre de 1932.
1932, 3 de septiembre	Abelardo L. Rodríguez	Presidente sustituto nombrado por el Congreso.		Convoca a elecciones, cubre el periodo restante del gobierno de Ortiz Rubio (casi dos años). La propuesta del presidente sustituto se hizo por el grupo parlamentario del partido en el que militaba el presidente a sustituir, en este caso el PNR. Se aprueba el periodo presidencial de seis años.
1934, 1 de julio	Lázaro Cárdenas del Río	Recibe 2'250,000 votos (98.18% del padrón total).	Antonio I. Villarreal consigue 24,395 votos. Adalberto Tejeda Olivares obtiene 16,037 votos. Hernán Laborde logra conseguir 539 votos.	Durante su sexenio, el 30 de marzo de 1938 el PNR se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el 30 de marzo de 1938, con el establecimiento de sectores; se crea el Partido Acción Nacional (PAN) en 1939.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1940, 7 de julio	Manuel Ávila Camacho	Recibe 2'276,641 votos.	Juan Andreu Almazán (PRUN) recibe 151,101 votos. Rafael Sánchez Tapia obtiene 9,840 votos. Daniel Hernández Celaya consigue 9,840 votos.	Durante su gobierno, México participa en la Segunda Guerra Mundial con el Escuadrón 201.
1946, 7 de julio	Miguel Alemán Valdés	Recibe 77.9% de la votación nacional, que corresponde a 1'786,901 votos.	Ezequiel Padilla Peñaloza (PDM) recibe 19.33% de la votación con 443,357 votos. Jesús Agustín Castro recibe 29,337 votos y Esteban Baca Calderón, 33,952 votos.	El PRM se transforma en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1948, se crea el Partido Popular Socialista (PPS) y en 1952 se crea el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).
1952, 6 de julio	Adolfo Ruiz Cortines	Recibe 2'713,745 votos.	Miguel Henríquez Guzmán (FPPM) recibe 579,745 votos; Efraín González Luna (PAN) contabiliza 285,55 votos y Vicente Lombardo Toledano (PPS), 72,482 votos	Durante su sexenio se aprobó el voto de la mujer.
1958, 6 de julio	Adolfo López Mateos	Obtiene 6'767,754 votos a favor.	Luis Héctor Álvarez, del PAN, recibió 705,303 votos	
1964, 5 de julio	Gustavo Díaz Ordaz	Recibe 88% de la votación, contabilizando 8'368,446 votos.	José González Torres, del PAN, contabilizó 11% de la votación, consistente en 1'034,337 sufragios	
1970, 5 de julio	Luis Echeverría Álvarez	Recibe 85% de la votación, consistente en 11'708,065 sufragios.	Efraín González Morfín del PAN obtiene 14% de los votos, consistente en 1'945,070 sufragios	En 1971 se crea el PDM, mientras que el PST se crea en 1973, reconociéndose su existencia legal hasta 1978.
1976, 4 de julio	José López Portillo	Recibe 88% de la votación, con un total de 16'727,993 votos.	No tiene contendiente.	

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1982, 4 de julio	Miguel de la Madrid Hurtado	Recibe 70.9% de la votación, consistente en 16'748,006 sufragios.	El PAN postuló a Pablo Emilio Madero, quien obtuvo 15.68% de la votación, con 3'700,045 sufragios. Arnoldo Martínez Verdugo (PSUM) obtuvo 821,995 votos; Ignacio González Gollás (PDM) consiguió 433,886 votos; Rosario Ibarra de Piedra (PRT) alcanzó 416,448 votos; Cándido Díaz Cerecero (PST) logró 342,005 votos; Manuel Moreno Sánchez (PS) obtuvo 48,413 votos.	
1988, 6 de julio	Carlos Salinas de Gortari	Recibe el 50.36% de la votación, consistente en 9,641,329 sufragios.	Por una coalición de partido bajo el nombre de Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano recibió oficialmente 31.1% de la votación (5'956,988 sufragios) y Manuel de Jesús Clouthier, por el PAN, obtuvo 17.07% de la votación (3'267,159 sufragios). Otros candidatos: Gumerindo Magaña (PDM) obtuvo 199,484 votos, María del Rosario Ybarra de la Garza consiguió 80,052 votos; Heberto Castillo Martínez, del PMS, declinó a favor de Cárdenas Solórzano un mes antes de las elecciones.	En 1994, hay crisis nacional por el homicidio de distintos líderes y la revuelta zapatista en Chiapas. Las elecciones de 1988 han sido las más controvertidas de la época contemporánea.

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
1994, 21 de agosto	Ernesto Zedillo Ponce de León	Recibió 48.69% de la votación, con 17'181,651 sufragios.	El PAN logró 25.92% de la votación con el candidato Diego Fernández de Cevallos (9'146,841 votos), y el PRD 16.59% con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato 5'852,134 sufragios). Otros candidatos fueron Cecilia Soto González (PT), Jorge González Torres (PVEM), Rafael Aguilar Talamantes (PFCRN), Álvaro Pérez Treviño (PARM), Marcela Lombardo Otero (PPS) y Pablo Emilio Madero (PDM).	Zedillo Ponce de León se convertiría en el último de los 12 presidente consecutivos del PRI.
2000, 2 de julio	Vicente Fox Quesada	Candidato de la oposición (PAN), recibió 15'988,544 votos, que representaron 42.52% de la votación total.	Francisco Labastida Ochoa del PRI obtuvo 13'576,189 votos; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano obtuvo 6'259,018 votos, que representaron 16.64% de la votación total. También participaron Gilberto Rincón Gallardo (PDS), Manuel Camacho Solís (PCD) y Porfirio Muñoz Ledo (PARM)	Primer triunfo de un partido de oposición (PAN)
2006, 2 de julio	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	Obtuvo, tras una reñida contienda, 35.89% de la votación total, con 15'000,284 sufragios.	El candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, obtuvo 35.33% de la votación, con 14'756,350 sufragios; el candidato del PRI, Roberto Madrazo Pintado	La disputa por la Presidencia de la República fue resuelta en la Sala Superior del TEPJF, luego de diversas movilizaciones por parte del candidato del PRD de no aceptar los resultados de la

FECHA DE ELECCIÓN	NOMBRE DEL PRESIDENTE	RESULTADOS	CONTRINCANTES	COMENTARIOS
			obtuvo 22.26% de la votación, con 9'301,441 sufragios. Patricia Mercado (PSD) obtuvo 1'128,850 votos. Roberto Campa Cifrián consiguió 401,804 votos.	jornada electoral y exigir el recuento de votos.
2012, 1 de julio	Enrique Peña Nieto	Obtuvo el 38.21% de la votación, equivalente a 19'226,748 sufragios.	Andrés Manuel López Obrador, del PRD, obtuvo 31.59% 15'896,999 sufragios); Josefina Vázquez Mota, del PAN, obtuvo 25.41% 12'786,647 votos), y Gabriel Quadri de la Torre, del PNA obtuvo 2.29% (1'159,662 votos).	De nuevo, el PRI obtuvo la Presidencia luego de 12 años de alternancia política.

Artículo 82

Trayectoria constitucional

82 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 22-I-1927

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Amplía los requisitos negativos para ser presidente de la República. *A)* No ser gobernador del Distrito Federal. *B)* No estar comprendido en algunas de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83. *C)* Variación del plazo de noventa días a un año de separación del servicio a que aluden las fracciones V y VI anteriores a la elección.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 08-I-1943

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Disminuye el plazo de un año a seis meses de separación del cargo a que se refieren las fracciones V y VI, anteriores al día de la elección.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 08-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII-1970/30-XI-1976

Suprime el concepto de “territorio”.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1993

LEGISLATURA (I-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se adiciona en la fracción III el hecho de que la ausencia del país hasta por 30 días no interrumpe la residencia.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 1-VII-1994

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Únicamente se agregó una coma para separar el requisito de ser mexicano por nacimiento del requisito de contar con el pleno goce de sus derechos.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 19-VI-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma la fracción VI, de los requisitos para ser presidente, agregando no ser, además, jefe de Gobierno del Distrito Federal, y se eliminaron los jefes o secretarios generales de los departamentos administrativos.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acuerdo a la reforma que crea la figura del fiscal general de la República, como requisito para ser presidente se establece en la fracción VI del artículo el no ser fiscal general de la República en lugar de Procurador General de la República.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018.

Se cambia la redacción del artículo, de acuerdo con la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa y se elimina “Distrito Federal” para dejar “entidades federativas”.

Artículo 83

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La Constitución de Apatzingán de 1814, en sus artículos 132, 133 y 135, trata de la integración del Supremo Gobierno y de la duración de los encargos. Compondrían el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurrieran las calidades expresadas en el artículo 52 para ser diputado:

83

Serían iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearían en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarían al Congreso. Cada año saldría por suerte uno de los tres, y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia. Al Congreso tocaría hacer este sorteo.

Ningún individuo del Supremo Gobierno podría ser reelegido, a menos que hubiere pasado un trienio después de su administración; y para que pueda reelegirse un secretario, han de correr cuatro años después de fenecido su ministerio. Adoptada la República Federal, los artículos 77 y 95 de la Constitución Federal de 1824 establecieron que: “El presidente no podría ser reelegto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones”.

Asimismo, que el presidente y vicepresidente de la Federación entrarían en sus funciones el 1 de abril, y serían reemplazados precisamente en igual día cada cuatro años por una nueva elección constitucional. Con el viraje al centralismo, en las Bases Constitucionales de 1835 se estableció que el ejercicio del Poder Ejecutivo residiría en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecería

Sumario
Artículo 83

Introducción histórica
Óscar Cruz Barney 517

Texto constitucional vigente. 520

Comentario
Manuel González Oropeza
Periodo presidencial. 521
El interminable debate
de la reelección. 523
Viabilidad de la segunda vuelta
en una elección presidencial 527
Bibliografía 529

Trayectoria constitucional 530

la ley constitucional. Precisamente en la Cuarta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se estableció que el ejercicio del Poder Ejecutivo se depositaba en un Supremo Magistrado, que se denominará presidente de la República con duración de ocho años.

Cabía la reelección presidencial siempre que viniera propuesta en las tres ternas de que habla el párrafo primero del artículo 2º de la Cuarta Ley Constitucional, fuere escogido para uno de los de la terna de la Cámara de Diputados, y obtuviere el voto de las tres cuartas partes de las Juntas departamentales. Las funciones del presidente de la República terminaban el 1 de enero del año de renovación.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 se redujo el periodo presidencial a cinco años. El presidente terminaría en sus funciones el 1 de febrero del año de su renovación, y en el mismo día tomaría posesión el nuevamente nombrado, o en defecto de éste el que haya de sustituirlo, conforme a las propias Bases.

Restablecido el Federalismo, el artículo 78 de la Constitución Federal de 1857 determinó que el presidente entraría a ejercer sus funciones el 1 de diciembre y duraría en su encargo cuatro años.

En el Plan de la Noria del 8 de noviembre de 1871, suscrito por Porfirio Díaz, se atacó la reelección presidencial indefinida al considerar que ponía en peligro las instituciones nacionales, relajando todos los resortes de la administración, buscando cómplices en lugar de funcionarios pundonorosos.

Misma postura en el Plan de Tuxtepec, reformado el 21 de marzo de 1876, en Palo Blanco, suscrito por Porfirio Díaz en el que se propone dar el carácter de Ley Suprema a la no reelección de presidente y gobernadores de los estados, mientras se consigue elevar este principio a rango de reforma constitucional, por los medios legales establecidos por la Constitución.

Ya en el régimen de Porfirio Díaz, se reformó el artículo 78 constitucional, el 5 de mayo de 1878, para establecer que el presidente entraría a ejercer su encargo el 1 de diciembre y duraría en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Posteriormente, el 3 de octubre de 1882, se reformó nuevamente el artículo 79, para señalar que en las faltas temporales del presidente de la República y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entraría a ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquél en que ocurran dichas fallas.

El 21 de octubre de 1887, se reformó una vez más el artículo 78, para establecer que el presidente entraría a ejercer su encargo el 1 de diciembre y duraría en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el periodo constitucional inmediato; pero quedaría inhábil en seguida para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones.

El 20 de diciembre de 1890, el artículo 78 se reforma una vez más, eliminando la prohibición de la reelección. El presidente entraría a ejercer sus funciones el 1 de diciembre y duraría en su encargo cuatro años. Al restablecerse la vicepresidencia, se

reforma el artículo 78, el 6 de mayo de 1904, para señalar que el presidente y el vicepresidente de la República entrarían a ejercer sus funciones el 1 de diciembre y durarían en su encargo seis años.

En la antesala de la Revolución, el Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis Missouri el 1 de julio de 1906, establecía:

1. Reducción del periodo presidencial a cuatro años.
2. Supresión de la reelección para el presidente y los gobernadores de los Estados. Estos funcionarios sólo podrán ser nuevamente electos hasta después de dos periodos del que desempeñaron.
3. Inhabilitación del Vicepresidente para desempeñar funciones legislativas ó cualquier otro cargo de elección popular, y autorización al mismo para llenar un cargo conferido por el Ejecutivo.

Posteriormente se produciría la muy conocida entrevista del periodista estadounidense James J. Creelman a Porfirio Díaz, publicada en el diario *El Imparcial*, el 4 de marzo de 1908, que dio aliento a la idea de acabar con la reelección y de cambiar al titular del Poder Ejecutivo.

En el Plan de San Luis Potosí, planteado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, ante el resultado de las últimas elecciones, se planteaba justamente la idea de sufragio efectivo y no reelección, designando el domingo 20 del mes de noviembre para que de las seis de la tarde en adelante, en todas las poblaciones de la República, se levanten en armas conforme a los términos del plan.

En el Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911, se sostuvo también el lema de “Sufragio efectivo y no reelección”, se desconoció como jefe de la Revolución y como presidente de la República a Francisco I. Madero, procurando su derrocamiento.

En el Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, se desconocería al general Victoriano Huerta como presidente de la República.

El artículo 78, de la Constitución Federal de 1857, fue reformado mediante decreto expedido por Venustiano Carranza el 29 de septiembre de 1916, en el sentido de que el presidente entraría a ejercer su encargo el 1 de diciembre, duraría en él cuatro años y nunca podría ser reelecto. El ciudadano que substituyere al presidente constitucional en caso de falta absoluta de éste, no podría ser electo presidente para el periodo inmediato. Tampoco podría ser electo presidente para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional si estuviere en funciones al tiempo de verificarse las elecciones presidenciales. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 83 establecía:

El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que substituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.

Artículo 83

Texto constitucional vigente

- 83 *Artículo 83.* El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.¹

¹ Artículo reformado, *DOF*: 22-01-1927, 24-01-1928, 29-04-1933, 09-08-2012 y 10-02-2014.

Artículo 83

Comentario por **Manuel González Oropeza**

Periodo presidencial

83

La estabilidad política de México se puede medir por el número de presidentes y su duración en el cargo del Poder Ejecutivo. Desde el más breve periodo, transcurrido de las 17:15 a las 18:00 horas del 19 de febrero de 1913, como presidente interino correspondiente a Pedro Lascuráin Paredes, apenas suficiente para designar a Victoriano Huerta como secretario de Gobernación; hasta el más extenso de 30 años, nueve meses, de Porfirio Díaz² a quien se debe la más sofisticada estructura para defraudar el voto popular, mediante los detestables jefes políticos que fueron suprimidos en la Constitución de 1917; el periodo presidencial ha marcado la renovación de los titulares del Poder Ejecutivo.

La renovación periódica de los presidentes ha sido una característica del sistema presidencial, aunque su propósito es que el periodo sea fijo y predeterminado, para que la renovación sea cierta y mediante elecciones populares. Golpes de Estado, renunciaciones o muertes de los presidentes han alterado esta regularidad, sobre todo al principio. De tal manera, aunque los presidentes mexicanos duraban en el cargo cuatro años, pudiendo ser reelectos indefinidamente, muy pocos terminaron su periodo o lo cumplieron a cabalidad. El primero fue Guadalupe Victoria que lo ejerció del 10 de octubre de 1824 al 31 de marzo de 1829; posteriormente, Benito Juárez en los periodos del 1 de diciembre de 1861 al 30 de noviembre de 1865 y del 1 de diciembre de 1867 al 30 de noviembre de 1871; Sebastián Lerdo de Tejada del 1 de diciembre de 1872 al 20 de noviembre de 1876, para concluir con Porfirio Díaz, que fue el de mayor regularidad a costa del sufragio popular. Solamente cuatro presidentes durante el siglo XIX concluyeron sus respectivos periodos, dentro de una cuarentena de administraciones presidenciales.

Originalmente, los periodos constitucionales tuvieron la intención de establecer un sistema donde los poderes de gobierno se renovaran en periodos disímiles a efecto de contar con autoridades de distinta naturaleza siempre con experiencia, y otros nuevos para que éstos y los expertos tuvieran encuentros en algún momento. Los senadores tenían mayor amplitud en sus periodos pues los ocupaban por seis años, continuaba el

²Ningún otro presidente se compara con Díaz en la extensión de su mandato efectivo en la presidencia de la República. Antonio López de Santa Anna estuvo poco más de seis años efectivos a cargo del Poder Ejecutivo en sus innumerables ocasiones que fue designado o electo presidente bajo distintas denominaciones y, por otra parte, Benito Juárez totaliza 13 años en la Presidencia.

presidente de la República con cuatro años y le seguían los diputados con dos. Los ministros de la Suprema Corte durarían “a perpetuidad” conforme el artículo 126 de la Constitución de 1824, pues la administración de justicia requeriría del mayor conocimiento y experiencia que cualquier otro empleo de la Federación.

El periodo de cuatro años se tomó de la experiencia de los Estados Unidos, pero resultaba el término medio entre los empleos de senadores y de diputados, de tal manera que el periodo presidencial estaría justo a la mitad de la duración entre los primeros y los segundos.

En el Congreso Constituyente de los Estados Unidos celebrado en Filadelfia durante el año de 1787, hubo propuestas aisladas de la duración de los diputados y senadores, por lo que el diputado James Wilson propuso que el presidente de ese país durara tres años con la posibilidad de reelección, mientras que Charles Pinckney y George Mason propusieron que durara siete años, pero sin posibilidad de reelección. El diputado y futuro presidente de la Suprema Corte, Oliver Ellsworth, propuso que el presidente durara seis años en su encargo.

El Constituyente mexicano consideró que el periodo presidencial debía calcularse siempre en función de la duración de los integrantes del Congreso de la Unión, por lo que predominó el periodo de cuatro años. Sin embargo, la multiplicidad de sistemas cambió la duración de acuerdo con el cuadro que se acompaña.

Año(s)	DURACIÓN DEL PERIODO	TOMA DE POSESIÓN
1814	3 años	—
1824-1836	4 años	1º de abril
1836	8 años	2 de enero
1843	5 años	1º de febrero
1847	4 años	1º de abril
1853	Indefinidamente ³	—
1857	4 años	1º de diciembre
1904	6 años	1º de diciembre
1917	4 años	1º de diciembre
1928	6 años	1º de diciembre

Cuando Guadalupe Victoria fue senador, después de haber sido presidente de la República, propuso por primera vez que los periodos presidenciales fueran de seis años, para que no pudiera ser reelecto y, a su vez, gozara de un mayor plazo en el desempeño de sus funciones ejecutivas. Seguramente su experiencia personal tras haber resistido los embates de las facciones políticas por cuatro años, le permitió apreciar la ventaja de que dos años más de gobierno le ayudarían a cualquier presidente en la concreción de sus programas.

³Coincide con la expedición de las Bases Orgánicas y la dictadura de Su Alteza Serenísima Antonio López de Santa Anna.

Sin embargo, ya la reforma constitucional al artículo 78 de la Constitución de 1857 (Porfirio Díaz, 6 de mayo de 1904) había ampliado el periodo presidencial de cuatro a seis años, siendo el mismo Díaz el primer usufructuario de esta ampliación. La Constitución de 1917 redujo nuevamente el periodo a cuatro años. En 1923, el diputado al Congreso de la Unión, Higinio Álvarez, propuso que el periodo presidencial fuera de seis años y esto sirvió de antecedente para la reforma constitucional del 24 de enero de 1928, cuyo destinatario sería el propio Obregón, aunque sería Lázaro Cárdenas quien inaugurara este periodo.

Con motivo de la reforma de 1928, el diputado Víctor Díaz de León señaló que consideraba dos ventajas en la ampliación del periodo presidencial. La primera es que alargaba el momento de una elección presidencial que siempre trae gran conmoción y efervescencia a la sociedad, de tal manera que si la elección presidencial se alargaba en el tiempo dos años más, sería benéfico para el país, pues no se alteraría tan seguido con motivo de estas elecciones. La segunda razón era que cuatro años es bastante reducido para lograr que los planes presidenciales fuesen una realidad. Como razón adicional se argumentó que en los Estados Unidos, país cuya tradición de cuatro años para las administraciones presidenciales influyó en México, seguido existe reelección, por lo que en realidad los presidentes duran en el desempeño de su encargo ocho años, lo cual, para Díaz de León, era demostrativo de la necesidad de ampliar este periodo.

El interminable debate de la reelección

La reelección fue permitida durante la Primera República Federal y durante todo el siglo XIX como una consecuencia natural de la vida democrática del país. La Constitución de Apatzingán de 1814 permitió la reelección de los integrantes del Poder Ejecutivo colegiado siempre que dejaran transcurrir cuatro años después de haber concluido su primera administración, de acuerdo con su artículo 135. Lo anterior confirma el principio de igualdad de los candidatos en las elecciones, que permite la reelección pero entre candidatos en igualdad de circunstancias, sin contar con una posición privilegiada respecto de los demás.

La Constitución de 1824 previó en su artículo 77 la prohibición de un presidente para reelegirse en el periodo inmediato posterior a su primera administración. No obstante, la no reelección en estos términos no era manifiesta para los vicepresidentes, por lo que quizá se permitió la reelección de los mismos, aunque el artículo 95 establece que:

Tanto el presidente como el vicepresidente serán reemplazados cada cuatro años por uno nuevo, marcando así un periodo idéntico al del presidente, por lo que puede interpretarse que las mismas condiciones hubieran ocurrido con el presidente y así negar la posibilidad de su reelección.

En el Proyecto Constitucional de la Minoría de 1842, la no reelección se proponía en el artículo 57, pero solamente a aquellos presidentes que hubiesen estado en el

cargo por lo menos un año, lo cual permitía que los presidentes que hubiesen estado menos tiempo pudieran ser reelectos; esta medida se daba debido a la movilidad de los ejecutivos mexicanos que duraban días o meses, en su mayoría, durante esa etapa histórica. La Constitución de 1857 por su parte, permitía la reelección presidencial en el artículo 78. La influencia de la Constitución de los Estados Unidos y su doctrina liberalizaron las anteriores restricciones a la reelección y la permitió sin cortapisas como símbolo de la democracia. No obstante, ya la reelección irrestricta tenía antecedentes en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en el Proyecto Constitucional de la Mayoría de 1842.

Existen etapas diferenciadas en cuanto a la reelección presidencial. Lo que hemos descrito podría constituir la primera etapa (1814-1842), donde se permite la reelección condicionada a que no operase de manera consecutiva, es decir, permitiendo un periodo intermedio de no reelección, para evitar que el electorado se viera influenciado por el poder del presidente en turno y votara por presiones. La segunda etapa (1843-1878) abre la reelección sin condicionamientos, aunque no por ello la facilitaba, dado el complejo sistema de elección presidencial. De esta manera, la cuarta ley de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 previó un sistema de ternas por parte de todos los poderes de gobierno.

Paradójicamente, al final de esta segunda etapa, fue Porfirio Díaz quien abrió la polémica sobre la reelección, protestando con dos movimientos revolucionarios: el Plan de la Noria de 1872 contra la reelección de Benito Juárez y el Plan de Tuxtepec de 1876 contra la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada. De esta manera, Díaz asume el control de la presidencia convencido de la reelección condicionada, optando en consecuencia por el sistema de la primera etapa.

Fue Díaz quien protagonizó la tercera etapa (1878-1928), caracterizada por las múltiples reformas constitucionales para liberalizar la reelección y eliminar paulatinamente sus condiciones. Una vez lograda la liberación, esta etapa observa otras reformas para prohibirla, por lo que contempla el forcejeo final entre permitir o prohibir la reelección. Álvaro Obregón contribuye a consolidar esta etapa, favoreciendo la liberación de la reelección. La reforma constitucional de 5 de mayo de 1878, al artículo 78 de la Constitución de 1857, establece la reelección condicionada a la no-reelección para el periodo inmediato. Gracias a esta reforma, Díaz tiene un interregno durante el cuatrienio de 1880 a 1884, teniendo a Manuel González como presidente. Este sistema cambia con la reforma constitucional del 21 de octubre de 1887, donde se permite la reelección inmediata para el siguiente periodo, pero se prohíbe para un tercero. Este sistema, que no operó en la práctica, preconiza el sistema adoptado muy posteriormente en los Estados Unidos a través de la Enmienda XXII, que se aprobó el 27 de febrero de 1951.⁴ Finalmente, el procedimiento de liberación concluye con la reforma constitucional del 20 de diciembre de 1890, mediante el cual se retorna al sistema original de la Cons-

⁴La Enmienda XXII en su primer párrafo determina que: “Ninguna persona debe ser electa como presidente más de dos veces, y ninguna persona que ha ocupado el cargo de presidente, o actuado como presidente, durante más de dos años durante el periodo para el cual otra persona fue electa, podrá ser presidente más de una vez”.

titudin de 1857, es decir, completa libertad de reelección sin condiciones o periodos intermedios.

La doctrina de derecho constitucional derivada de la Constitución de 1857 era proclive a reconocer el derecho del elector de votar por quien deseara, sin límites, pues finalmente, si el pueblo se equivoca en su elección, él mismo pagaría su culpa, como escribiera José María del Castillo Velasco en sus *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional mexicano* (1871). Mariano Coronado y Emilio Rabasa, entre otros, también apoyaron la reelección presidencial.

Sin embargo, la Revolución Mexicana contribuyó a racionalizar el problema de la reelección, pues si bien la democracia permitía otorgar plena libertad al elector, la realidad era que en México, la madre de todas las revoluciones y pronunciamientos había sido la perpetuación en el poder presidencial y su abuso por parte de presidentes que siempre buscaban la reelección irrestricta. Por ello, como reacción a la reforma de 1890 y a la dictadura de Porfirio Díaz, el pensamiento del Plan de San Luis de 1906 contra la reelección promovería por primera vez el principio de no reelección, que cubriría al presidente, vicepresidente, gobernadores y presidentes municipales. Este ideario, que se da en la tercera etapa, continuaría hasta el inicio de la Revolución en 1910.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 aprobaría el principio de no reelección como una necesidad y un legado del Movimiento Maderista de la Revolución. Esteban Baca Calderón lo calificó como un mal necesario, pues notó que durante los primeros 90 años de vida independiente, 58 años habían sido dominados por unos cuantos presidentes como Santa Anna, Juárez, Lerdo y Díaz, por la reelección incondicionada.

Sin embargo, en lugar de la reelección, Carranza continuó con la imposición de un candidato oficial para sucederle en la Presidencia. Álvaro Obregón no tuvo ningún problema en reabrir el debate de la reelección presidencial, abiertamente en su favor. Tanto la imposición como la reelección cobró las vidas de los presidentes que las promovieron.

Terminado su primer periodo en 1924, Obregón promueve a Plutarco Elías Calles para sucederlo y durante su administración el Partido Agrarista emprende una reforma en 1925, para permitir la reelección presidencial, pretendiendo beneficiar a Álvaro Obregón al término de la administración de Calles. Con este apoyo, la Constitución de 1917 se reforma el 22 de enero de 1927, en el artículo 83 constitucional, para permitir la reelección del presidente por una sola ocasión, transcurrido el periodo inmediato siguiente; restableciendo las características de la primera etapa de la reelección (condicionada). Pero Obregón une esta reforma con otra que se aprueba el 24 de enero de 1928, al mismo artículo constitucional, para ampliar a seis años el periodo presidencial normal. Ante estas dos reformas, que se parecen mucho a las tácticas empleadas por Porfirio Díaz en su afán por perpetuarse en la presidencia, Obregón es asesinado el 17 de julio de 1928 antes de tomar la protesta de ley como nuevo presidente de la República, el primero y único reelecto después de la Revolución.

Ante estas circunstancias, el Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929 por Calles, convoca a una Convención Nacional Extraordinaria en Aguascalientes el

30 y 31 de octubre de 1932,⁵ cuyo tema central fue discutir la reelección presidencial; su presidente Carlos Riva Palacio garantizó el control del callismo. El presidente del PNR señaló en esa ocasión que:

Si bien la reelección era un derecho político, se sacrificaba en pos de un principio de la Revolución.

Esta convención aprobó siete puntos de reforma constitucional que el Comité Ejecutivo Nacional del PNR presentaría ante el Congreso el 10 de noviembre de 1932:

1. Imposibilidad absoluta de reelección presidencial;
2. Imposibilidad de reelección para los gobernadores de los Estados;
3. Prohibición de los gobernadores para presentarse como candidatos a diputados o senadores;
4. La no-reelección inmediata de los diputados o senadores al Congreso de la Unión;⁶
5. La extensión de dos a tres años en el mandato de los diputados al Congreso de la Unión;
6. La extensión del mandato de cuatro a seis años de los senadores, y
7. La renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años.⁷

La reforma constitucional se aprobó el 29 de abril de 1933, para quedar como está redactado el actual artículo 83 constitucional, por lo que no todos los puntos de la Convención de Aguascalientes fueron aprobados por el Constituyente Permanente; no obstante, el más importante, que es prohibir de manera absoluta la reelección presidencial, fue aprobado. Este episodio da comienzo a la cuarta etapa en 1933, con el principio constitucional de no reelección absoluta del presidente de la República. Sin embargo, muchas han sido las agresiones que los partidarios ocultos de la reelección presidencial han organizado para volver a discutir este tema.

Desde Miguel Alemán hasta Carlos Salinas de Gortari⁸ se han dado rumores e intentos políticos para erosionar el principio constitucional de no reelección. Considero que el principio debe quedar inconmovible, tratándose del presidente de la República, pero la reforma de 1933 afectó seriamente la reelección parlamentaria y la reelección municipal, lo que ha generado diversos problemas que demandan solución; para ello, el debate debe abrirse. No se ha hecho por el temor a que la discusión beneficie a los presidentes que también merecen reelegirse; sin embargo, creo que la estructura, las funciones y el

⁵Calles utiliza la figura de Convenciones Nacionales para llevar a cabo sus mayores proyectos políticos. De esta manera, el 1 de marzo de 1929 convoca la Primera Convención Nacional para fundar el Partido Nacional Revolucionario. Véase Elsa Carrillo Blouin, *Los informes presidenciales en México: 1877-1976. ¿Ruptura o continuidad?*, UNAM, 1996, p. 386.

⁶La prohibición de no reelegirse fue modificada para los diputados, senadores y miembros de los ayuntamientos, así como para los integrantes de las legislaturas de los estados, mediante reforma constitucional a los artículos 59, 115 y 116 del 10 de febrero de 2014, por la cual se permite la reelección con las limitaciones de cada caso.

⁷Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, 2a. ed., Siglo XXI Editores, 1984, p. 143.

⁸Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, The Pennsylvania State University Press, 1994, pp. 3-5.

destino de las asambleas legislativas, así como de los ayuntamientos, están tan alejados de los problemas que ha creado la presidencia y la reelección, que no debiera contaminar una discusión con la clausurada para el presidente de la República.

Viabilidad de la segunda vuelta en una elección presidencial

La experiencia en otros países de una segunda vuelta en elecciones para distintas autoridades de elección popular, así como la experiencia propia en las elecciones municipales que se ha dado en algunos estados de la Federación mexicana, ha propiciado iniciativas para reformar la Constitución en el artículo 81, principalmente, que establece el sencillo principio de que: “La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.”

En principio habría que observar que la iniciativa para establecer una segunda vuelta en la elección presidencial no requiere necesariamente una reforma constitucional, ya que los términos de dicha elección serán determinados a través de la ley electoral correspondiente, la cual puede ser el mismo Cofipe o una ley electoral específica para la elección del presidente de la República, pues el sentido de la disposición constitucional es que sea una ley secundaria la que fije los términos de la elección para presidente.

Aunque tradicionalmente se ha querido codificar todo lo relacionado con las elecciones federales, existen varias propuestas de revertir esta codificación y de separar sus partes, en leyes específicas, como son los partidos políticos por un lado y los procedimientos electorales por otro, tal como se publicaron el 23 de mayo de 2014, cuando se aprobaron las leyes generales sobre partidos políticos, instituciones y procedimientos electorales, sobre medios de impugnación y sobre delitos electorales; sin embargo, es viable pensar en una ley específica para la elección del presidente, que no uniforme los términos de dicha elección con las del Poder Legislativo.

Independientemente de lo anterior, en nuestra opinión, una segunda vuelta electoral es innecesaria, ya que:

1. Es costosa. No solamente en el gasto de numerario que representaría la papelería electoral, sino también los gastos y costos para escoger nuevamente a los integrantes de casillas en todo el país y la transportación de la documentación electoral, entre otros rubros.
2. Es inútil, pues no hay certeza de que la segunda vuelta electoral produzca los objetivos que se buscan como son: a) formación de coaliciones; b) legitimación del candidato vencedor; y c) obtención de mayoría hacia alguno de los candidatos.

No se combaten las causas que provocan que ningún candidato hubiese obtenido la mayoría deseada, como son: a) la mediocridad de las campañas políticas; b) la mediocridad de los candidatos, y c) el abstencionismo.

No se garantiza la formación de coaliciones de tal manera que con éstas se rompa el empate o el pequeño margen de votación, pues la cantidad de pequeños partidos sería el botín de los dos o tres partidos de mayor sufragio, fragmentándolos y produciendo nuevos resultados de muy poca diferencia en el porcentaje de votación, así como nuevos empates, lo que provocaría aumento en el desánimo del elector. Una segunda vuelta requeriría que

el electorado tuviera el mismo interés por desempatar o despegar a su candidato respecto del más cercano en la votación, que los partidos respectivos tuvieran, lo cual no está comprobado y es de suponerse que habría mayor abstencionismo o desinterés por configurar las mesas de casillas. Un candidato ganador con un pequeño porcentaje de votación, si bien estaría poco legitimado para ocupar la presidencia, sería el blanco ideal de ataques de parte del Congreso, lo cual neutralizaría perfectamente a los poderes. México no requiere de ejecutivos vigorosos, entre mayor es la fortaleza de los presidentes, menor es la importancia de los congresos. En otros países, el presidente con un 20 por ciento de votación ha tenido que negociar y coaligarse a los intereses partidistas, después de su elección, con las fracciones del Congreso, para poder gobernar. Estará en la supervivencia de un presidente débil fortalecerse ante y con el Congreso; únicamente si está débilmente legitimado se acercará y así ambos poderes se fortalecerían en un marco de equilibrio.

3. Es incongruente. Pues si el fin es que un candidato obtenga la mayoría absoluta para poder gobernar con total legitimidad, tampoco se logra con la segunda vuelta, pues de cualquier manera nadie puede garantizar esa mayoría absoluta en la votación de la segunda vuelta, por lo que cualquiera que sea la fórmula adoptada tendría que tomar ficticiamente la votación ganadora a aquella que mostrara mayor número de votos, aunque fuera por un margen tan pequeño como el de la primera votación.

4. Es desproporcionada. Ya que las experiencias mexicanas sólo se han tenido a nivel municipal y los resultados no son claros respecto a su éxito. Existen dudas en San Luis Potosí de sus benéficos resultados y en Oaxaca, aunque existió en 1934, a través del plebiscito, ya se ha abandonado. En consecuencia, no podemos tener la garantía de que a nivel nacional sea viable una segunda vuelta electoral. Existe además, una propuesta del PRD para uniformar la segunda vuelta no solamente del presidente, sino también de los miembros del Congreso de la Unión; de ahí a los estados, empezando por los gobernadores, de tal manera que una vez adoptado el principio para un poder, no habría contención para limitarlo y podría excederse hacia los otros poderes y los demás niveles de gobierno.

5. Es peligrosa. Ya que subvierte el sistema actual que, a pesar de sus defectos, ha funcionado para dar certeza electoral. Una vez efectuada la elección, cualquier impugnación debe aclararse a través de la justicia electoral, la cual tendría que declarar ganador al que hubiese obtenido mayor número de votos, cualquiera que hubiese sido la diferencia: con los tribunales se hace respetar el voto popular de la primera vuelta y se declara quién de los candidatos obtuvo mayoría, aunque fuere mínima. El hacer nugatorios los resultados de la primera vuelta puede ser considerado como una burla hacia los sufragios ya emitidos y mayor sospecha se genera con la votación de una segunda vuelta. La segunda vuelta tiene una semejanza con los principios que animan la representación proporcional en los congresos, sobre los cuales se introduce en los cuerpos deliberativos el justo principio de que el margen de victoria del candidato de un partido sobre el competidor más cercano no debe evitar que la segunda fuerza electoral en el distrito o circunscripción esté carente de representación; sin embargo, si bien este principio es justo en las asambleas legislativas, no lo es para los poderes ejecutivos cuya estructura es unimembre y no colegiada, según el artículo 80 de nuestra Constitución, por lo que la segunda vuelta introduce la ficción de que el que gana lo debe hacer con una mayoría de votación determinada. Esto no está sustentado en ninguno de los principios constitucionales, ni lo podría estar, pues universalmente está reconocido que quien gana es quien obtiene mayor número de votos, sin satisfacer porcentajes. Cuando operó la vicepresidencia durante la primera mitad del siglo XIX, el

segundo candidato con mayor número de votos obtenía dicho cargo y estaba facultado para suplir al presidente en las faltas absolutas de dicho funcionario, sin necesidad de porcentajes. Este sistema fue un fracaso y por ello se suprimió desde 1857.

Bibliografía

- CARRILLO BLOUIN, Elsa, *Los informes presidenciales en México: 1877-1976. ¿Ruptura o continuidad?*, UNAM, 1996.
- CENTENO, Miguel Ángel, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, The Pennsylvania State University Press, 1994.
- GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, 2a. ed., Siglo XXI Editores, 1984.
- GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y Leonardo Lomelí (coords.), *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. Los mensajes políticos*, México, 1976.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Toma de posesión: El rito del poder*, Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- TAFT, William Howard, *The President and his Powers* (reimp.), Columbia University Press, 1967.

Artículo 83

Trayectoria constitucional

83 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 22-I-1927

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Principio de no reelección: reelección del presidente de la República pasado el periodo inmediato y solamente por un periodo más.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 24-I-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Se establece un periodo de 6 años para el cargo de presidente de la República y la no reelección absoluta tanto del presidente constitucional como del interino.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, 3-IX-1932/30-XI-1934

Instituye expresamente el principio de la “no reelección” para el cargo de presidente de la República.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

La reforma establece la prohibición de cualquier persona que asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo federal de volver a desempeñar ese puesto.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma la fecha en la que el presidente de la República entrará a ejercer su encargo del 1 de diciembre al 1 de octubre.

Artículo 84

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812, se estableció en el artículo 180 que a falta de Fernando VII de Borbón sucederían sus descendientes legítimos, así varones como hembras; a falta de éstos sucederían sus hermanos y tíos, hermanos de su padre, así varones como hembras, y los descendientes legítimos de éstos por el orden que queda prevenido, guardando en todos el derecho de representación y la preferencia de las líneas anteriores a las posteriores.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, siendo un Poder Ejecutivo colegiado, se estableció que cuando por cualquiera causa falte alguno de los tres individuos, continuarán en el despacho los restantes, haciendo de presidente el que deba seguirse en turno, y firmándose lo que ocurra, con expresión de la ausencia del compañero; pero en faltando dos, el que queda, avisará inmediatamente al Supremo Congreso, para que tome providencia.

Durante el Primer Imperio, en el Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se estableció que sería tutor del Emperador menor la persona que hubiere nombrado en su testamento su difunto padre. Si no le hubiere nombrado, le nombraría la regencia. Y, a falta de ambos, le nombraría la Junta nacional o cuerpo legislativo.

Adoptada la República Federal, en los artículos 75, 96, 97, 99 y 100 de la Constitución Federal de 1824, se determinó que habría también un vicepresidente en quien recaerían, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste. En caso de imposibilidad perpetua del presidente, el Congreso, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, nombraría interinamente a un presidente, votando por Estados. En caso de que el presidente y el vicepresidente estuviesen impedidos temporalmente no estando

84

Sumario

Artículo 84

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	533
Texto constitucional vigente.	539
Comentario	
María del Pilar Hernández	
Marco teórico conceptual.	540
La sistemática presidencial en orden a la naturaleza del cargo.	541
La sistemática presidencial en orden a la ausencia cronológica	541
La incompletitud del procedimiento de sustitución presidencial como un repaso histórico	543
Reconstrucción histórica.	545
Desarrollo legislativo	546
Derecho comparado	551
Bibliografía	552
Trayectoria constitucional	553

el Congreso reunido, el supremo Poder Ejecutivo se depositaría en el presidente de la Corte Suprema de Justicia y en dos individuos que elegiría a pluralidad absoluta de votos el Consejo de Gobierno. Éstos no podrían ser de los miembros del Congreso general y deberán tener las cualidades que se requieren para ser presidente de la Federación. Enseguida debían disponer que las Legislaturas procedan a la elección de presidente y vicepresidente según las formas constitucionales.

La elección de presidente y vicepresidente hecha por las Legislaturas a consecuencia de la imposibilidad perpetua de los que obtenían estos cargos, no impediría las elecciones ordinarias que debían hacerse cada cuatro años el 1 de septiembre.

Durante el primer centralismo, los artículos 10 y 11, de la Cuarta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, establecieron que en caso de vacante por muerte o destitución legal del presidente de la República, se procedería a elecciones, designando el Congreso por decreto especial el día en que cada una deba verificarse. Si la muerte o destitución acontecía en el último año de su mando, se procedería a elecciones y el electo desempeñaría su cargo hasta la posesión del presidente que se elija, en el tiempo y modo designados en el artículo 2° de la ley:

Artículo 2°. El día 16 de agosto del año anterior a la renovación, elegirán el presidente de la República en junta del Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarán directamente a la Cámara de Diputados.

El artículo 11 determinaba que, en todo caso de vacante y mientras se verificaba la elección y posesión del presidente propietario, electo ordinaria y extraordinariamente, se nombraría un interino en esta forma:

1. La Cámara de Diputados elegiría tres individuos, en quienes concurren todas las calidades que exige esta ley para este cargo, y remitiría al Senado la terna.
2. El Senado, al día siguiente, escogería de la terna el individuo que haya de ser presidente interino, lo avisaría a la Cámara de Diputados, y el decreto del nombramiento se comunicaría al gobierno para su publicación y comunicación al interesado, prefijando el día en que debe presentarse a otorgar el juramento.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se estableció que en las faltas temporales del presidente de la República quedaría depositado el Poder Ejecutivo en el presidente del Consejo de Gobierno. Si la falta o ausencia pasare de quince días, el Senado elegiría a la persona que deba reemplazarlo, la cual debía tener las cualidades que se requieren para este encargo. Si la falta fuere absoluta, y no ocurriera en el año en que deba hacerse la renovación, se verificaría la elección en el modo prevenido en los artículos 158 y siguientes, y el nombrado duraría el tiempo que le faltaba a aquél en cuyo lugar entra.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se derogaron los artículos de la Constitución Federal de 1824, que establecieron el cargo de vicepresidente de la Re-

pública y la falta temporal del presidente se cubriría por los medios que la Constitución de 1824 establecía, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.

En los artículos 79 y 80 de la Constitución Federal de 1857 se determinó que en las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presentaba el nuevamente electo, entraría a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia. En caso de falta absoluta del presidente, se procedería a una nueva elección conforme al artículo 76 constitucional y el nuevamente electo ejercería sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente al de su elección.

El 3 de octubre de 1882 se reformó el artículo 79 de la Constitución, para establecer que en las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entraría a ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente, en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquél en que ocurran dichas faltas.

Cuando la falta del presidente de la República fuere absoluta, el funcionario que entrare a sustituirlo constitucionalmente debiera expedir, dentro del término preciso de quince días, la convocatoria para proceder a nueva elección, que se verificaría en el plazo de tres meses, y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución. El presidente interino no podrá ser electo propietario en las elecciones que se verifiquen para poner fin a su interinato. Si por causa de muerte o cualquier otro motivo no pudiesen de un modo absoluto sustituir al presidente de la República los funcionarios a quienes corresponda, según las reformas, lo sustituiría, en los términos prevenidos, el ciudadano que haya sido presidente o vicepresidente en ejercicio del Senado o de la Comisión Permanente, en el mes anterior al que ellos desempeñaron estos oficios.

Cuando la falta absoluta del presidente de la República ocurra dentro de los seis meses últimos del periodo constitucional, éste lo terminaría el funcionario que sustituya al presidente.

Si la falta del presidente de la República ocurriera cuando estuvieran funcionando a la vez la Comisión Permanente y el Senado en sesiones extraordinarias, entraría a suplirla el presidente de la Comisión.

Los vicepresidentes del Senado o de la Comisión Permanente entrarían a desempeñar las funciones ejecutivas en las faltas absolutas del Senado o de la Comisión Permanente, y en las temporales, solamente mientras dure el impedimento.

El 24 de abril de 1896 se reformó el artículo 79, para establecer que en las faltas absolutas del presidente a excepción de la que proceda la renuncia, y en las temporales, a excepción de la que proceda la licencia, se encargaría desde luego del Poder Ejecutivo el secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el secretario de Gobernación. El Congreso de la Unión se reuniría en sesión extraordinaria al día siguiente, en el local de la Cámara de Diputados, con asistencia de más de la mitad del número total de los individuos de ambas cámaras, fungiendo la mesa de la Cámara de Diputados. Si por falta de quórum u otra causa no pudiese verificarse la sesión, los presentes compelerán diariamente a los ausentes, conforme a la ley, a fin de celebrar sesión lo más pronto posible. En esta sesión se elegirá presidente

sustituto, por mayoría absoluta de los presentes y en votación nominal y pública, sin que pueda discutirse en ella proposición alguna, ni hacerse otra cosa que recoger la votación, publicarla, formar el escrutinio y declarar el nombre del electo.

Si ningún candidato reuniera la mayoría absoluta de los votos, se repetiría la elección entre los dos que tuvieran mayor número, y quedaría electo el que obtuviera dicha mayoría. Si los competidores hubiesen tenido igual número de votos y al repetirse la votación se repitiera el empate, la suerte decidiría quién debía ser el electo.

Si había empate en más de dos candidatos, entre ellos se haría la votación; pero si hubiere al mismo tiempo otro candidato que haya obtenido mayor número de votos, se le tendrá como primer competidor y el segundo se sacaría por votación de entre los primeros.

Si el Congreso no estaba en sesiones, se debía reunir sin necesidad de convocatoria al cuarto día siguiente al de la falta, bajo la dirección de la mesa de la Comisión Permanente que estuviere en funciones, para proceder de la forma señalada. En caso de falta absoluta por renuncia del presidente, el Congreso se reuniría para nombrar al sustituto y la renuncia no surtiría sus efectos sino hasta que quede hecho el nombramiento y el sustituto preste la protesta legal.

En cuanto a las faltas temporales, cualquiera que fuese su causa, el Congreso nombraría un presidente interino, observando el mismo procedimiento prescrito para los casos de la falta absoluta. Si el presidente pidiera licencia, debía proponer, al hacerlo, al ciudadano que deba reemplazarlo, y concedida que sea, no comenzaría a surtir sus efectos sino hasta que el interino hubiere rendido su protesta, siendo facultativo por parte del presidente hacer o no uso de ella o abreviar su duración. El interino ejercería el cargo únicamente mientras durase la falta temporal.

La solicitud de licencia se debía dirigir a la Cámara de Diputados, la cual la pasaría inmediatamente al estudio de la Comisión respectiva, citando a la vez a la Cámara de Senadores para el siguiente día o sesión extraordinaria del Congreso, ante quien la Comisión presentaría su dictamen.

La proposición con que este dictamen concluya, en caso de ser favorable, comprenderá en un solo artículo de decreto, que se resolverá por una sola votación, el otorgamiento de la licencia y la aprobación del propuesto.

Si el día señalado por la Constitución no entrare a ejercer el cargo de presidente el elegido por el pueblo, el Congreso debía nombrar presidente interino. Si la causa del impedimento era transitoria, el interino cesaría en las funciones presidenciales cuando concluyera dicha causa y se presente a desempeñar el cargo el presidente electo. Pero si la causa era de aquellas que producen imposibilidad absoluta, de tal manera que el presidente electo no pudiese entrar en ejercicio durante el cuatrienio, el Congreso, después de nombrar al presidente interino, debía convocar sin dilación a elecciones extraordinarias. El presidente interino cesaría en el cargo tan luego como protestare el nuevo presidente electo, quien terminaría el periodo constitucional. Si la acefalia procediera de que la elección no estuviere hecha, o publicada el 1 de diciembre, se nombrará también presidente interino, el cual desempeñaría la presidencia mientras quedaran llenados esos requisitos y proteste el presidente electo.

Las faltas del presidente sustituto y las del interino se cubrirían también de la manera señalada, salvo en caso de que el presidente constitucional temporalmente separado volviere al ejercicio de sus funciones.

El 24 de abril de 1896 se reformó el artículo 80, en el sentido de que si la falta del presidente fuere absoluta, el sustituto nombrado por el Congreso sería quien terminaría el periodo constitucional. Otra reforma al mismo artículo 80 se produjo el 6 de mayo de 1904, con el restablecimiento de la vicepresidencia, para señalar que cuando el presidente de la República no se presentare el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ya en él ocurra su falta absoluta, o se le conceda licencia para separarse de sus funciones, el vicepresidente de la República asumiría el ejercicio del Poder Ejecutivo, por ministerio de la ley, sin necesidad de nueva protesta.

Si la falta del presidente era absoluta, el vicepresidente le substituiría hasta el fin del periodo para el que fue electo y, en los demás casos, hasta que el presidente se presentase a desempeñar sus funciones.

En esa misma fecha se reformó el artículo 81, para señalar que en caso de falta absoluta del presidente y del vicepresidente, el Congreso de la Unión, o en sus recesos la Comisión Permanente, convocaría a elecciones extraordinarias. Cuando la falta de uno y otro funcionario tuviera lugar en el último año del periodo constitucional, no se haría la convocatoria, sino que el secretario que desempeñase el Poder Ejecutivo seguiría encargado de él hasta la toma de posesión del nuevo presidente, o de quien debiera substituirlo.

Los ciudadanos designados en las elecciones extraordinarias tomarían posesión de sus cargos luego que se haga la declaración correspondiente y los desempeñarían por el tiempo que falte para la expiración del periodo constitucional. Cuando uno de los secretarios del Despacho debía encargarse del Poder Ejecutivo, lo desempeñaría sin necesidad de protesta, entre tanto la otorgaba.

Nuevamente, el 29 de septiembre de 1916, se reformó integralmente el artículo 80 de la Constitución, mediante decreto expedido por Venustiano Carranza. En él se decretó que en caso de falta absoluta del presidente de la República y si dicha falta tuviera lugar estando en sesiones el Congreso de la Unión, éste se constituiría inmediatamente en Colegio Electoral y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombraría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos al ciudadano que debía substituirlo durante el tiempo que le faltare para concluir su periodo.

Si la falta del presidente de la República ocurriera no estando reunido el Congreso, la Comisión Permanente designaría un presidente interino, que duraría en ejercicio del Poder Ejecutivo hasta que el Congreso se reuniera en el próximo periodo de sesiones e hiciera la elección correspondiente. El artículo 84 original de la Constitución de 1917 establecía:

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 constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número

total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto, y por mayoría absoluta de votos, un presidente; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso coincida 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 Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los mismos términos del artículo anterior.

Cuando la falta del presidente ocurriese en los dos últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, elegirá al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto. El presidente provisional podrá ser electo por el Congreso como sustituto. 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 podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta del presidente, para cubrir la cual fué (*sic*) designado.

Artículo 84

Texto constitucional vigente

Artículo 84. En caso de falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

84

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.¹

Cuando la falta absoluta del presidente ocurriese en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.²

¹Párrafo reformado, DOF: 10-02-2014.

²Artículo reformado, DOF: 24-11-1923, 29-04-1933 y 09-08-2012.

Artículo 84

Comentario por **María del Pilar Hernández**

84

Marco teórico conceptual

El diseño constitucional democrático que se consolida en el siglo XVIII otorgó a los Estados nacionales que se encontraban en proceso de estructuración dos grandes modelos de sistema de gobierno, a saber: el primero, anclado en la tradición inglesa de predominio funcional del órgano legislativo que dio como resultado el sistema parlamentario; y, el segundo, invención propia de los ideólogos de la independencia norteamericana, cuyo genio llegó a instaurar el predominio unipersonal, génesis del sistema presidencial.

Ambos sistemas, cimentados en la piedra de toque de la legitimidad procedimental: el principio democrático electivo.

El sistema presidencial estadounidense, que irradió fuerte influencia en los Estados del continente, presenta rasgos prototípicos de los que fue beneficiario el constitucionalismo mexicano a partir de siglo XIX, específicamente de la Constitución de 1824, que se podrían expresar sintéticamente en: titular único, autoridad ejecutiva, duración en el cargo por un periodo cuatrienal (en el caso de México se convirtió en sexenal a partir de 1928), protesta, vicepresidencia, facultades, requisitos de elegibilidad, edad y nacimiento en el territorio nacional, informe anual y veto suspensivo.

Cabe aclarar, como lo veremos más adelante, que la institución de la vicepresidencia, vigente hasta nuestros días en el constitucionalismo norteamericano, se erigió en la institución por excelencia que se ha funcionalizado para satisfacer las ausencias temporales y definitivas del titular del Ejecutivo federal de aquel Estado nacional, y que si bien tuvo vigencia en el orden constitucional mexicano en el siglo XIX, el sistema se decantó, vía la propuesta constituyente de Carranza de 1916, por facultar al Congreso de la Unión, y en sus recesos a la Comisión Permanente, para sustanciar el procedimiento de sustitución presidencial, tal como se desprende del precepto en análisis, mismos órganos constitucionales que conocen de las ausencias temporales y, consecuentemente, satisfacen el procedimiento de suplencia (artículo 85).

Es necesario señalar que en la teoría constitucional patria, la cuestión en torno al procedimiento de sustitución del titular del Ejecutivo federal, tratándose de su ausencia absoluta, no ha sido hasta ahora un tema de preocupación de la publicística nacional.

La sustitución presidencial, en los términos que actualmente se encuentra regulada en el artículo 84 constitucional, es más el reflejo de una cuestión de carácter histórico que una realidad vivida bajo la vigencia de la Constitución de 1917.

No obstante lo anterior, la situación actual de confluencia de una pluralidad ideológica en el seno del Congreso General de la República condujo a una reforma constitucional en el año 2014, mediante la cual se trató de dar sustantividad a la regulación en materia de sustitución presidencial generando un procedimiento expedito y, desde luego, dejando atrás noveladas hipótesis, se tornaba por demás escabroso en que llegase a verificar la ausencia definitiva del presidente en turno.

La sistemática presidencial en orden a la naturaleza del cargo

La dogmática constitucional ha desarrollado una serie de categorías conceptuales que permiten diferenciar, meridianamente, el tipo de procedimiento que se ha de sustanciar tratándose de la transmisión democrática y de normalidad institucional respecto a la titularidad del Ejecutivo, referente a la satisfacción de procedimientos en caso de la ausencia, temporal o definitiva, de los Ejecutivos federales que cuentan con métodos diversos al de vicepresidencia y que, como lo veremos más adelante, coinciden en orden a la cronología en que se da, particularmente tratándose de ausencias absolutas.

- a) La sucesión. Es el procedimiento constitucional que se concreta en clave de normalidad institucional, con base en el principio democrático y en cumplimiento del principio fundamental de renovación periódica de la titularidad del Ejecutivo.
- b) La suplencia. Es la institución constitucional de ejercicio temporal de la titularidad del Ejecutivo, en razón de las causales establecidas en la propia Ley Fundamental, teniendo el sujeto suplente un carácter previsible.
- c) La sustitución. Es el procedimiento que se sustancia en razón de la ausencia definitiva del titular del Ejecutivo, en el cual deviene competente el órgano constitucional colegiado de origen electivo, Congreso o Asamblea, con la finalidad de evitar la acefalia en la titularidad del Poder Ejecutivo.

La sistemática presidencial en orden a la ausencia cronológica

Presidente interino. La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, conforme al artículo 84, segundo párrafo, mantuvo tal denominación de presidente interino para quien, ante la falta absoluta del presidente constitucional, ha de recaer el nombramiento que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos habrá de verificar, por mayoría absoluta y escrutinio secreto, actuando en su carácter de Colegio Electoral en asamblea única y con un quórum calificado de asistencia de cuando menos dos terceras partes del número total de los miembros de ambas cámaras, a falta absoluta del presidente titular por muerte, renuncia, licencia o destitución, en los dos primeros años del sexenio.

Realizado el nombramiento del presidente interino, el propio Congreso deberá expedir, dentro del plazo de 10 días, la convocatoria para la elección del presidente

que era llamado a concluir el periodo respectivo. El plazo obedecía a la intención de que el presidente interino no se prolongase indefinidamente en el cargo.

El plazo que debería mediar entre la fecha de la convocatoria y la de verificación de las elecciones era no menor de 14 meses ni mayor de 18. La reforma de 2014 acortó estos plazos quedando en el párrafo indicado del precepto de mérito el no menor de siete meses ni mayor de nueve; otra de las novedades de la reforma es que establece que el presidente electo habrá de iniciar el cargo y rendir la protesta constitucional correspondiente, ante el Congreso, siete días después de concluir el proceso electoral.

El lapso constitucional que se determina atiende a cuestiones de naturaleza constitucional que deben ser atendidas, tales como: organización de un nuevo proceso electoral; satisfacer requisitos de tiempo establecidos en el artículo 82 constitucional, y evitar que el presidente designado por el Congreso prolongue injustificadamente su mandato.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1917 solamente ha habido un presidente interino: Emilio Portes Gil, quien asumió la presidencia de la República por designación del Congreso, el día 1 de diciembre de 1928, al no haberse presentado el presidente electo Álvaro Obregón. Desempeñó el cargo hasta el 5 de febrero de 1930, en que entregó el poder a Pascual Ortiz Rubio.

Presidente sustituto. La figura se preveía en el artículo 84, tercer párrafo, y se predicaba era la persona en la cual recae el nombramiento que realiza el Congreso de la Unión por simple mayoría y escrutinio secreto, actuando como Colegio Electoral en asamblea única y con un quórum calificado de asistencia de cuando menos dos terceras partes del número total de los miembros de ambas cámaras, a falta absoluta del presidente los cuatro últimos años del periodo respectivo. El ahora párrafo quinto del 84 constitucional, retoma en parte la denotación de lo que ha de entenderse por presidente sustituto, así se plasma el supuesto que:

Ante la falta absoluta del presidente durante los últimos cuatro años del periodo constitucional respectivo, si se encuentra reunido el Congreso de la Unión habrá de designar, precisamente, un presidente sustituto quien deberá concluir el periodo, atendiendo al quórum calificado de votación del Congreso en su carácter de Colegio Electoral que se atiende en lo referente al presidente interino.

En caso de que el Congreso no se encontrara reunido, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y nombre al presidente sustituto, previsión contenida en el párrafo sexto.

Sumado a lo anterior se prevé que “en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor de sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo”.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, solamente se ha dado un caso de sustitución presidencial, a saber: Abelardo L. Rodríguez, quien por designación del Congreso asumió la presidencia el 4 de septiembre de 1932, ante la renuncia de Pascual Ortiz Rubio; entregó el cargo el día 30 de noviembre de 1934 a Lázaro Cárdenas del Río.

Presidente provisional. Es aquel que nombra la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, procediendo inmediatamente a convocar a este órgano parlamentario a sesiones extraordinarias, para que se erija el Colegio Electoral y proceda a la designación del presidente interino o sustituto según sea el caso.

Con la reforma de 10 de febrero de 2014, siempre e indefectiblemente asumirá el carácter de presidente provisional la titularidad de ejecutivo federal el Secretario de Gobernación, quien se encuentra limitado en sus poderes, ya que atendiendo a la previsión del párrafo segundo del precepto de mérito: “no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores”, debiendo entregar al Congreso de la Unión un informe de las actividades desarrolladas durante el periodo de su provisional encargo durante los diez días posteriores a su conclusión.

¿Cuánto dura en su encargo un presidente provisional? El plazo fatal son 60 días, tal como se desprende del primer párrafo del artículo 84.

Presidente interino. Es aquel designado cuando la falta absoluta del presidente se concreta en los dos primeros años del periodo constitucional respectivo, por el Congreso de la Unión en su carácter de Colegio Electoral, estando en sesiones y concurriendo, cuando menos, por un quórum calificado de las dos terceras partes del número total de los miembros de cada cámara y, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, lo designará con tal carácter de interino.

El Congreso deberá expedir, dentro del plazo de 10 días posteriores a la designación del presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo. Entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de la jornada electoral deberá mediar un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. En consecuencia, el presidente electo deberá rendir el juramento constitucional, acto formal con el cual dará inicio a su ejercicio, siete días después de concluida la jornada electoral.

En caso de que el Congreso no se encontrara sesionando, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral, nombre a un presidente interino y se sustancie el procedimiento de designación como ha quedado asentado en los párrafos precedentes.

La incompletitud del procedimiento de sustitución presidencial como un repaso histórico

Los artículos constitucionales y legales que determinan lo que podríamos denominar el procedimiento de sustitución presidencial si bien contenían algunos elementos, carecían de mecanismos que, llegado el caso, pudiesen evitar un conflicto al interior del propio Congreso. Los problemas que presentaba el marco de regulación los podemos clasificar en:

De forma (técnica legislativa). El texto del reformado artículo 84 constitucional, de 10 de febrero de 2014, mantuvo el mecanismo de sustitución presidencial basado en un periodo de cuatro años. El 24 de enero de 1928 se reformó el artículo 83 constitucional, ampliándose el periodo presidencial de cuatro a seis años, sin embargo, esta reforma no alteró el contenido del artículo 84 constitucional, que determinaba en esos momentos que se nombraría un presidente interino si la falta ocurriese en los dos primeros años del periodo y un presidente sustituto si ésta ocurriera en los últimos dos años, tiempo que sí conservó la reforma; esta omisión fue identificada por los legisladores, cuando Ortiz Rubio renunció a la Presidencia de la República en el tercer año de su mandato, por lo que después de realizar una interpretación amplia de la Constitución, se optó por designar al general Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto, quien concluyó dicho periodo.

Esta inconsistencia jurídica fue superada a través de la reforma del 29 de abril de 1933, donde se estableció el sistema vigente, el cual quedó intocado con la reforma 2014, de nombrar un presidente interino si la falta sucede los dos primeros años y uno sustituto si la falta ocurre en el resto del periodo.

Ahora bien, la designación de un presidente sustituto en caso de ausencia definitiva del presidente dentro de los cuatro últimos años del periodo es una circunstancia que ha determinado que se rebase por completo una sistemática de sustitución proporcional.

La experiencia en el constitucionalismo estatal aporta datos más actualizados sobre la proporcionalidad de sustitución de gobernadores, así, de los 32 documentos fundamentales, solamente una tercera parte prescribe en conformidad con la sustitución del titular del Ejecutivo local, sea por elecciones directas extraordinarias o por designación del respectivo gobernador sustituto por parte del Congreso local. Tales Constituciones son las siguientes: Coahuila, Guanajuato, Oaxaca, Nuevo León, Nayarit, Morelos, Tamaulipas y Zacatecas.

De fondo. Previo a la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, el precepto de mérito contenía una serie de imprecisiones que se han subsanado. Así, se consagró la sustitución automática que hoy surte en el secretario de Gobernación, tal y como lo escribíamos en la anterior edición y en consonancia con autores como José M. Niño (1974, p. 103) y Narciso Bassols (1964, p. 45), quienes propusieron en su momento un sistema de “sustitución automática” del presidente (*rectius*: de suplencia automática), que teniendo el carácter de temporal, pudiese evitar los riesgos que en determinado momento se pueden correr por la falta del titular del Poder Ejecutivo, concretándose el supuesto que dicho funcionario no cumpliría el requisito establecido en la fracción VI, del artículo 82, por lo que también sería necesario reformar esta determinación constitucional, con la finalidad de especificar esta excepción, aspecto que jurídicamente se subsana al prescribir el propio artículo 84, en su primer párrafo, las excepciones que surten a la figura del presidente sustituto en relación con las exigencias previstas en las fracciones II, III y VI, del artículo 82 constitucional. Se superan, además, las previsiones *sine die* que el precepto contenía; el texto ahora previene plazos categóricos e imposterables que habrán de cumplirse.

Reconstrucción histórica

Cabe señalar que sale del esquema de sustitución presidencial por vicepresidencia la efímera Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 (Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana), ya que preveía en su artículo 132 que el “Supremo Gobierno” se integraría con tres individuos, los cuales “serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden en que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso”.

Los documentos constitucionales que abarcan de 1824 a 1916 se caracterizaron por una mutabilidad en los sistemas de sustitución presidencial, no obstante, es menester señalar que la institución de la vicepresidencia es la impronta decimonónica más sobresaliente, que se convirtió en uno de los factores que desencadenaron, en diversas épocas, crisis política en el Estado mexicano en virtud de que los referidos documentos constitucionales dispusieron que ante la falta absoluta del presidente de la República, entraría en funciones el vicepresidente.

Ante las diversas situaciones de lucha por el poder presidencial por parte de aquellos en quienes recaía la presidencia, el Constituyente de 1916-1917 tomó la sabia decisión de proscribir aquella institución.

La vicepresidencia no fue el único sistema o procedimiento de sustitución presidencial que se previó, ya que se cuentan en número de siete, incluyendo el de mérito, siendo seis los que efectivamente fueron vigentes, que no positivos, sistemas que serán brevemente tratados a continuación.

La Constitución de 1824 consagró la institución de la vicepresidencia, cargo que tantas luchas armadas provocó; asimismo, dispuso en su artículo 96:

Si por cualquier motivo las elecciones de presidente y vicepresidente, no estuvieren hechas y publicadas para el día 1 de abril, en que debe de verificarse el reemplazo, o los electos no se hallasen prontos a entrar en el ejercicio de su destino, cesarán, sin embargo, los antiguos en el mismo día, y el supremo poder ejecutivo se depositará interinamente en un presidente que nombrará la cámara de diputados, votando por Estados.

A su vez, preveía que en caso de que tanto el presidente como el vicepresidente se encontrasen impedidos temporalmente, se aplicaría el procedimiento de sustitución antes señalado, pero si el impedimento de ambos se sucedía no estando el Congreso reunido, el Poder Ejecutivo se depositaría en el presidente de la Corte Suprema de Justicia, así como en dos individuos elegidos por la pluralidad absoluta de votos del Consejo de Gobierno, estos últimos no debían de ser miembros del Congreso General y debían reunir las mismas cualidades que para ser presidente de la Federación.

En 1836, en las Bases Orgánicas de la Federación, se confirió la facultad de designar al presidente sustituto, en caso de falta absoluta del titular, al Senado.

El Acta de Reformas de 1847 cambia el sistema confiriéndole a la Cámara de Diputados la facultad de designación del denominado presidente interino y se proscribió la institución de la vicepresidencia.

La Constitución de 1857, por su parte, previó que en caso de falta absoluta o temporal del presidente de la República, el diverso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), funcionario de elección popular, asumiría la calidad de sustituto. Este procedimiento propició que personas como Sebastián Lerdo de Tejada llegase a la presidencia en 1872; José María Iglesias debió de haber ocupado el cargo, pero la rebelión de Porfirio Díaz no se lo permitió.

En 1877, Vallarta inició una reforma constitucional, la cual tenía como propósito impedir que Díaz llegara a la presidencia y que intentara que el presidente de la SCJN no sustituyera al presidente de la República.

El sistema de Vallarta es conocido como de “insaculados”, procedimiento que fuera aplicado al caso de sustitución de gobernador de la entidad en que él fungió con tal carácter: Jalisco. El mecanismo consistía, en esencia, en la elección directa de un número determinado de individuos (tres), además de la elección del propio presidente de la República; aquellos, en caso de falta absoluta o temporal de éste, se sometían a la elección de la Cámara de Diputados o, en su caso, de la Diputación Permanente (hoy Comisión Permanente).

El mismo procedimiento antes señalado se sustanciaba en los casos de declaración de nulidad de la elección presidencial o en aquel en que no se presentara a ejercer el cargo el presidente electo.

El presidente de la SCJN únicamente podía sustituir la falta repentina y hasta en tanto se realizara la elección del insaculado que habría de concluir el periodo.

No obstante lo conveniente de la propuesta de Vallarta, ésta no prosperó y fue sustancialmente modificada por el Constituyente Permanente que, en 1882, votó porque la sustitución recayera en el presidente del Senado, en segundo término en el vicepresidente de esa Cámara o, en su caso, en el presidente de la Comisión Permanente.

El sistema de 1882 fue modificado en 1876, determinándose en el texto constitucional que la sustitución presidencial recaería en la persona de un funcionario designado, quien podía ser ya el secretario de Relaciones Exteriores, ya el de Gobernación, quienes ejercerían el cargo en tanto se daba la designación del sustituto definitivo por parte del Congreso de la Unión.

En 1904 se restituye la institución de la vicepresidencia, la cual es suprimida definitivamente en el Proyecto de Constitución de Carranza y del propio texto constitucional vigente.

Vale señalar que hasta el momento el precepto de mérito no ha sido motivo de interpretación o cuestionamiento alguno, no obstante haberse presentado ya dos casos de aplicación del mismo, a saber: el caso de interinato de Portes Gil en 1928 y el de sustitución de Abelardo L. Rodríguez en 1932.

Desarrollo legislativo

Hasta 2014, no se ha efectuado una iniciativa formal para una reforma sustancial de nuestro sistema de sustitución y suplencia presidenciales; solamente habíamos escrito

sobre el tema Diego Valadés y la suscrita en relación con una propuesta de reforma a los artículos 82 y 84 de la Constitución, así como una propuesta de ley reglamentaria, que fueron presentadas en su momento para ser publicadas en la obra colectiva *Estudios en homenaje a Martha Morineau Iduarte*.

Por su valor histórico y orientador decidimos conservar ambas propuestas. La de Diego Valadés está conformada por adiciones a dos leyes secundarias: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Propuesta de Diego Valadés de adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 5°. Para los efectos del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente designan al presidente interino, provisional o sustituto, según corresponda, el despacho de las funciones presidenciales quedará a cargo, transitoriamente, del Secretario de Gobernación o, en su defecto, de los titulares de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social, Medio Ambiente y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; o Turismo, en orden sucesivo. El secretario encargado del despacho presidencial podrá convocar a los secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, para el desahogo de los asuntos que requieran atención urgente, pero no podrá removerlos de sus cargos. Al concluir su responsabilidad deberán rendir un informe escrito al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, y será responsable de su desempeño en los términos de la Constitución y de la legislación aplicable.

Propuesta de Diego Valadés de adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. artículo 9°:

1. En los términos del artículo 84 de la Constitución, el Congreso General, constituido en Colegio Electoral, con la concurrencia de por los menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará, según corresponda, presidente interino o sustituto de la República.
2. Las comisiones de puntos constitucionales de ambas cámaras, reunidas en conferencia, dictaminarán si las personas propuestas para el nombramiento reúnen los requisitos establecidos por el artículo 82 constitucional.
3. El nombramiento se realizará mediante escrutinio secreto y por mayoría de votos de los presentes.
4. Si fueran varios los candidatos y ninguno alcanzara la mayoría requerida en la primera votación, se tomarán nuevas votaciones sucesivas, eliminando en cada caso a quien hubiera obtenido el menor número de votos.
5. (El actual 2).
6. (El actual 3).

Propuesta de María del Pilar Hernández de reformas y adiciones al artículo 84 constitucional y la creación de su Ley Reglamentaria: artículo 82. Para ser presidente se requiere: [...] VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección o en el caso previsto por el primer párrafo del artículo 84 de esta Constitución; artículo 84. En

caso de falta absoluta del presidente de la República en los supuestos que el presente precepto regula, entrará inmediatamente en funciones como encargado del despacho el Secretario de Gobernación, en tanto el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, o en su caso la Comisión Permanente, resuelve en torno a quién fungirá en calidad de presidente interino, provisional o sustituto. En caso que sobreviniese alguna causa que impidiese al servidor público indicado asumir la responsabilidad, será llamado a ejercer la función el Secretario de Relaciones Exteriores. En caso de falta absoluta del presidente de la República, ocurrida en los tres primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación del presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deberá concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones un plazo *no menor de tres meses, ni mayor de cuatro*.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, a su vez, designe el presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los mismos términos del párrafo anterior. Cuando la falta de presidente ocurriese en los *tres últimos años del periodo respectivo*, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones designará, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de sus miembros, al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 84 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

Artículo 1°. La presente Ley Reglamentaria tiene como finalidad establecer los lineamientos a que se sujetará el procedimiento de sustitución presidencial determinado por el artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2°. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Constitución: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Ley: La Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución;

III. Congreso: Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Comisión Permanente: La Comisión Permanente del Congreso;

V. Presidente interino: Es la persona en la cual recae el nombramiento que realiza el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por simple mayoría y escrutinio secreto, actuando en su carácter de Colegio Electoral en asamblea única y con un quórum calificado de asistencia de cuando menos dos terceras partes del número total de los miembros de ambas cámaras, a falta absoluta del presidente titular;

VI. Presidente provisional: Es aquel que nombra la Comisión Permanente, en los recesos del Congreso de la Unión, procediendo inmediatamente a convocar a este órgano parlamentario a sesiones extraordinarias, para que éste proceda a la designación del presidente interino o Sustituto según sea el caso;

VII. Presidente sustituto: Es la persona en la cual recae el nombramiento que realiza el Congreso de la Unión por simple mayoría y escrutinio secreto, actuando como Colegio Electoral en asamblea única y con un quórum calificado de asistencia de cuando menos dos terceras partes del número total de los miembros de ambas cámaras, a falta absoluta del presidente los cuatro últimos años del periodo respectivo, y

VIII. Ausencia definitiva: Es aquella causada por la muerte, renuncia, destitución, incapacidad física o mental permanente, abandono del cargo o cualesquier otra causa que el Congreso o la legislación vigente califique como grave, que impida la permanencia del Titular del Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO SEGUNDO

Del encargado del despacho

Artículo 3°. En caso de falta absoluta del presidente de la República, entrará inmediatamente en funciones como encargado del despacho el Secretario de Gobernación, en tanto el Congreso, o en su caso la Comisión Permanente, resuelve en torno a quien fungirá en calidad de presidente interino, provisional o sustituto.

Artículo 4°. En caso de que por cualesquiera circunstancia el servidor público indicado no pudiese asumir la responsabilidad, será llamado a ejercer la función el Secretario de Relaciones Exteriores.

Artículo 5°. El secretario encargado del despacho podrá convocar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, para el desahogo de los asuntos que requieran atención urgente.

Artículo 6°. El secretario encargado del Despacho no podrá remover a los demás Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos.

Artículo 7°. Al concluir su responsabilidad, el secretario encargado del despacho, deberán rendir un informe por escrito al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, y será responsable de su desempeño en los términos de la Constitución y de la legislación aplicable.

CAPÍTULO TERCERO

De la presentación de la terna

Artículo 8°. El Congreso de la Unión si se encontrare en sesiones, o la Comisión Permanente en los recesos de aquél, nombrarán al presidente interino, sustituto o provisional, respectivamente, de terna que de inmediato integrará y someterá a su soberanía el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 9°. Los integrantes de la terna que quede así integrada deberán reunir en su persona las mismas calidades que se exigen para ser presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo que establece el artículo 82 de la Constitución.

CAPÍTULO CUARTO

Del presidente interino

Artículo 10. En caso de falta absoluta del presidente de la República ocurrida en los tres primeros años del periodo respectivo, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sesionando como asamblea única y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de los miembros de ambas cámaras, se constituirá en Colegio Electoral para realizar, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, el nombramiento de presidente interino.

Artículo 11. Para los efectos del artículo anterior, las cámaras deberán reunirse en el local de la de Diputados, a las nueve de la mañana del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de licencia o haya ocurrido la falta, aun cuando ese día sea feriado. La reunión de ambas cámaras en sesión de Congreso de la Unión se verificará sin necesidad de convocatoria alguna y la sesión será dirigida por la Mesa de la Cámara de Diputados.

Artículo 12. Si por falta de quórum o por cualquier otra causa no pudiera verificarse esta sesión extraordinaria, el presidente del Congreso tendrá facultades amplias para obligar a los ausentes para concurrir a la sesión, por los medios que juzgue más convenientes.

Artículo 13. La sesión del Colegio Electoral para realizar el nombramiento de presidente interino no podrá finalizarse, ni suspenderse, hasta que este nombramiento se haya efectuado.

Artículo 14. Una vez verificado el nombramiento del presidente interino, es obligación del Congreso de la Unión el expedir, dentro de los diez días siguientes, la convocatoria para la elección de presidente que deba concluir el periodo respectivo.

Artículo 15. El lapso que medie entre la fecha de la convocatoria y la de realización de las nuevas elecciones en ningún caso podrá ser menor de tres meses o mayor a cuatro.

CAPÍTULO QUINTO

Del presidente sustituto

Artículo 16. En caso de falta absoluta del presidente de la República ocurrida en los últimos tres años del periodo respectivo, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sesionando como asamblea única y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de los miembros de ambas cámaras se constituirá en Colegio Electoral para realizar, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, el nombramiento de presidente sustituto.

Artículo 17. Para los efectos del artículo anterior, las cámaras deberán reunirse en el local de la de Diputados, a las nueve de la mañana del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de licencia o haya ocurrido la falta, aun cuando ese día sea feriado. La reunión de ambas cámaras en sesión de Congreso de la Unión se verificará sin necesidad de convocatoria alguna y la sesión será dirigida por la Mesa de la Cámara de Diputados.

Artículo 18. Si por falta de quórum o por cualquier otra causa no pudiera verificarse esta sesión extraordinaria, el presidente del Congreso tendrá facultades amplias para obligar a los ausentes para concurrir a la sesión, por los medios que juzgue más convenientes.

Artículo 19. La sesión del Colegio Electoral para realizar el nombramiento de presidente sustituto no podrá finalizarse, ni suspenderse, hasta que este nombramiento se haya efectuado.

Artículo 20. El presidente sustituto, al tomar posesión de su encargo, protestará en los términos del artículo 87 de la Constitución, ante el Congreso de la Unión.

CAPÍTULO SEXTO

Del presidente provisional

Artículo 21. En caso de que el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, proceda en los términos de los capítulos cuarto y quinto de la presente Ley.

Artículo 22. Para los efectos del artículo anterior, la Comisión Permanente deberá reunirse, a las nueve de la mañana del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de licencia o haya ocurrido la falta, aun cuando ese día sea feriado. La reunión de la Comisión Permanente se verificará sin necesidad de convocatoria alguna y no podrá finalizarse, ni suspenderse, hasta que este nombramiento se haya efectuado.

Artículo 23. Si por falta de quórum o por cualquier otra causa no pudiera verificarse esta sesión extraordinaria, el presidente de la Comisión Permanente tendrá facultades amplias para obligar a los ausentes para concurrir a la sesión, por los medios que juzgue más convenientes.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Derecho comparado

En clave comparatista y en el ámbito del constitucionalismo latinoamericano, se decantan dos modelos generales de sustitución y suplencia presidenciales (véanse Elías Romero y Tena Ramírez): el automático y el electivo.

El automático se subdivide en vicepresidencial y en no vicepresidencial. El electivo, a su vez, se subdivide en cerrado y en abierto.

El primero sucede cuando la falta del presidente es cubierta ya sea por un vicepresidente o por cualquier otro funcionario designado previamente, como podría ser el presidente del Poder Judicial o el presidente de alguna de las cámaras legislativas; en cambio, en el segundo supuesto, la ausencia del presidente es cubierta por una persona que es designada mediante un proceso electoral, que puede corresponder a un grupo cerrado (Congreso o alguna de las cámaras), o abierto (elección popular).

En relación con el primero de estos sistemas, encontramos que la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas prevén la institución de la vicepresidencia, sin embargo, algunos países lo prevén como figura ya institucionalizada y otros como figura extraordinaria que se instituye hasta que se presenta la ausencia del presidente.

En el primer supuesto encontramos a países como:

Argentina (artículo 88), Bolivia (artículo 93), Brasil (artículo 79), Costa Rica (artículo 135), Cuba (artículo 94), Ecuador (artículo 168), El Salvador (artículo 155), Guatemala (artículo 189), Nicaragua (artículo 149), Panamá (artículo 184), Paraguay (artículo 234), Perú (artículo 115), República Dominicana (artículo 53) y Uruguay (artículo 153).

En el segundo supuesto únicamente encontramos a Chile que, en el artículo 28 de su Constitución, determina que en ausencia del presidente electo asumirá el cargo, mientras tanto, el presidente del Senado con el título de vicepresidente.

Ahora bien, respecto al sistema automático no vicepresidencial, encontramos también dos supuestos: los países que lo instituyen para cubrir la ausencia del presidente y aquellos que lo prevén para cubrir la ausencia conjunta del presidente y vicepresidente:

En el primer supuesto encontramos a Honduras (artículo 242), que instituye la figura de la “designatura”, y Venezuela (artículo 233), que determina que en ausencia del presidente, y mientras se realizan nuevas elecciones, se encarga de dicha oficina el presidente de la Asamblea Nacional.

En el segundo supuesto encontramos a Bolivia (artículo 93), Ecuador (artículo 168), Nicaragua (artículo 149), Paraguay (artículo 234), República Dominicana (artículo 58), Uruguay (artículo 155) y Venezuela (artículo 233).

Ahora bien, respecto al sistema electivo cerrado, encontramos a tres países: Argentina, que en su artículo 88 constitucional determina que en caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y del vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público habrá de desempeñar la Presidencia; de igual manera podemos identificar a Ecuador, que prescribe en su artículo 168 constitucional que después de decretarse la ausencia del presidente y del vicepresidente, se convocará al Congreso Nacional para que, en el plazo de 10 días, elija al presidente de la República que permanecerá en sus funciones hasta completar el respectivo periodo presidencial; por último, encontramos a Guatemala, que en su artículo 189 constitucional señala que, en caso de falta permanente del presidente y del vicepresidente, completará dicho periodo la persona que designe el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados.

Finalmente, en relación con el sistema electivo abierto, podemos señalar que éste se encuentra integrado en dos países: Perú, en primer lugar, cuyo artículo 115 constitucional señala que por impedimento del presidente y del vicepresidente, el presidente del Congreso convocará de inmediato a elecciones; en segundo lugar, encontramos a Venezuela, cuyo artículo 233 constitucional determina que cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los 30 días consecutivos siguientes.

Bibliografía

- BASSOLS, Narciso, *Obras*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
 CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1991.
 HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Sobre la sustitución presidencial”, *Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau Iduarte*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006, vol. II, pp. 409-429.
 ——— y Jorge Madrazo, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1988.
 NIÑO, José M., *En torno al presidente de la República. ¿Quién suple al señor presidente en caso de ausencia definitiva?*, México, B. Costa, AMIC Editor, 1974.
 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1964.
 VALADÉS, Diego, “Mecanismos de sustitución presidencial”, *Iniciativa*, núm. 23, México, Instituto de Estudios Legislativos de la LV Legislatura del Estado de México, abril-junio 2004.

Artículo 84

Trayectoria constitucional

Primera reforma

84

Diario Oficial de la Federación: 24-XI-1923

XXX LEGISLATURA (1-IX-1922/15-VIII-1924)
Presidencia de Álvaro Obregón, 1-XII-1920/30-XI-1924

Se faculta a la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso y a elecciones presidenciales.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)
Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, 3-IX-1932/30-XI-1934

Se especifica el carácter interino del presidente nombrado por el Congreso constituido en Colegio Electoral, en el caso de falta absoluta del presidente de la República; establece el plazo para emitir la convocatoria a elecciones del presidente. Señala, asimismo un plazo mínimo y máximo para verificar las elecciones. Faculta al Congreso de la Unión para designar en sesiones extraordinarias al presidente interino. Modifica el periodo en el que pudiese ocurrir la falta absoluta del presidente de la República, y faculta al Congreso de la Unión para designar al sustituto.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)
Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma y adiciona gran parte del artículo; se establece que, en caso de falta absoluta del presidente de la República, asumirá como presidente interino el secretario de Gobernación. Los supuestos que preveía el párrafo primero de la anterior reforma, ahora se encuentran en el tercer párrafo de ésta, estableciendo que el Congreso se constituirá como Colegio Electoral y nombrará un presidente interino si la falta absoluta del presidente ocurriese los dos primeros años del periodo.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma faculta a quien ocupa provisionalmente la presidencia para poder remover al procurador general de la República sin autorización previa de la Cámara de Senadores.

Artículo 85

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La evolución histórica de los contenidos del presente artículo está ligada a los del artículo 84, por lo que se sugiere al lector revisarlos.

En la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció en el artículo 180 que a falta de Fernando VII de Borbón sucederían sus descendientes legítimos, así varones como hembras; a falta de éstos sucederían sus hermanos y tíos, hermanos de su padre, así varones como hembras, y los descendientes legítimos de éstos por el orden que queda prevenido, guardando en todos el derecho de representación y la preferencia de las líneas anteriores a las posteriores.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, siendo un Poder Ejecutivo colegiado, se estableció que cuando por cualquiera causa falte alguno de los tres individuos, continuarán en el despacho los restantes, haciendo de presidente el que deba seguirse en turno, y firmándose lo que ocurra, con expresión de la ausencia del compañero; pero en faltando dos, el que queda, avisará inmediatamente al Supremo Congreso, para que tome providencia.

Durante el Primer Imperio, en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 se estableció que sería tutor del emperador menor la persona que hubiere nombrado en su testamento su difunto padre. Si no le hubiere nombrado, le nombraría la regencia. Y a falta de ambos, le nombraría la Junta nacional o cuerpo legislativo.

Con la adopción de la República federal, los artículos 96 al 98 de la Constitución Federal de 1824 establecieron que si por cualquier motivo las elecciones de presidente y vicepresidente no estuvieren hechas y publicadas para el día 1.º de abril en que deba verificarse el reemplazo, o los electos no se hallasen prontos a entrar

85

Sumario

Artículo 85

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	555
Texto constitucional vigente.	560
Comentario	
David Cienfuegos Salgado	
Teleología	561
Antecedentes normativos.	561
Las calidades de presidente	
interino, provisional	
y sustituto	567
Actualización de los supuestos	
de ausencia del presidente	
a partir de 1917	569
Derecho comparado	576
Reflexión final	580
Trayectoria constitucional	581

en el ejercicio de su destino, cesarían los antiguos en el mismo día, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría interinamente en un presidente nombrado por la Cámara de Diputados, votando por estados. En caso de que el presidente y vicepresidente estuviesen impedidos temporalmente se haría lo señalado; y si el impedimento de ambos acaeciera no estando el Congreso reunido, el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría en el presidente de la Corte Suprema de Justicia, y en dos individuos electos por el Consejo de Gobierno. Éstos no podían ser de los miembros del Congreso General, y debían tener las calidades que se requieren para ser presidente de la Federación.

Entretanto se hacen las elecciones mencionadas, el presidente de la Corte Suprema de Justicia se encargaría del Supremo Poder Ejecutivo.

Durante el primer centralismo, la Cuarta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 estableció que si el presidente electo estuviere ausente, el Congreso, atendiendo a la distancia, le prefijaría el día para presentarse. En las faltas temporales del presidente de la República, gobernaría el presidente del Consejo de Gobierno, quien se encargaría del gobierno en el intervalo que pudiese haber desde la cesación del antiguo hasta la presentación del nuevo presidente.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se determinó que en las faltas temporales del presidente de la República, el Poder Ejecutivo quedaría depositado en el presidente del Consejo. Si la falta o ausencia pasaba de quince días, el Senado elegiría la persona que deba reemplazarlo, la cual debía tener las calidades que se requieren para este encargo. Si la falta fuera absoluta, y no ocurriera en el año en que deba hacerse la renovación, se verificaría la elección en el modo prevenido en los artículos 158 y siguientes, y el nombrado duraría el tiempo que faltaba a aquel en cuyo lugar entra. El presidente interino gozaría de las mismas prerrogativas, honores y consideraciones que el propietario, sin otra limitación que reducirse a dos meses el término de que habla el artículo 90 (Son prerrogativas del presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones).

Una ley señalaría el sueldo del presidente y el que deba disfrutar el que le sustituya.

En el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se dice:

Respecto del Ejecutivo, pocas y muy obvias son también las reformas que me parecen necesarias. En ninguna parte la Constitución de 1824 se presenta tan defectuosa como en la que estableció el cargo de vicepresidente de la República. Se ha dicho ya muchas veces, y sin contestación, que el colocar en frente del Magistrado Supremo otro permanente y que tenga derecho de sucederle en cualquier caso, era una institución sólo adoptable para un pueblo como el de los Estados Unidos, donde el respeto a las decisiones de la ley es la primera y más fuerte de todas las costumbres, donde la marcha del orden constitucional durante más de sesenta años, no ha sido turbada por una sola revolución; pero del todo inadecuada para un país en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las

revoluciones y no por los medios pacíficos del sistema representativo, en que la posesión del mando supremo ha sido el primer móvil de todas las contiendas, la realidad de todos los cambios. Y cuando se observa que el método electoral se arregló en la Constitución de 1824, de manera que los sufragios no se diesen separadamente para el presidente y vicepresidente, sino que se acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, declarando así que el vicepresidente de la República sería el rival vencido del presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta. Así ella ha influido no poco en nuestras disensiones y guerras civiles, y ha generalizado la opinión de suprimir ese cargo. Yo he creído que esta reforma era una de las más necesarias, porque era preciso librar a nuestro primero y próximo periodo constitucional de este peligro, y dejando para después algunas otras mejoras que no considero ser absolutamente indispensables, aconsejo también la reforma en el punto vital de la responsabilidad.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se derogaron los artículos de la Constitución Federal de 1824 que establecieron el cargo de vicepresidente de la República, y la falta temporal del presidente se cubriría por los medios que la Constitución de 1824 establecía, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.

En la Constitución Federal de 1857 se estableció que las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Si por cualquier motivo la elección de presidente no estaba hecha y publicada para el 1 de diciembre en que debía verificarse el reemplazo, o el electo no estaba pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesaría el antiguo, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría interinamente en el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El 3 de octubre de 1882 se reformó el artículo 79 de la Constitución para establecer que en las faltas temporales del presidente de la República y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente, en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquél en que ocurran dichas faltas.

Si el periodo de sesiones del Senado o de la Comisión Permanente comenzare en la segunda quincena de un mes, las faltas del presidente de la República serían cubiertas por el presidente o vicepresidente que haya funcionado en el Senado o en la Comisión Permanente durante la primera quincena del propio mes. El vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente entrarían a desempeñar las funciones ejecutivas en las faltas absolutas del Senado o de la Comisión Permanente, y en las temporales, sólo mientras dure el impedimento.

En esa misma fecha se reformó el artículo 82 para determinar que si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviese hecha y publicada para el 1 de diciembre, en que debía verificarse el reemplazo, o el electo no estuviese pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesaría el antiguo y el Supremo Poder Ejecutivo quedaría interinamente depositado en el funcionario a quien corresponda, según lo prevenido en el artículo 79.

El 24 de abril de 1896 se reformó el artículo 79 para establecer que en las faltas absolutas del presidente, con excepción de la que proceda la renuncia y en las temporales, con excepción de la que proceda la licencia, se encargaría desde luego del Poder Ejecutivo el secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el secretario de Gobernación.

En cuanto a las faltas temporales, cualquiera que fuese su causa, el Congreso nombraría un presidente interino, observando el mismo procedimiento prescrito para los casos de la falta absoluta. Si el presidente pidiera licencia, debía proponer al hacerlo al ciudadano que deba reemplazarlo, y concedida que sea, no comenzaría a surtir sus efectos sino hasta que el interino hubiere rendido su protesta, siendo facultativo por parte del presidente hacer o no uso de ella o abreviar su duración. El interino ejercería el cargo tan sólo mientras durase la falta temporal.

La solicitud de licencia se debía dirigir a la Cámara de Diputados, la cual la pasaría inmediatamente al estudio de la Comisión respectiva, citando a la vez a la Cámara de Senadores para el siguiente día o sesión extraordinaria del Congreso, ante quien dicha comisión presentará su dictamen.

La proposición con que este dictamen concluya, en caso de ser favorable, comprenderá en un solo artículo de decreto, que se resolverá por una sola votación, el otorgamiento de la licencia y la aprobación del propuesto.

Si el día señalado por la Constitución no entrare a ejercer el cargo de presidente el elegido por el pueblo, el Congreso debía nombrar presidente interino. Si la causa del impedimento era transitoria, el interino cesaría en las funciones presidenciales cuando cesare dicha causa y se presente a desempeñar el cargo el presidente electo. Pero si la causa era de aquellas que producen imposibilidad absoluta, de tal manera que el presidente electo no pudiese entrar en ejercicio durante el cuatrienio, el Congreso, después de nombrar al presidente interino, debía convocar sin dilación a elecciones extraordinarias. El presidente interino cesaría en el cargo tan luego como protestare el nuevo presidente electo, quien terminaría el periodo constitucional. Si la acefalía procediera de que la elección no estuviere hecha o publicada el 1 de diciembre, se nombraría también presidente interino, el cual desempeñará la presidencia mientras quedan llenados esos requisitos y proteste el presidente electo.

Las faltas del presidente sustituto y las del interino se cubrirían también de la manera señalada, salvo, respecto del segundo, el caso de que el presidente constitucional temporalmente separado, volviere al ejercicio de sus funciones.

El 6 de mayo de 1904 se reformó el artículo 80 para señalar que cuando el presidente de la República no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, ocurra su falta absoluta, o se le conceda licencia para separarse de sus funciones, el vicepresidente de la República asumiría el ejercicio del Poder Ejecutivo, por ministerio de la ley, sin necesidad de nueva protesta.

El 6 de mayo de 1904 se reformó el artículo 81 en el sentido de que si al comenzar un periodo constitucional no se presentaren el presidente ni el vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1 de diciembre, cesaría el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargaría del Poder Ejecutivo en calidad de presi-

dente interino, el secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número. De la misma manera se procedería cuando en caso de falta absoluta o temporal del presidente no se presentare el vicepresidente, cuando a éste se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un periodo ocurriere la falta absoluta de ambos funcionarios.

Venustiano Carranza hizo una amplia reforma a este mismo artículo 81 el 29 de septiembre de 1916 de manera que si al comenzar un periodo constitucional no se presentare el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1 de diciembre, cesar el presidente cuyo periodo haya concluido, y se encargaría del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el ciudadano que designare el Congreso de la Unión, o, en su falta, la Comisión Permanente.

Cuando la falta del presidente fuera temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto, la Comisión Permanente, designaría un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 85 establecía:

Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada, el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente provisional, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, la Comisión Permanente, y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Si la falta, de temporal se convirtiere en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior. En el caso de licencia el presidente de la República, no quedará impedido el interino para ser electo en el periodo inmediato, siempre que no estuviere en funciones al celebrarse las elecciones.

Artículo 85

Texto constitucional vigente

- 85 *Artículo 85.* Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.¹

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.²

Cuando el presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.³

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.⁴

¹Párrafo reformado, DOF: 13-11-2007, 09-08-2012.

²Párrafo reformado, DOF: 09-08-2012.

³Párrafo reformado, DOF: 09-08-2012.

⁴Fe de erratas al artículo, DOF: 06-02-1917. Artículo reformado, DOF: 29-04-1933.

Artículo 85

Comentario por **David Cienfuegos Salgado**

Teleología

85

Este numeral, junto con otros del mismo rango, responde a la cuestión de cómo evitar el vacío de poder en el caso de la figura más importante del sistema político mexicano. Se trata de parte del sistema constitucional de suplencia y sustitución, ante la falta temporal o absoluta, del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuya preeminencia radica en que es en éste en quien se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, concurriendo en él las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en la Administración Pública federal. Este numeral se ocupa de algunas de las hipótesis para la procedencia de las figuras de presidente interino y provisional, y se complementa con las previsiones del artículo 84 constitucional.

En específico, lo establecido por este artículo busca evitar el vacío de poder, cuando al inicio del respectivo periodo presidencial no haya presidente electo o habiéndolo, se diera su falta absoluta. También regula la hipótesis de separación del cargo, con licencia del Congreso, hasta por 60 días.

Debe recalcar que este numeral complementa el sistema de sustitución y suplencia del Poder Ejecutivo federal, que comprende las figuras de titular interino, sustituto y provisional. Este sistema no contempla la posibilidad de la figura de encargado del despacho del Ejecutivo Federal.

Antecedentes normativos⁵

La suplencia o sustitución del titular del Poder Ejecutivo Federal es una figura instituida en la Constitución, a efecto de no dejar un vacío de poder, las soluciones dadas en el constitucionalismo mexicano son múltiples. A continuación nos ocuparemos de ellas.

En el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán de 1814, su artículo 132 señaló que los individuos que componían el Supremo Gobierno “serán iguales en autoridad, alternando por

⁵En este apartado se usan las referencias de las siguientes obras: *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 4a. ed., México, Secretaría de Gobernación, 2009, 674 pp. *Constitución federal con todas sus leyes orgánicas y reglamentarias anotadas, concordadas y explicadas por el Lic. Juan de la Torre*, 5a. ed., México, Antigua Imprenta de Murguía, 1907, 505 pp. [paginación varia].

cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden en que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso”. De la lectura de este párrafo se infiere una institución distinta a la sustitución presidencial, en el caso del texto constitucional de 1814 se preveía la rotación en la titularidad de la Presidencia del Supremo Gobierno, cuya práctica es llevada a cabo en ambas cámaras del Congreso en la actualidad, y que sólo puede ser válida en los casos de órganos de carácter colegiado, como ocurría con el Supremo Gobierno que se componía entonces de tres individuos.

Llamamos la atención al modelo de Apatzingán por tratarse del primer intento constitucional de regular una República, distinta de la experiencia gaditana que mantuvo la monarquía constitucional. Sin embargo, la escasa vigencia de este decreto impidió una práctica ejecutiva que pudo hacer que se modificara el modelo original.

Más adelante, lograda la independencia, y luego del derrocamiento del experimento monárquico con Agustín de Iturbide, los trabajos del Congreso se centraron en establecer una república, debatiéndose si se trataría de un modelo centralista o federalista, prevaleciendo en la discusión pública el segundo. De ahí derivarían el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambos documentos expedidos en 1824.

En este último documento constitucional, se aprobó en los artículos 95 a 98, que el proceso de substitución del titular del Supremo Poder Ejecutivo, así llamado, siguiera las siguientes directrices:

A. Para el caso de que el presidente y vicepresidente electos estén impedidos temporalmente para asumir el cargo, cesarán los que hayan concluido su mandato y funciones el mismo día, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en un presidente que nombrará la Cámara de Diputados “votando por estados”. Esta solución resulta interesante, pues los diputados actuaban como representantes territoriales y no populares, lo que evitaba que los estados con más diputados pudieran inclinar la votación.

B. Se preveía una solución interesante en los supuestos en que el impedimento del presidente y vicepresidente ocurriese cuando el Congreso no estuviera reunido, pues en tal caso la titularidad del Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en el presidente de la Suprema Corte de Justicia y en dos individuos elegidos a pluralidad absoluta de votos del Consejo de Gobierno, no pudiendo recaer tal nombramiento en algunos de los diputados o senadores al Congreso y, además, deberían tener las cualidades que se requieren para ser presidente. Este proceder no implicaba que el Poder Ejecutivo tuviera un carácter colegiado, toda vez que el artículo 98 preveía que en tanto se perfeccionaba un nuevo nombramiento, el presidente de la Corte “se encargará” de él. Debe recordarse que el Consejo de Gobierno estaba formado por la mitad de los integrantes del Senado, uno por cada estado, y funcionaba mientras el Congreso se encontraba en receso.

C. Si el impedimento del presidente y vicepresidente tuviera carácter permanente, luego del nombramiento del presidente interino o de la asunción del encargado del Supremo Poder Ejecutivo, se procedería a la elección de los nuevos titulares por las

Legislaturas locales (art. 99). Sin que ello fuera obstáculo para las elecciones ordinarias a celebrarse cada cuatro años (art. 100).

En estas disposiciones se omite la posibilidad de reelección y, además, se habla del carácter interino, en cuyas situaciones exista una temporalidad en la ausencia del ejercicio del poder y aún no se habla del carácter provisional que pudiera asumir éste.

Puede advertirse desde el texto constitucional de 1824, la preocupación del Congreso a la hora de sustituir al titular del Poder Ejecutivo federal, para diseñar mecanismos de control con la participación del Congreso y sus cámaras, así como del titular del Poder Judicial. También se percibe la preocupación de que, por ninguna razón, se extendiera el periodo de mandato, más allá para lo que habían sido electos tanto el presidente como el vicepresidente.

El cambio de modelo federalista a uno centralista, trajo aparejado el dictado de nuevos textos constitucionales, como es el caso de las Leyes Constitucionales, promulgadas por el presidente interino José Justo Corro, el 30 de diciembre de 1836. Este cambio de paradigma gubernativo ocasionó la declaración de independencia de Texas, la de Tamaulipas y la de Yucatán. A pesar de la tendencia conservadora, esas siete leyes contemplaban la división de poderes. Se sabe que fueron promovidas por Antonio López de Santa Anna, pero al final publicadas por el presidente en turno. En lo que interesa, la Ley Cuarta, dedicada a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, señala la forma en substituir al presidente, conforme con las siguientes hipótesis:

A. Si el presidente de la República se ausentaba con carácter temporal, el presidente del Consejo de Gobierno asumiría el cargo, hasta la presentación del presidente.

B. Si el presidente faltase por muerte o habiendo sido destituido, entre el primero y el sexto año de su gestión, el Consejo de Gobierno y sus Ministros, el Senado y la Corte de Justicia reunidos en junta, elegirán cada uno una terna de individuos para ser turnado a la Cámara de Diputados, quien elegirá a una nueva terna de dichas fórmulas, que será remitida a todas las Juntas Departamentales quienes elegirán a un individuo quien, por mayoría, que deberá ser calificada por la Cámara de Diputados, será designado presidente. En caso de empate será designado al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.

En esta etapa de la vida constitucional del país, la substitución del cargo de presidente de la República, implicaba un procedimiento más largo y complicado. Por principio de cuentas, el presidente duraba en su encargo ocho años y era elegido el 16 de agosto del año anterior a la renovación. El Congreso le fija al presidente, el día en que deba de presentarse a asumir el encargo. Se prevé la posibilidad de reelección, siempre y cuando sea una de las propuestas en la terna que señalen la junta del Consejo y Ministros, el Senado y la Corte de Justicia. Por primera vez se prevé que el cargo de presidente tenga el carácter de irrenunciable, cuyas causas calificará el Congreso. En faltas temporales del presidente de la República, gobernará el presidente del Consejo, es decir, asumirá funciones ejecutivas, no políticas. Aquí por primera vez se habla de destitución del Ejecutivo.

Cabe señalar que el Consejo, en la misma cuarta Ley Constitucional de 1836, era un cuerpo constituido por 13 notables, escogidos por el presidente, de entre 39 propuestas del Congreso.

La Junta Nacional Legislativa aprobaría las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, más conocidas como Bases Orgánicas, publicadas en junio de 1843, por el que nuevamente se mantenía el centralismo en nuestro país, en el que persistían los conflictos políticos que llevaron a México a enfrentar dos conflictos internacionales: la Primera Intervención francesa en México, provocada por reclamaciones económicas de súbditos franceses al gobierno de México; y la Intervención estadounidense en México, como consecuencia de la anexión de Texas realizada por los Estados Unidos.

Sobre la substitución del presidente de la República se señaló:

A. En el artículo 91 que, si hubiera faltas temporales del presidente de la República, el Poder Ejecutivo será depositado en el presidente del Consejo de Gobierno. Se preveía que si la ausencia fuere mayor a 15 días, el Senado elegiría a su reemplazo, quien debería llenar los mismos requisitos que el presidente electo.

B. Pero si la falta fuese absoluta y se presentase entre el primer y cuarto año de mandato, cada Asamblea departamental elegiría por mayoría de votos a la persona que, reuniendo los requisitos establecidos, debiera de ejercer la titularidad del Poder Ejecutivo.

En esta etapa de la vida constitucional el presidente de la República duraba en su encargo cinco años. El Consejo de Gobierno se componía de 17 vocales nombrados por el presidente, y en él no se preveía el supuesto de que el presidente electo no se presentase o bien que la elección no se hubiere realizado o no estuviese calificada y declarada válida.

En 1847, el Acta Constitutiva y de Reformas, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, reformándola en lo relativo a la eliminación del cargo de Vicepresidente de la República y señalando que “la falta temporal del presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso en que faltaran ambos funcionarios”.

Luego de la Revolución de Ayutla encabezada por Juan Álvarez, la vida constitucional del país abrió paso a un nuevo constituyente, el cual incorporó la visión liberal de la época. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857, se incorporarían nuevas hipótesis acerca de la sustitución del presidente de la República:

A. En las faltas con carácter temporal, así como en la absoluta, será sustituido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, hasta que se presente el presidente electo. Este texto señala que el presidente de la República duraría cuatro años en su encargo.

B. Si la falta fuera absoluta se convocaría a nuevas elecciones. En este texto le llama presidente la Unión y señala la posibilidad de renuncia en casos graves, calificados por el Congreso. Nuevamente el Congreso tiene la facultad de calificar la ausencia del titular del Ejecutivo Federal en aquellos casos, sin señalarlos, que considere graves.

Con la reforma de 1896, en el nuevo texto del artículo 79 se introdujo una amplia variedad de hipótesis para la sustitución de la Presidencia, entre las que destacan:

- A. Ante las faltas temporales que no procediera licencia, el Secretario de Relaciones Exteriores, o en su defecto el de Gobernación, se encargaría de la titularidad del Poder Ejecutivo:
 B. Se incorporó la posibilidad, en el caso de solicitud de licencia, de que el presidente propusiera al Congreso quién asumiría el cargo.

Una reforma al mismo artículo 79 constitucional, en 1904, creó la figura vicesidencial y modificó la duración del encargo del presidente a seis años. Asimismo, en caso de ausencia del vicepresidente, ratificó el interinato en la titularidad del Poder Ejecutivo que recaía en el secretario de Relaciones Exteriores.

Llegado el momento de cristalizar las promesas revolucionarias, Venustiano Carranza convocó al Congreso Constituyente de Querétaro para reformar la Constitución de 1857. En el texto resultante de una amplia discusión, se modificó lo relativo a la figura de sustitución presidencial, consagrándose tales prescripciones en los numerales 84 y 85 constitucionales. Dado que éste es el texto fundacional del nuevo régimen constitucional, nos permitimos transcribir los mencionados numerales:

Artículo 84.- 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 constituirá en Colegio Electoral inmediatamente y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto, y por mayoría absoluta de votos, un presidente; y el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso, coincida 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 Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los mismos términos del artículo anterior.

Cuando la falta del presidente ocurriese en los dos últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión, se encontrase en sesiones, elegirá al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto. El presidente provisional, podrá ser electo por el Congreso como sustituto.

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 podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta del presidente, para cubrir la cual fué (*sic*) designado.

Artículo 85.- Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada, el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente provisional, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, la Comisión Permanente, y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que

funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Si la falta, de temporal se convirtiere en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

En el caso de licencia el presidente de la República, no quedará impedido el interino para ser electo en el periodo inmediato, siempre que no estuviere en funciones al celebrarse las elecciones.

Como puede observarse hay una exhaustiva regulación que busca impedir la existencia del vacío del poder. Esta normativa se pondría a prueba en los siguientes lustros.

La primera modificación a esta regulación constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de abril de 1933.⁶ La reforma consistió en la prescripción de que si llegado el inicio del periodo constitucional no se hiciera presente el presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada, cesaría en sus funciones el presidente saliente y un presidente interino sería designado por el Congreso. En ausencia de éste, la Comisión Permanente designaría un presidente provisional. Se prescribió que si la ausencia era por más de 30 días, el Congreso o la Comisión Permanente, convocarían a un periodo extraordinario de sesiones, para resolver la licencia, y en su caso, nombrar un presidente interino.

Esta reforma, básicamente consistió en armonizar la institución con el principio de no reelección, al dejar de permitir a quien hubiera ocupado un interinato por licencia del presidente de la República, que pudiera concurrir a elecciones para un periodo posterior.

Una segunda reforma a este numeral se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007,⁷ aunque no modificó de forma sustancial la figura de sustitución del presidente, manteniendo las prevenciones presentes en la reforma de 1933. La variación es mínima, pues sustituye una palabra “estuviere” y agrega la palabra “válida” con relación a la declaración de la elección.

La más reciente reforma al marco constitucional para la sustitución del presidente de la República, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de agosto de 2012.⁸ Esta reforma modernizó y actualizó hipótesis relacionadas con la ausencia del Ejecutivo Federal. Señala los siguientes supuestos:

A. Si al inicio del periodo constitucional no estuviese hecha o declarada como válida la elección, el presidente saliente cesará sus funciones y un presidente interino será designado por el Congreso.

⁶“Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República”, en *Diario Oficial de la Federación*, sábado 29 de abril de 1933, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/DOF/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf.

⁷“Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, martes 13 de noviembre de 2007, disponible en: http://www.DOF.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=212013&pagina=6&seccion=1.

⁸“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, en *Diario Oficial de la Federación*, jueves 9 de agosto de 2012, disponible en http://www.DOF.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=247748&pagina=5&seccion=1.

- B. Si al inicio del periodo constitucional existe falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo Federal, el presidente de la Cámara de Senadores asumirá el cargo, mientras el Congreso designa al presidente interino.
- C. Si el Ejecutivo Federal solicita licencia para separarse hasta por sesenta días, siempre y cuando se lo autorice el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá el cargo de manera provisional y sin poder remover o designar a los secretarios de Estado, ni al procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores.

Esta reforma se caracteriza porque incluye en la posibilidad de sustitución presidencial, al titular de un órgano integrante de otro Poder de la Unión, como lo es el presidente del Senado. Debe recordarse que ya se había utilizado este mecanismo anteriormente, aunque se trataba del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las calidades de presidente interino, provisional y sustituto

En estricto sentido, dentro de las prescripciones relacionadas con la materia electoral debe incluirse lo relativo a los nombramientos de presidente interino, presidente provisional y presidente sustituto. Como hemos visto, en el texto vigente, los artículos 84 y 85 de la CPEUM prevén los supuestos y procedimientos de tales nombramientos. Destacándose que el nombramiento del interino y del sustituto es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, reunido en Colegio Electoral; mientras que la titularidad provisional del Ejecutivo, corresponde según sea el caso al secretario de Gobernación o al presidente del Senado de la República. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) desarrolla tales mandatos constitucionales. Sin embargo, debe advertirse que en dicho ordenamiento se contemplan aun disposiciones que contravienen el texto constitucional, como es, por citar un ejemplo, lo dispuesto en el artículo 10, párrafos 1 y 2, que erróneamente atribuye a la Comisión Permanente la designación de presidente interino o provisional. Se requiere la adecuación legal al texto constitucional.

La idea de Colegio Electoral, necesaria para la actuación del Congreso en el proceso de sustitución presidencial, alude al:

Cuerpo o reunión de electores que por ley son convocados para conocer y calificar la elección de otras personas. Tradicionalmente se le ha considerado como parte del sistema contencioso político o de autocalificación del propio poder es decir como aquella instancia necesaria para resolver las reclamaciones o impugnaciones electorales; para proceder a calificar la legalidad y la validez de las elecciones; y, por último, para declarar en forma inapelable el triunfo de quien hubiera obtenido la mayoría de votos.⁹

⁹Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa/ Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, 1998, p. 166.

Es evidente que esta noción ha sido ampliamente superada con la creación del sistema de justicia constitucional en México, especialmente con la incorporación de un tribunal electoral al Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, en el caso concreto del nombramiento de presidente interino y sustituto, se justifica en que el Congreso de la Unión se integra por órganos de representación popular en los cuales se deposita o reside “la soberanía de la Nación y el poder de la voluntad y representación general de la comunidad y, por tanto, legítimamente les corresponde vigilar el comportamiento electoral popular y la legalidad de la integración del Poder Ejecutivo”.¹⁰

A continuación reseñamos algunas notas características respecto de las calidades que tienen las designaciones que hacen el Congreso y la propia Constitución:

A. presidente interino. El vocablo *interino* proviene de *ínterin*, adverbio de tiempo que significa ‘entretanto’. Lo que permite darle mayor sentido a la definición que ofrece el DRAE del adjetivo *interino*: “que sirve por algún tiempo supliendo la falta de otra persona o casa”, o en una acepción más precisa: “dicho de una persona: que ejerce un cargo o empleo por ausencia o falta de otro”. En el mismo sentido, debe señalarse que la expresión “falta”, se corresponde con las acepciones siguientes, reconocidas por el DRAE: “ausencia de una persona del sitio en que debía estar” y “ausencia de una persona, por fallecimiento u otras causas”.

Para el nombramiento de presidente interino, se prevén diversos supuestos, en los cuales el Congreso de la Unión, constituido en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos,¹¹ hace dicho nombramiento.

B. presidente provisional. Según el *Diccionario del Español Usual en México*¹² (DEUM) el vocablo *provisional* alude a aquello “que se hace o vale temporalmente y mientras se realiza algo o se elabora de manera definitiva” (DEUM, 736).

Como lo mencionamos, la calidad de presidente provisional recae en el servidor público que prevé la propia CPEUM.

C. presidente sustituto. La expresión sustituto o sustituto alude a la “persona que está en lugar de otra, que cumple la función o hace las veces de ésta” (DEUM, 846). El nombramiento de presidente sustituto corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

¹⁰*Ibidem*, p. 168.

¹¹El artículo 9.I LOCCEUM señala que “el nombramiento se otorgará en escrutinio secreto y por mayoría de votos de los miembros presentes”. En términos del artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos”. En el caso se entiende por “mayoría absoluta de votos” la mitad más uno de los votos emitidos.

¹²Luis Fernando Lara (dir.), *Diccionario del Español Usual en México*, México, El Colegio de México, 2006. En lo sucesivo cuando se emplee una definición de este diccionario se emplearán las siglas DEUM, seguidas del número de página consultada.

Actualización de los supuestos de ausencia del presidente a partir de 1917¹³

Durante la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tres han sido las ocasiones en que ha tenido lugar el ejercicio de las facultades conferidas al Congreso de la Unión para el nombramiento del titular del Ejecutivo federal, ante la falta absoluta del presidente: tras las muertes de Venustiano Carranza y de Álvaro Obregón, y la renuncia de Pascual Ortiz Rubio.

Hacemos la aclaración de que no se refiere sólo a los supuestos que hoy encuadran en el artículo 85, sino en general al sistema constitucional de sustitución presidencial.

Primera falta absoluta del presidente constitucional (1920)

Venustiano Carranza en su carácter de primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la nación, convocó, el 6 de febrero de 1917, a elecciones para diputados y senadores a la XXVIII Legislatura del Congreso de la Unión y para presidente de la República.¹⁴ Dicha convocatoria era consecuencia de lo establecido en los artículos primero, segundo y tercero transitorios de la CPEUM, aprobada el 31 de enero de 1917.¹⁵

Carranza fue postulado por el Partido Liberal Constitucionalista. De acuerdo con la convocatoria, la elección se llevó a cabo el 11 de marzo de 1917, Carranza ganó las elecciones y el 1 de mayo de 1917 tomó posesión como presidente constitucional, encargo que debería haber concluido el 30 de noviembre de 1920. Curiosamente, el artículo tercero transitorio de la CPEUM estableció que el periodo comenzaría a contarse no a partir de la toma de posesión, sino desde el 1 de diciembre de 1916, a efecto de cumplir con lo establecido en el artículo 83 original de la CPEUM que estableció: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto”.

¹³La información aquí presentada se encuentra en: David Cienfuegos Salgado, *El régimen jurídico-electoral del presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, El Colegio de Guerrero, 2000, pp. 44-55, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3099>.

¹⁴Antonio García Orozco (comp.), *Legislación electoral mexicana 1812-1973*, 3a. ed., México, 1989, pp. 219-220.

¹⁵Dichos artículos transitorios prescriben:

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

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

ARTÍCULO TERCERO. El próximo periodo constitucional comenzará a contarse, para los diputados y senadores desde el 1o. de septiembre próximo pasado y, para el presidente de la República, desde el 1o. de diciembre de 1916. Las cursivas son nuestras.

Diversos problemas políticos que culminaron con la emisión del Plan de Agua Prieta lo llevaron a dejar la Ciudad de México, en mayo de 1920, siendo asesinado el 21 de ese mes en Tlaxcalaltongo.

Ante la falta absoluta del presidente, se designó a Adolfo de la Huerta como presidente provisional, lo anterior no en términos del artículo 84 de la CPEUM, sino en términos del artículo 11 del Plan de Agua Prieta. Este detalle es sumamente interesante: el Congreso General ejerce una facultad constitucional fundado no en la Constitución, sino en el Plan de quienes desconocieron al gobierno constitucional. El artículo 11 del mencionado Plan señalaba:

Art. XI. Si el movimiento quedare consumado antes de que termine el actual periodo del Congreso Federal, el Jefe del Ejército Liberal Constitucionalista, convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, en el lugar en que pueda reunirse, y los miembros de ambas cámaras elegirán el presidente Provisional, de conformidad con la Constitución vigente.

Cabe mencionar que en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se consigna que el Senado se instaló para el nombramiento de presidente sustituto. El senador Alonso Antonio F., al acudir a la Cámara baja, al día siguiente manifestó:

H. Cámara de Diputados: En nombre de la alta Cámara federal, los aquí reunidos tenemos el honor de manifestar a esta Cámara colegisladora que ayer, día 21 de mayo de 1920, inauguró solemnemente y de una manera legal sus sesiones extraordinarias conforme a la convocatoria para proveer al presidente sustituto, el 24 de mayo del año actual. La alta Cámara federal espera de esta H. Cámara colegisladora una elección atingente basada en un patriotismo alto y esclarecido en estos momentos supremos por que atraviesa la vida de la Nación. [La cita para la designación respectiva se convocó el lunes 24 de mayo de 1920], a las 4 de la tarde, y a las 4.30 a sesión de Congreso General para los efectos de la convocatoria del ciudadano Jefe Supremo del Ejército Liberal Constitucionalista.¹⁶

A las 17:43 horas, del 24 de mayo de 1920, se constituyó el Congreso General como Colegio Electoral, “para proceder a la elección de presidente sustituto de la República, en cumplimiento del artículo 11 del Plan expedido en Agua Prieta, Sonora, el 23 de abril de 1920”. Las votaciones se iniciaron después de concederse cinco minutos “para cambio de impresiones”. El resultado de la votación fue: Adolfo de la Huerta, 224 votos; Pablo González, 28 votos; Antonio Villarreal, 1 voto; Fernando Iglesias Calderón, 1 voto. En total: 254 votos.¹⁷ Llama la atención que el *Diario de los Debates* consignará que la sesión inició con la “asistencia de 47 ciudadanos senadores y 187 ciudadanos diputados”: 234 votantes.¹⁸

¹⁶*Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicano*, XXVIII Legislatura, año II, tomo IV, núm. 5, 22 de mayo de 1920, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/28/2do/Extra/19200522.html>.

¹⁷Eduardo Castellanos Hernández y Fernando Zertuche Muñoz (coords.), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, México, Instituto Federal Electoral, Cámara de Diputados, 1997, p. 128.

¹⁸*Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicano*, XXVIII Legislatura, año II, tomo IV, núm. 6, 24 de mayo de 1920, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/28/2do/Extra/19200524.html>.

En la declaratoria se señaló: “es presidente sustituto de los Estados Unidos Mexicanos, para el periodo que terminará el treinta de noviembre del presente año, el C. Adolfo de la Huerta”. La minuta de ley rescató el cumplimiento del mandato constitucional, al señalar:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 84 de la Constitución, declara: // artículo 1º. Es presidente sustituto de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo que terminará el treinta de noviembre del presente año, el C. Adolfo de la Huerta. // Artículo 2º. Se cita al ciudadano presidente sustituto electo para que se presente ante el Congreso General y otorgue la protesta respectiva el día primero de junio próximo, a las 4 p.m.

El 1 de junio de 1920, Adolfo de la Huerta rindió protesta, y luego de retirarse del recinto legislativo, el presidente del Congreso expresó: “El XXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos cierra hoy [...] el periodo extraordinario de sesiones a que fue convocado por el jefe supremo interino del Ejército Liberal Constitucionalista”.¹⁹

El 7 de julio de 1920 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformaba la Ley para la Elección de Poderes Federales, en la cual se señaló que las elecciones ordinarias para presidente de la República tendrían lugar el primer domingo de septiembre próximo (art. 3º).²⁰ Los resultados de la elección fueron los siguientes:²¹

Álvaro Obregón Salido Centro Director Obregonista; Partido Laborista Mexicano; Partido Liberal Constitucionalista; Partido Nacional Agrarista	1'131,751 votos (95.8%)
Alfredo Robles Domínguez Partido Nacionalista Republicano; Partido Católico	47,442 votos (4.0%)
Nicolás Zúñiga y Miranda Candidato independiente	2,357 (0.2%)

La transmisión del encargo presidencial se llevó a cabo de manera pacífica, el 1 de diciembre siguiente. Álvaro Obregón se presentó exactamente a la medianoche del 30 de noviembre, para amanecer 1 de diciembre, y rindió la protesta constitucional.²²

No se presentó el presidente electo (1928)

La segunda ocasión en que ejercita el Congreso de la Unión, la facultad de designar un presidente, se da con la muerte del presidente electo, Álvaro Obregón Salido. Debe

¹⁹*Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicano*, XXVIII Legislatura, año II, tomo IV, núm. 8, 1 de junio de 1920, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDEBates/28/2do/Extra/19200601.html>.

²⁰Antonio García Orozco (comp.), *Legislación electoral mexicana 1812-1973*, op. cit., p. 238.

²¹Eduardo Castellanos Hernández et al. (coords.), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, op. cit., p. 129.

²²*Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicano*, XXIX Legislatura, año I, tomo I, núm. 80, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1920, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDEBates/29/1er/Ord/19201130.html>.

recordarse que Plutarco Elías Calles había iniciado su mandato el 1 de diciembre de 1924 y lo concluiría el 30 de noviembre de 1928. Había recibido el encargo de Obregón y se lo entregaría nuevamente a Obregón, quien había ganado la elección presidencial del 1 de julio de 1928 con 1'670,453 votos.²³

El asesinato de Obregón el 17 de julio impidió que ejerciera el mandato de 1928 a 1934, pues se había reformado la CPEUM para aumentar el periodo de cuatro a seis años. A pesar de la nueva legislación, que permitía la reelección, Calles se deslindó de tal posibilidad.²⁴

En la sesión del 25 de septiembre de 1928, el Colegio electoral dio cuenta de:

doscientos diez y nueve memoriales y mensajes subscriptos en esta capital y en diversos lugares del país, por medio de los cuales numerosas agrupaciones políticas y particulares apoyan la candidatura del c. licenciado Emilio Portes Gil para presidente provisional de la República. [Asimismo,] las diputaciones de Nuevo León, Durango y Coahuila manifiestan, a nombre de sus comitentes que apoyan la candidatura del C. licenciado Emilio Portes Gil para presidente provisional de la República. [A continuación, se procedió a la elección de presidente provisional:] hecho el escrutinio respectivo resultó electo, por unanimidad de doscientos setenta y siete votos el C. licenciado Emilio Portes Gil, [quien ocuparía tal encargo del primero de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930].²⁵

²³*Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicano*, XXXIII Legislatura, año I, tomo I, núm. 11, 24 de septiembre de 1928, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDEBates/33/1er/Ord/19280924.html>. En dicha sesión se aprobó el siguiente decreto: "Artículo 1º. Son válidas las elecciones de presidente de la República efectuadas el día 1 de julio del presente año. // Artículo 2º. Fue electo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para el periodo que comienza el 1o. de diciembre de 1928 y termina el 30 de noviembre de 1934, el C. Álvaro Obregón. // Artículo 3º. En virtud de haber fallecido el presidente electo, C. Álvaro Obregón, es llevado el caso, de conformidad con lo que establecen los artículos 84 y 85 de la Constitución General de la República, de que el Congreso General designe presidente provisional y de expida convocatoria para las elecciones extraordinarias correspondientes".

²⁴Al rendir su informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1928, dio un mensaje político, en el cual manifestó: "La desaparición del presidente electo ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total carencia no de hombres capaces o bien preparados, que afortunadamente los hay; pero sí de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer por su solo nombre y su prestigio la confianza general. Esa desaparición plantea ante la conciencia nacional uno de los más grandes y vitales problemas, porque no es sólo de naturaleza política, sino de existencia misma. [...] Todo esto determina la magnitud del problema, pero la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de 'caudillos', debe permitirnos, va a permitimos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica del 'país de un hombre' a la de Nación de instituciones y leyes. [...] Juzgo indispensable hacer proceder este breve análisis de una declaración firme, irrevocable, en la que empeñare mi honor ante el Congreso Nacional, ante el país y ante el concierto de los pueblos civilizados; [...] me han decidido a declarar solemnemente con tal claridad que mis palabras no se presten a suspicacias o interpretaciones, que no sólo no buscare la prolongación de mi mandato aceptando una prórroga o una designación como presidente provisional, sino que ni en el periodo que siga al interinato ni en ninguna otra ocasión, aspiraré a la Presidencia de mi país [...] nunca y por ninguna consideración y en ninguna circunstancia volveré el actual presidente de la República Mexicana a ocupar esa posición...". Véase "Mensaje Político del presidente Plutarco Elías Calles en su Informe de Gobierno al Congreso de la Unión. 1 de septiembre de 1928", en *Enciclopedia Política de México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2010, tomo I, pp. 639-646.

²⁵El decreto respectivo señaló: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le conceden los artículos 84 y 85 de la Constitución General de la República, decreta: // Artículo 1º. Es presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos el C. licenciado Emilio Portes Gil, designado por este Congreso, en virtud de haber falle-

En la convocatoria a elecciones extraordinarias se indicaba, en el décimo artículo, que “el ciudadano que resulte electo presidente constitucional de la República, previa la protesta de ley ante el Congreso de la Unión, tomará posesión de su encargo el día 5 de febrero de 1930, para terminar el periodo constitucional que expira el día 30 de noviembre de 1934”.²⁶

El 17 de noviembre, tercer domingo de noviembre, de 1929, se llevó a cabo la elección extraordinaria para elegir al presidente que habría de concluir el periodo 1928-1934. Gana la elección Pascual Ortiz Rubio. En la elección interna del Partido Nacional Revolucionario se enfrentó a Aarón Sáenz Garza; en el proceso electoral se enfrentó al candidato del Partido Nacional Antirreeleccionista, José Vasconcelos Calderón y a Martín Triana del Partido Comunista.²⁷

<i>Pascual Ortiz Rubio</i> Partido Nacional Revolucionario	1'947,848 votos (93.55%)
<i>José Vasconcelos Calderón</i> Partido Democrático Nacional; Partido Antirreeleccionista	110,979 votos (5.33%)
<i>Martín Triana</i> Partido Comunista	23,279 (1.11%)

Pascual Ortiz Rubio es electo para ocupar la Presidencia del 5 de febrero de 1930 al 30 de noviembre de 1934. Sin embargo debe destacarse que renuncia al cargo después del que debiera ser su antepenúltimo informe de gobierno: el 2 de septiembre de 1932. Ello lleva al tercer ejercicio que realizará el Congreso de la Unión, bajo la égida de la Constitución de 1917, para constituirse como Colegio Electoral y nombrar presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Renuncia del presidente (1932)

En el texto de su renuncia, Ortiz Rubio enfatizó “la falta de unidad de acción en el Gobierno, debido a la carencia de comprensión entre los órganos representativos de las fuerzas políticas del país, y la Presidencia a su cargo”, lo que sustentaría el dictamen en el Congreso de la Unión, por considerar “que este hecho es de seria gravedad para el desenvolvimiento de las actividades políticas y económicas del país, y, por lo mismo, creemos fundada en este motivo, la aceptación de la renuncia”.²⁸

cido el C. Álvaro Obregón, presidente constitucional electo. // Artículo 2º. El C. licenciado Emilio Portes Gil se presentará a otorgar la protesta de ley ante este Congreso, a las doce horas del día 30 de noviembre del presente año”. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicano*, XXXIII Legislatura, año I, tomo I, núm. 12, 25 de septiembre de 1928, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/33/1er/Ord/19280925.html>.

²⁶*Idem*.

²⁷Eduardo Castellanos Hernández *et al.* (coords.), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, op. cit., pp. 131-132.

²⁸El texto constitucional señalaba: “Artículo 86. El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”. Tal redacción sigue vigente.

El 3 de septiembre de 1929, a las 11:00 horas, inició la sesión del Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados. Asistieron 133 diputados. Ahí, Fernando Gómez señaló: “Estando presente en la sesión el C. General Manuel Pérez Treviño, presidente del Partido Nacional Revolucionario, con todo gusto le cedo la Presidencia y pido a todos ustedes que sea aprobada esta moción”. A continuación Pérez Treviño se dirigió a los asistentes, afirmando que “el Partido Nacional Revolucionario considera que éste es uno de los casos típicos en que debe aportar sus conocimientos del medio y las ventajas de su propia organización para resolver un problema que en estos momentos mantiene en tensión a la opinión pública del país”, y que aunque “compete exclusivamente al Congreso de la Unión, en deliberación libre, hacer esta designación; [...] es obligación del Partido, como elemento coordinador, como elemento de control y de orientación, hablar con toda claridad y decir con toda sinceridad, la opinión que se ha formado alrededor de esta cuestión”. Las propuestas presentadas para presidente sustituto fueron: ingeniero Alberto J. Pani, general Joaquín Amaro, general Abelardo Rodríguez y general Juan José Ríos. El apoyo fue evidente para Abelardo L. Rodríguez y se refrendaría el mismo 3 de septiembre, por la tarde, en la sesión del Bloque Nacional Revolucionario, ahora del Congreso de la Unión, a la cual asistieron 132 diputados y 46 senadores.

El 4 de septiembre de 1929, una vez leída la renuncia de Pascual Ortiz Rubio, en el seno del Congreso de la Unión, el trámite de la misma consistió en su envío a las Comisiones Unidas 1ª de Gobernación y 1ª de Puntos Constitucionales de ambas cámaras. Luego de un receso de 10 minutos se procedió a la lectura del “dictamen emitido por las Comisiones Unidas 1ª de Gobernación y 1ª de Puntos Constitucionales de ambas cámaras”. Destacamos una parte de dicho dictamen, especialmente por hacerse cargo de una interpretación del artículo 84 de la CPEUM, respecto de qué calidad correspondía al presidente que habría de nombrarse:

En el presente caso, el nuevo presidente debe tener el carácter de sustituto constitucional y concluir el periodo para el que fue electo el señor ingeniero don Pascual Ortiz Rubio, periodo que se inició el 1 de diciembre de 1928, para concluir el 30 de noviembre de 1934.

Es verdad que el artículo 84 de la Constitución divide el periodo presidencial en dos fracciones de dos años, para establecer, que en el primer periodo y en caso de falta absoluta el presidente, el designado para suplir esa falta sólo tiene el carácter de interino y está obligado a presidir las elecciones que para presidente constitucional debe convocar inmediatamente el Congreso de la Unión; y en el segundo periodo, también de dos años, el designado con su carácter de sustituto termina el plazo para el que fue electo el presidente cuya falta motiva la nueva designación.

Este artículo fue redactado tomando en cuenta que el artículo 83 de la Constitución de 17 consideraba el periodo presidencial de cuatro años, y no fue reformado cuando se hizo la modificación de este precepto, ampliando el periodo presidencial a seis años. Sin embargo, la mente que inspiró a los constituyentes de Querétaro fue la de considerar que cuando la falta absoluta del presidente acaece durante la primera mitad del periodo presidencial, el designado sólo es interino y debe entregar el cargo al electo

en los comicios a que debe ser convocado el pueblo por el Congreso General, y si la falta absoluta se verifica durante la segunda mitad, el que asume la Presidencia concluye el periodo.

Durante las discusiones habidas en el seno del Congreso Constituyente, se desechó el precepto del Proyecto de la Primera Jefatura que consignaba de una manera clara, que en cualquier época de falta absoluta del presidente, el designado para suplirlo debía terminar el periodo, pues se consideró este precepto como esencialmente antidemocrático, y se redactó el artículo en los términos en que aparece en el texto constitucional en vigor, esto es, dividiendo el periodo presidencial en dos fracciones, para el efecto de que si la falta acaece en la primera, el designado tenga el carácter de interino y se proceda a nueva elección y si acaece en la segunda, el de sustituto para concluir el periodo del que motiva la substitución.²⁹

El dictamen fue aprobado por unanimidad de 211 votos, a continuación se suspendió la sesión de Congreso General, y se pasó a sesión de Colegio Electoral. Así, en la sesión extraordinaria del 4 de septiembre de 1932, se designó a Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto, por unanimidad de 211 votos.³⁰ Abelardo L. Rodríguez fue presidente del 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934, trasmitiendo de manera pacífica el poder a Lázaro Cárdenas del Río.

A partir de 1934 y hasta la actualidad no ha vuelto a ocurrir la falta absoluta del presidente de la República. Los mandatos presidenciales se han cumplido sin ningún sobresalto institucional.

Debe mencionarse que se han presentado abundantes iniciativas, con la intención de modificar los mecanismos que permiten suplir la ausencia del presidente. En algunos casos bajo el modelo que estuvo presente en el siglo XIX, donde la designación constitucional era directa pues permitía que ante la ausencia absoluta fuera el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ocupara la presidencia con el carácter de provisional. Otras propuestas tienen que ver con el otorgamiento de facultades al grupo parlamentario al que perteneció el presidente para presentar la pro-

²⁹*Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicano*, XXXV Legislatura, año I, tomo I, núm. 7, 4 de septiembre de 1932, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/35/1er/Ord/19320904.html>

³⁰*Idem*. En la misma sesión se solicitó por senadores y diputados lo siguiente: “Ciudadanos miembros del H. Congreso de la Unión: // Con el objeto de que quede una versión exacta y oficial de lo manifestado en la sesión pública de Bloque, celebrada la tarde de ayer, en que se discutió ampliamente la renuncia del ciudadano presidente de la República y el nuevo nombramiento del Primer Mandatario de la Nación, proponemos que, como anexo o suplemento del *Diario de los Debates* de esta H. Cámara, quede añadido un relato completo de todo lo sucedido en dicha sesión, con inserción de los discursos pronunciados por todos los que hicieron uso de la palabra”. Antes de ser aprobada dicha solicitud, subió a la tribuna Ezequiel Padilla para manifestarse a favor de la solicitud, señalando en la parte final de su intervención: “Ahora bien, compañeros, el centro organizador nuestro ha sido el Partido Nacional Revolucionario. Es él el que lleva la plataforma política, es él el que lleva la voz del pueblo; por esta razón, lo que se diga en el seno del Partido Nacional Revolucionario y mientras estos escaños estén ocupados por hombres enviados por las masas populares incorporadas al Partido Nacional Revolucionario, lo que estos hombres digan, lo que este Partido reclame, lo que este Partido sostenga, es la voz auténtica del pueblo. Es por esta razón por la que yo fundo también la proposición de que todo lo que se dijo ayer en la sesión de nuestro Partido Nacional, en la sesión de estas cámaras y en el seno de los Bloques del Partido Nacional Revolucionario, se incorpore al *Diario de los Debates*, que así perdurará como la voz del pueblo, la voz del Partido Nacional Revolucionario. (Aplausos nutridos.). *Idem*.”

puesta al Congreso de la Unión. Otras iniciativas proponen que sea el presidente de la Cámara de Diputados el que se encargue del despacho del Ejecutivo federal, para evitar la acefalia ante la posibilidad de que no exista consenso en el nombramiento del presidente interino, provisional o sustituto.³¹ En tal sentido, la reforma del 9 de agosto de 2012, hizo eco de tales planteamientos.

Derecho comparado

Francisco Berlín Valenzuela³² señala que los modelos de sustitución o suplencia del presidente de la República, cuando falte su titular, se reducen a dos:

En el primero, la sustitución se da con la existencia de un funcionario previamente designado para suplir las faltas absolutas y de manera inmediata, del titular del Poder Ejecutivo y que, por tal motivo, se constituye la figura de vicepresidente en los Estados Unidos de América, cuyas características están contempladas en la Enmienda número XII, adoptada el 15 de junio de 1804. Dicho modelo se adaptó en México, existiendo hasta 1857. Este mismo modelo corresponde la posibilidad de que un funcionario con cuyas funciones normales les sean propias, sea el sustituto de un presidente en circunstancias excepcionales, como lo fue el presidente de la Suprema Corte en México, hasta 1882 o ahora el presidente del Senado de la República.

En el segundo esquema, le corresponde al Congreso o al Parlamento, o en ocasiones a un órgano interno de dichas corporaciones, la designación del sustituto ante la circunstancia de la ausencia.

En el ámbito del derecho comparado en América Latina, son estos los paradigmas presentes, como se podrá advertir en la siguiente revisión que se ocupa de algunos de los países de la región.

Argentina

En Argentina,³³ el artículo 88 de su Constitución, señala que, en caso de que el presidente adquiera enfermedad, se ausente, muera, renuncie o sea destituido, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente.

Si estas circunstancias les ocurren a ambas figuras, el Congreso determinará el funcionario público que desempeñe la titularidad del Poder Ejecutivo hasta que se extingan las causas de inhabilitación o sea electo uno nuevo.

Como podemos observar, en este caso opera la substitución de manera escalonada, de tal forma que, el presidente es substituido por el vicepresidente, y si ambos llegaren a faltar, la previsión constitucional autoriza a que el Congreso participe en su designación. Parece que esta forma es de las más simples.

³¹Véase Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *Suplencia presidencial. Estudio de los artículos 84 y 85 constitucionales y propuestas de modificación*, México, Centro de Documentación Información y Análisis, 2010.

³²Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 247.

³³Constitución Nacional. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en <http://www.senado.gob.ar/Constitucion/naturaleza>.

Bolivia

La Constitución de Bolivia³⁴ señala en su artículo 169 que, si el presidente de Estado estuviere impedido, lo reemplazará el vicepresidente. A falta de éste, lo suplirá el presidente del Senado. A falta de éste, el presidente de la Cámara de Diputados. En este último caso se convocarán a nuevas elecciones. Si la ausencia es temporal, el vicepresidente asumirá el cargo, por un periodo que no podrá exceder de noventa días.

Colombia

En Colombia,³⁵ el artículo 194 de su Constitución, señala que la muerte, renuncia aceptada, destitución decretada por sentencia, incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarado los dos últimos por el Senado, se considerarán como faltas absolutas. La licencia y la enfermedad son consideradas faltas temporales. Por su parte, el texto del artículo 205 señala que, ante la falta absoluta del presidente de la República, el vicepresidente del Congreso se reunirá *motu proprio* o por convocatoria del presidente de la República, para elegir al reemplazo para terminar su mandato. Por su parte, el mismo artículo prevé la muerte, renuncia aceptada o incapacidad física permanente, que sea reconocida por el Congreso, como falta absoluta del vicepresidente.

Costa Rica

La Constitución de Costa Rica³⁶ en su artículo 135, señala que los vicepresidentes substituirán al presidente en sus ausencias por el orden de su nominación. En ausencias temporales el presidente puede llamar a cualquiera de los dos y si ambos se encontraren indispuestos, el presidente de la Asamblea Legislativa asumirá el cargo.

Chile

En Chile,³⁷ el artículo 28 de su Constitución indica que, si el presidente electo se encontrase impedido, el presidente del Senado asumirá las funciones de vicepresidente, y en su ausencia, el presidente de la Cámara de Diputados. Se trata de una fórmula de substitución.

Ecuador

Por lo que toca a Ecuador,³⁸ el artículo 146 de su Constitución, señala que cuando se presente una ausencia temporal del presidente, lo reemplazará el vicepresidente. La

³⁴Constitución Política del Estado Boliviano. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en <http://senado.gob.bo/sites/default/files/marconormativo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20Plurinacional%20de%20Bolivia.pdf>.

³⁵Constitución Política de Colombia. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>.

³⁶Constitución Política de la República de Costa Rica. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC#ddown

³⁷Constitución Política de la República de Chile. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_15-11.pdf.

³⁸Constitución Política de Ecuador. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf.

ausencia temporal se considera a la enfermedad u otra circunstancia, sin precisar su naturaleza, durante un periodo de tres meses o licencia de la Asamblea.

Si la falta es definitiva será sustituido por el vicepresidente, si ambos faltasen, el cargo será asumido temporalmente por el presidente de la Asamblea Nacional y en 48 horas se convocará a elecciones.

Estados Unidos de América

En el vecino país del norte,³⁹ la Enmienda XXV de 1967 señala que el vicepresidente asumirá el puesto, en caso de ser depuesto, muerte o renuncia. En ausencia del cargo de vicepresidente, el presidente nombrará un vicepresidente que tomará posesión cuando sea confirmado por el voto mayoritario de ambas cámaras del Congreso.

El Salvador

En la Constitución de la República de El Salvador,⁴⁰ prevé el numeral 155, que a falta del presidente será sustituido por el vicepresidente, si faltase éste, uno de los designados el orden de su nominación, lo que supone la existencia de un orden de prelación, previamente diseñado. Si ambos faltasen, la Asamblea designará a quien deba sustituirlo. Si la causa que inhabilite al Ejecutivo durase más de seis meses, quien lo sustituya concluirá el periodo presidencial, pero si fuera temporal, el sustituto ejercerá el cargo mientras dure la ausencia.

Guatemala

En el caso de la Constitución guatemalteca⁴¹ se prevé en el artículo 189, el vicepresidente sustituya al Ejecutivo, tanto en faltas absolutas como temporales. Si faltasen ambos, será sustituido por el designado por el Congreso de la República.

Honduras

En Honduras,⁴² el artículo 242 de su Constitución señala que, en ausencias temporales, el Ejecutivo será sustituido por el vicepresidente. Si la falta es absoluta, el vicepresidente ejercerá hasta terminar el mandato y si éste faltase, el presidente del Congreso Nacional asumirá el Poder Ejecutivo, y a si faltase, el presidente de la Corte Suprema de Justicia asumirá por el tiempo que falte para concluir el mandato.

Panamá

En Panamá,⁴³ el artículo 189 de su Constitución señala que el vicepresidente asumirá por el resto del mandato, las funciones del Ejecutivo por falta absoluta de éste. Si la

³⁹La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

⁴⁰Constitución de la República de El Salvador. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>

⁴¹Constitución Política de la República de Guatemala. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/1188FE6B-B453-3B8C-0D00-549DA12F72CB.pdf>.

⁴²Constitución Política de la República de Honduras de 1982. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en <http://www.congresonacional.hn/dmdocuments/2014/CONSTITUCION-2005.pdf>.

⁴³Constitución Política de la República de Panamá. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en http://www.asamblea.gob.pa/cep/contitucion_del_1972_reforma.pdf.

falta absoluta del presidente y del vicepresidente se presentara cuando menos dos años antes del término del mandato, uno de los ministros de Estado ejercerá el cargo por elección de la mayoría de votos.

Paraguay

En Paraguay,⁴⁴ el artículo 234 prevé la substitución, cuando exista impedimento o ausencia del presidente, previéndose que será substituido por el vicepresidente, y si faltase, será substituido en orden del presidente del Senado, de la Cámara de Diputados o de la Corte Suprema de Justicia. De nueva cuenta, prevalece la fórmula de la substitución con los titulares de los poderes del Estado.

Perú

En Perú⁴⁵ el artículo 115 constitucional prevé que cuando exista impedimento temporal o permanente, el primer vicepresidente asumirá las funciones del Ejecutivo, en su ausencia, el segundo vicepresidente, y por impedimento en ambos, asume el presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el presidente del Congreso convoca a elecciones.

Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁴⁶ prevé como faltas absolutas del presidente, su muerte, renuncia o destitución decretada por el Tribunal Supremo de Justicia. Por incapacidad física o mental, la certificada por una junta médica designada por el mismo Tribunal. El abandono de cargo y la revocación popular del mandato declarado por la Asamblea Nacional. Si se genera una falta absoluta del presidente antes de la toma de posesión, se convocará a elecciones dentro de los 30 días siguientes, tiempo en el cual, el presidente de la Asamblea Nacional se hará cargo del mandato. El presidente electo terminará el mandato por el que fue elegido. Si la falta absoluta se produce en los primeros cuatro años del mandato, se convocará a elecciones dentro de los 30 días siguientes, mientras tanto, el vicepresidente de la República se hará cargo del mandato. El presidente electo terminará el mandato por el que fue elegido. Si la falta absoluta se produce en los últimos dos años, el vicepresidente asumirá el mandato hasta completar el periodo constitucional.

Algunos ejemplos de substituciones presidenciales

Sólo a efecto de permitir una reflexión sobre los procesos de sustitución presidencial en nuestra región y señalando sólo los más recientes, pondríamos por casos relevantes los siguientes:

⁴⁴Constitución de la República del Paraguay. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en http://www.diputados.gov.py/www1/constitucion/constitucion_espanol1992.pdf.

⁴⁵Constitución Política del Perú promulgada el 29 de diciembre de 1993. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucion1993-01.pdf>.

⁴⁶Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Consulta del 12 de julio de 2016, disponible en http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones2/bot_6fad357d2423ffb3b68b83336dc484512d51e49f.pdf.

En noviembre de 1963 a la muerte del presidente John F. Kennedy, el vicepresidente Lyndon B. Johnson asumió el cargo hasta concluir el mandato.

En abril de 2013, a la muerte del presidente Hugo Chávez de Venezuela, el vicepresidente Nicolás Maduro, asumió la presidencia de manera interina.

En abril de 2016, asumió Michel Temer de manera interina la Presidencia de Brasil, ante la separación del cargo de Dilma Rouseff por acusaciones de corrupción.

Reflexión final

A lo largo de la vida constitucional de México, se ha previsto las formas de cómo sustituir al titular del Poder Ejecutivo federal, ante la posibilidad de una ausencia, por la razón que fuere. Esta prevención busca evitar el vacío de poder que puede mermar la eficacia del sistema político, y eventualmente de las instituciones.

Para abreviar el método mexicano, podría establecerse un procedimiento de sustitución, en el que además del presidente del Senado, se incorpore al presidente de la Cámara de Diputados o quizás al ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en aquellas ausencias de carácter temporal.

En todo caso, la sustitución presidencial nos muestra cómo algunas previsiones constitucionales son necesarias para la correcta marcha del Estado mexicano.

Artículo 85

Trayectoria constitucional

Primera reforma

85

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, 3-IX-1932/30-XI-1934

El presidente interino designado por el Congreso de la Unión asumirá el cargo o, en su caso, el presidente provisional designado por la Comisión Permanente.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 13-XI-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reformó la palabra estuviera por “estuviere” y se agrega la palabra “válida”.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma el primer párrafo del artículo es adicional un segundo y tercer párrafo, en el primer párrafo establece que si antes de iniciar un periodo constitucional la elección estuviere hecho declarará válida el presidente cuyo periodo haya concluido será cesado de todas maneras Y será presidente interino el que designe el Congreso. En el segundo párrafo, se indica que, a falta absoluta del presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el presidente de la Cámara de Senadores. En el tercer párrafo, se señala que cuando el presidente solicite licencia, el secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

Artículo 86

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

El artículo 172 de la Constitución de Cádiz de 1812 estableció que dentro de las restricciones a la autoridad del rey estaban las de enajenar, ceder, renunciar, o en cualquiera manera traspasar a otro la autoridad real ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquiera causa quisiere abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podría hacer sin en el consentimiento de las Cortes. Se debe tener presente que desde la Edad Media se había intentado establecer límites al poder absoluto del rey con base en las leyes vigentes. Es decir, el monarca estaría obligado a cumplir con algunas normas de derecho positivo o leyes fundamentales del poder real, del Estado y de la sociedad. Entre los autores restrictivos del poder real estaba Jean Bodin, quien afirmaba en el siglo XVI que aunque el rey tiene autoridad sobre el derecho, debe respetar ciertos principios del orden establecido. Según este autor, la monarquía absoluta tenía un poder soberano pero limitado por la ley de Dios, el derecho natural, las leyes fundamentales, las costumbres y los privilegios.¹ Estimaba que el rey debía respetar la propiedad privada de sus súbditos, la ley de sucesión a la Corona y la inalienabilidad del patrimonio real.

Otro exponente del pactismo político medieval fue el padre Mariana, quien señaló que el pueblo no había delegado en el rey todo el poder, que había conservado para sí cierta autoridad y que las leyes fundamentales eran las cláusulas del contrato de cesión del poder del pueblo al rey, por lo que éste debía respetar esas normas fundamentales:

¹José Antonio Maravall, *Estado moderno y mentalidad social*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1986, tomo 1, p. 296.

Sumario

Artículo 86

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	583
Texto constitucional vigente.	585
Comentario	
Pedro Salazar Ugarte	
y Fernando Villaseñor	
Rodríguez	586
Evolución constitucional	
de la renuncia presidencial	590
Recuento histórico de la renuncia	
presidencial	592
La figura en el derecho	
comparado.	594
Una reflexión final	596
Bibliografía	597
Trayectoria constitucional	598

1. Leyes que establecen el orden de sucesión al trono.
2. Leyes relativas a la percepción de impuestos, y
3. Leyes que aseguren el respeto a la religión del pueblo y, con ello, a la Iglesia.

Con esto el pactismo que en la época de auge del absolutismo real fue una manera de recordarle al rey que su poder lo habían cedido el pueblo y los estamentos privilegiados. Incluso en tiempos de Enrique IV y de los reyes católicos, cuando se hablaba del poder absoluto del monarca y de su origen divino, se afirmaba al mismo tiempo la existencia de un pacto entre el rey y el reino.² Con el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, se estableció que Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serían los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho, y precaver los atentados funestos de la ambición.

Si Fernando VII no se resolviera a venir a México, la junta o la regencia mandarían a nombre de la nación, mientras se resolviera la testa que debía coronarse.

En el artículo 3º de los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, se estableció que sería llamado a reinar en el Imperio Mexicano en primer lugar el señor don Fernando VII, rey católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano el serenísimo señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión el serenísimo señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión el señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca, y por la renuncia o no admisión de éste, el que las cortes del imperio designaren.

En el México independiente encontraremos referencias a la posibilidad de renuncia del titular del Poder Ejecutivo en el artículo 6 de la Cuarta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en el sentido de que el cargo de presidente de la República no es renunciable sino en el caso de reelección, y aun en el sólo con justas causas, que calificaría el Congreso General.

En el artículo 81 de la Constitución Federal de 1857 se estableció que el cargo de presidente de la Unión sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia.

El 6 de mayo de 1904 se modificó el artículo 82 para establecer que los cargos de presidente y vicepresidente de la República sólo son renunciables por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia. Nuevamente modificado el 29 de septiembre de 1916, el Artículo 82 rezaba: “El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 86, que mantuvo íntegra la redacción del artículo 82.

²*Ibidem*, p. 290.

Artículo 86

Texto constitucional vigente

Artículo 86. El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.³ 86

³Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

Artículo 86

Comentario por **Pedro Salazar Ugarte** y **Fernando Villaseñor Rodríguez**

3º La institución de la renuncia presidencial contemplada por el artículo 86 de la Constitución regula jurídicamente una situación particular: la renuncia al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Dada la relevancia política de este supuesto de hecho y de las consecuencias que implicaría, la Constitución establece que la renuncia sólo es aceptable si se encuentra fundada en una “causa grave” que la justifique pero, además, contempla que dicha gravedad sea calificada por el Congreso de la Unión que, a su vez, será el órgano facultado para autorizarla. Es decir, la renuncia del titular del Poder Ejecutivo sólo es posible cuando el Poder Legislativo considera que existen causas justificantes de una gravedad suficiente. Desde esta perspectiva es lícito decir que el artículo 86 recoge un mecanismo de control político ante una eventualidad improbable pero posible: que el presidente de la República decida abandonar el cargo que la ciudadanía le encomendó.

Un primer análisis de esta disposición nos permite afirmar que el ejercicio del cargo de presidente de la República no sólo es un derecho de la persona que obtuvo la mayoría del voto popular en las elecciones correspondientes sino que también es una obligación. Por lo mismo no basta con un mero acto de voluntad para que el presidente abandone el cargo para el que fue electo. Si bien esta obligación no se encuentra contemplada en el catálogo de “obligaciones del presidente” contenido en el artículo 89 de la propia Constitución, es lícito sostener que se encuentra implícita en el texto del artículo 86 en comento. Las razones que explican este carácter obligatorio del cargo de presidente de la República pueden encontrarse, por un lado, en la naturaleza presidencialista de nuestro sistema democrático y, por el otro, en una necesidad consustancial al funcionamiento de cualquier Estado contemporáneo: que los poderes se ejerzan de manera ininterrumpida. Es atinado suponer que el Poder Constituyente previó las salvaguardas necesarias para evitar la situación de ingobernabilidad que podría traer aparejada una renuncia irreflexiva, coaccionada o frívola por parte del titular del Poder Ejecutivo.

Un segundo análisis nos conduce a reflexionar sobre el supuesto de “gravedad” que la Constitución exige como elemento determinante de la causa que justifica la renuncia. Lo primero que debemos advertir es que la noción de “causa grave” es un concepto jurídicamente indeterminado. Ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Congreso de la Unión contemplan criterios para calificar la “gravedad” de las causas que pueden dar lugar a una renuncia justificada por parte del presidente de la República, por lo que es lícito sostener que la calificación correspondiente queda discrecional-

mente en las manos del Congreso de la Unión. Sin embargo, desde un punto de vista doctrinario, es atinado suponer que la(s) causa(s) correspondiente(s) debe(n) ser de una gravedad tal que implique(n) la imposibilidad fáctica del ejercicio de las tareas de gobierno. No debemos perder de vista que el fundamento de legitimidad del titular del Poder Ejecutivo son los votos libremente emitidos por la mayoría de los ciudadanos mexicanos. Así las cosas, en principio, los supuestos que justifican la aceptación de la renuncia presidencial podrían ser los siguientes:

a) En el caso de que el presidente de la República padezca una limitación o un impedimento físico que haga imposible que siga ejerciendo debidamente el cargo. En este supuesto el padecimiento o la enfermedad del titular del Poder Ejecutivo debe ser de tal magnitud que no sea suficiente con operar la sustitución temporal prevista en el artículo 85 de la propia Constitución. Es decir, la renuncia fundada en causas de esta naturaleza sólo debe ser aceptada cuando el presidente se vea imposibilitado para reasumir nuevamente sus funciones. En este supuesto, por ejemplo, es previsible que la calificación de la “gravedad” de la causa que justifica la renuncia sea sustentada con elementos objetivos de naturaleza científica (por ejemplo, los partes médicos correspondientes). Sin embargo, es oportuno advertir que no basta con la existencia de los elementos objetivos que sustentan la “gravedad” de la situación para que la renuncia se materialice ya que la misma sólo tiene lugar si, además de las causas (en este caso científicas) correspondientes, media la voluntad del titular del Poder Ejecutivo que debe, expresamente, presentar su renuncia ante el Congreso de la Unión. Situación que, como bien nos recuerda Diego Valadés, resulta improbable a la luz de nuestra historia política reciente:

Durante décadas, como parte de una cultura política del sigilo, incluso las enfermedades de los presidentes solían ser ocultadas. El sistema constitucional y el sistema político construyeron una imagen de presidentes infalibles, intangibles, perfectos y saludables. Dentro de esta idea quedaba incluida la convicción de indestructibilidad física de los presidentes.⁴

b) En el caso de una situación política de ingobernabilidad de enorme gravedad en la que la renuncia del presidente de la República constituya un medio necesario para superar la situación. En este supuesto la gravedad de la situación política y la utilidad de la renuncia del titular del Poder Ejecutivo sólo pueden ser valoradas a la luz de las coyunturas históricas específicas. Solamente atendiendo a la situación específica y a la realidad histórica particular se podrá determinar si se debe aceptar la renuncia. Pero es importante advertir que una cosa es la gravedad de la coyuntura política concreta y otra es la relación que existe entre dicha situación de emergencia y la titularidad del cargo de presidente por parte de una persona concreta. Esta segunda relación es la que debe valorarse para determinar si procede o no la renuncia del presidente de la República. Es decir, que, desde un punto de vista teórico y de estricto respeto al sentido del texto constitucional, no basta con que se presente una coyuntura de ingobernabilidad política en el país sino que es necesario que el titular del Ejecutivo justifique debidamente que su renuncia tendrá como efecto contribuir a que la situación se supere y que no será un factor para agravarla.

En nuestra historia constitucional, los casos de las renunciias presidenciales presentadas ante el Congreso de la Unión y aceptadas por éste se han enmarcado, no sin

⁴Diego Valadés, *La sustitución presidencial en México y en derecho comparado*, UNAM, III, enero de 2004, p. 2.

manipulaciones, en este segundo supuesto. En este sentido es oportuno reconocer que las presiones políticas pueden desvirtuar el sentido del texto constitucional. Por ello, recordando las presiones que motivaron la renuncia del presidente Francisco I. Madero, en el Congreso Constituyente de 1917, el diputado José Rivera pidió hacer constar en el texto constitucional que la renuncia del presidente no sería aceptada si fuese hecha bajo presión y violencia física o moral. El diputado Machorro Narváez en el mismo Congreso le respondió, no sin un dejo de triste realismo que evidencia las limitaciones de un supuesto como el que ahora nos ocupa, que cuando la violencia obliga a renunciar al presidente, también puede obligar a la Cámara a aceptar dicha renuncia.⁵ Lo mismo vale para las presiones políticas no necesariamente violentas como demuestra el único caso de renuncia presidencial que ha ocurrido en el marco de la Constitución de 1917: la renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio, quien actualizó el supuesto del artículo 86 constitucional debido a la presión que sobre él ejercieron diversos sectores del partido al que pertenecía y que le había permitido ocupar la silla presidencial.

Regresando al texto vigente del artículo 86 constitucional, en tercera instancia, conviene detenernos en el hecho de que la renuncia deba presentarse ante el Congreso de la Unión y deba ser aceptada (tal como lo establece la fracción XXVII del artículo 73 constitucional) por el mismo. Como ya se adelantaba este supuesto se enmarca en el contexto de la teoría de la división de Poderes que implica que éstos deben controlarse y equilibrarse entre sí. Pero, además, conviene advertir, que si corresponde al Poder Legislativo (y no al Poder Judicial) calificar las causas argüidas por el presidente al presentar su renuncia es por el origen democrático y el carácter representativo del Congreso de la Unión. El vínculo que, al menos en teoría, existe entre los diputados y los senadores con la realidad social les debe permitir adoptar una decisión más consciente y razonada y le otorga un halo de legitimidad democrática a la decisión. De hecho, la aceptación de la renuncia no puede darse en automático sino que supone un acto de valoración, se entiende razonada, por parte de los integrantes del Congreso de la Unión lo que implica una cierta deliberación y supone una votación inspirada por el principio mayoritario.

Por otro lado, es clara la redacción del artículo 86 en el sentido de que la calificación de las causas que motivan la renuncia recaerá en el “Congreso de la Unión” lo que implica que ambas cámaras, la de diputados y la de senadores, deberán sesionar conjuntamente para resolver sobre esta materia. Así lo confirma la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 5º establece:

Artículo 5º

1. El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.
2. Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el presidente de ésta lo será de aquél.

⁵Cfr. Eduardo Andrade, “Comentario al artículo 86 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 18a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 320.

Esta situación nos conduce a enfrentar dos cuestiones que no son claras en el texto constitucional ni en el artículo de la legislación secundaria apenas citado: el quórum necesario para sesionar cuando se materializa el supuesto del artículo 86 de la Constitución y la mayoría necesaria para adoptar la decisión correspondiente. Por lo que se refiere a la cuestión del quórum, coincidimos con Eduardo Andrade Sánchez quien, al comentar este mismo artículo constitucional, advierte que:

A diferencia de lo que ocurre para la designación del presidente interino o sustituto hecha por el Congreso de la Unión, para la cual se requiere de un quórum calificado de por lo menos las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso, la aceptación de la renuncia del presidente de la República puede ser resuelta mediante el quórum normal formado por más de la mitad de los congresistas.⁶

Esta interpretación encuentra aceptable fundamento en el artículo 80 de la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que establece que, “Para la realización de la sesión conjunta de las cámaras, se requiere el quórum que para cada una de ellas se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional”. Por su parte, como sabemos, el artículo 63 en la parte conducente señala que “Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”. Así las cosas es razonable y jurídicamente fundado sostener que es suficiente con la presencia del 51 por ciento de los miembros del Congreso de la Unión para que se instale la sesión que tendría a su cargo valorar las causas que explican la solicitud de renuncia del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero, ¿esta mayoría debe conformarse con un determinado número de miembros de *ambas* cámaras o sería suficiente con una mayoría conformada *mayoritariamente* por miembros de una sola de las dos cámaras (en concreto por diputados)? La pregunta no es banal si recordamos que el Congreso de Unión, en situaciones regulares, se integra por 628 miembros de los cuales 500 son diputados federales. Esto significa que, teóricamente y siguiendo un argumento de reducción al absurdo, la mayoría simple de 315 legisladores necesaria para instalar la sesión conjunta de las cámaras podría instalarse exclusivamente con miembros de una sola de ellas. Por ello, también en este caso, coincidimos con Eduardo Andrade cuando advierte que: “Aunque la Ley Orgánica del Congreso no es explícita al respecto, la interpretación que parece correcta es en el sentido de que la medición del quórum debe hacerse separadamente en cada Cámara”⁷ de modo que para que el Congreso de la Unión sesione debidamente para conocer la solicitud de renuncia del presidente es necesaria la presencia de, al menos, 251 diputados y 65 senadores.

Por lo que se refiere a la mayoría de votos necesaria para aceptar la renuncia presentada por el presidente de la República tenemos que, ante el silencio constitucional,

⁶*Ibidem*, p. 321.

⁷*Idem*.

la lógica indica que se trata también de una mayoría del 51 por ciento de los votos presentes en la sesión conjunta de las cámaras que integran al Congreso de la Unión. Jugando con los números esto implica que, en el mínimo extremo, serían suficientes los votos de 159 legisladores para aceptar o rechazar la renuncia del presidente de los Estados Unidos Mexicanos. A la luz de este dato nos parece que, si bien la dinámica política de los últimos años ha derivado en una composición cada vez más plural de los órganos legislativos federales que invita a suponer que en un supuesto de tanta gravedad participarían activamente un amplio número de legisladores de ambas cámaras del Congreso de la Unión (y, por lo mismo, de diferentes partidos políticos), sería saludable para reforzar las garantías que conducen a la estabilidad de las instituciones políticas del país elevar el quórum y/o la mayoría de votos necesarios para adoptar una decisión en la materia.

Evolución constitucional de la renuncia presidencial

Constitucionalmente, el primer antecedente de la regulación sobre esta materia lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Dentro del capítulo de restricciones a la autoridad del rey, esta Constitución le impedía renunciar dicha autoridad así como sus correspondientes prerrogativas y permitía abdicar únicamente con el consentimiento de las cortes. Como podemos ver, desde ese momento, están presentes dos de los elementos esenciales de la regulación en la materia: la irrenunciabilidad sin causa justificada y la necesaria aprobación por parte del órgano legislativo. Sin embargo, conviene advertir que existe una diferencia sustantiva entre la fuente de legitimidad (tradicional) propia de un monarca y la legitimidad (legal/racional) democrática del presidente.

Posteriormente las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, incluían prácticamente los mismos elementos que contempla el artículo 86 constitucional vigente. Sin embargo, un elemento que no se contempla actualmente y que conviene mencionar, era la posibilidad de renunciar al cargo en los casos de reelección presidencial. La consigna antirreeleccionista impulsada por Madero y consagrada como uno de los principios constitucionales más característicos de nuestra Constitución explica por sí misma la ausencia de esta causal en la actualidad. Pero lo cierto es que desde el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, promulgadas el 30 de junio de 1940, aunque siguió existiendo la posibilidad de reelegirse en el cargo de presidente, ya no se contemplaba esta situación como una causal que justificara la renuncia. Desde ese entonces la justificación de la renuncia debía fundarse en alguna “causa grave” como se establece en la actualidad.

El cuarto antecedente digno de rescatarse se encuentra en el voto particular de la minoría en la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año. En dicho voto particular se proponía prever expresamente la posibilidad de la renuncia en los casos de enfermedad del presidente que, a juicio del Congreso, le impidieran absolutamente desempeñar sus funciones. Aunque esta propuesta

no sería recogida de manera expresa en ninguno de los documentos constitucionales posteriores es relevante porque nos ayuda a reconstruir, al menos parcialmente, el sentido de la expresión “causa grave” que se impondría como razón para justificar la renuncia en los años venideros. De hecho, fue a partir del proyecto y de la Constitución de 1857 cuando se conformaron todos los elementos que, con mínimas variaciones, persisten en el actual artículo 86 de la Constitución política. El texto original de la Constitución del 57 establecía lo siguiente: “Artículo 81. El cargo de presidente de la Unión sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia”.

Como podemos ver, el único término que ha cambiado es el de presidente de la Unión por el actual de presidente de la *República*; esto, seguramente, en atención al precepto contenido en el artículo 40 de nuestra actual Constitución, que señala que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *República*” y a pesar de que, ateniéndonos al texto vigente del artículo 80 constitucional, la denominación precisa del cargo en cuestión es la de “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Pero lo cierto es que, más allá de esa pequeña variación, el artículo 86 de la Constitución actual corresponde al texto del artículo 81 de la carta constitucional de 1857. Sin embargo, no está por demás señalar, que la correspondencia entre ambas disposiciones se vio brevemente interrumpida en el año de 1904. Efectivamente el 6 de mayo de 1904 se incluyó, junto a la figura de presidente, la figura de vicepresidente y se contempló que, en ambos supuestos, sería solamente la Cámara de Diputados (y no todo el Congreso como se establecía anteriormente y se restablecería más adelante) el órgano facultado para conocer de las respectivas renunciaciones: “Los cargos de presidente y vicepresidente de la República, sólo son renunciables por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia”.

Como es bien sabido, aun antes de la promulgación de la Constitución de 1917, la figura de la vicepresidencia sería abrogada mediante un decreto presidencial el 29 de septiembre de 1916. El entonces presidente, Venustiano Carranza, justificaría la decisión argumentando que la vicepresidencia no se había “acomodado al genio y tradiciones”⁸ de los mexicanos, por ser la “fuente original de imposiciones, intrigas, discordias, ambiciones o emulaciones inconvenientes, o pretexto y ocasión de traiciones, cuartelazos y golpes de estado”.⁹ El razonamiento de Carranza es pertinente en nuestras reflexiones porque estaba directamente relacionado con el papel del vicepresidente cuando faltaba el presidente de la República (supuesto que, como sabemos, puede materializarse mediante la figura de la renuncia “forzada” como fue en el caso del presidente Madero). Con palabras de Carranza: la vicepresidencia había sido tan funesta que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República¹⁰ [porque nos

⁸Cfr. José Manuel Villalpando, *La silla vacía ¿Qué pasaría si el presidente faltara?*, México, Planeta, 2004, p. 90.

⁹*Idem.*

¹⁰*Ibidem*, p. 91.

tocó] la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos, aunque sobrados de ambición.¹¹

Más allá de la veracidad o falsedad del juicio histórico de Carranza lo cierto es que la figura de la vicepresidencia desaparecería del texto constitucional hasta nuestros días.

Recuento histórico de la renuncia presidencial

El primer gran triunfo del movimiento revolucionario en nuestro país se corona con una renuncia: la del general Díaz. Después de más de 30 años de ejercicio casi ininterrumpido del poder,¹² Porfirio Díaz abandona su cargo el 25 de mayo de 1911. Las causas de esta decisión son varias: su avanzada edad y problemas de salud que empeoraban día a día; la presión de la comunidad internacional que esperaba la alternancia después de los comentarios expresados por el propio Díaz en su histórica entrevista con el periodista norteamericano Creelman; la opinión de sus consejeros quienes veían en el panorama nacional pocas esperanzas para la estabilidad de su gobierno y sobre todo, la victoria inminente del movimiento revolucionario.¹³

Recordemos que en el momento histórico en el que tuvo lugar la renuncia de Díaz aún estaba vigente la Constitución de 1857 con la adición que se había hecho a la Constitución en 1904 y que hemos comentado. De hecho, el general Díaz primero solicitó la renuncia de quien fuera entonces su vicepresidente, Ramón Corral y después renunció él mismo. De esta forma, inmediatamente, tal como lo preveía el mecanismo de sustitución presidencial vigente en ese momento, la silla presidencial correspondería al secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra. Efectivamente, el artículo 81 de la Constitución entonces vigente indicaba lo siguiente:

Parte conducente. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentaren el presidente ni el vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1 de diciembre, cesará sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo en calidad de presidente interino, *el secretario del despacho de Relaciones Exteriores*, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número.

De la misma manera se procederá cuando en caso de falta absoluta o temporal del presidente no se presentare el vicepresidente, cuando a éste se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un periodo ocurriera la falta absoluta de ambos funcionarios.

Como es bien sabido, León de la Barra convocó inmediatamente a las elecciones que, después de una breve campaña que tenía como principal proclama la no reelección, ganó Francisco I. Madero. No aportamos mayor información para los lectores al recor-

¹¹*Idem.*

¹²Si descontamos el periodo de 1880 a 1884 en el que ocupó la silla su compadre Manuel González.

¹³*Cfr.* Villalpando, *op. cit.*, p. 84.

darles que el presidente Madero y su vicepresidente José María Pino Suárez gobernaron en una época de inestabilidad política y social en muchos sentidos sin precedentes. Su breve cargo estuvo lleno de revueltas internas y reclamos de todos los grupos sociales insatisfechos con el estado de las cosas al final de la dictadura de Díaz. Hacer frente a las elevadas expectativas del pueblo mexicano que exigía igualdad y bienestar económico de la noche a la mañana resultaba imposible. El descontento alcanzó su punto máximo en la llamada “decena trágica” con la que terminaría el primer experimento democrático del México moderno. El 9 de febrero de 1913, un ejército rebelde encabezado por Victoriano Huerta tomó prisioneros a Madero y a Pino Suárez en las instalaciones del Palacio Nacional y, antes de asesinarlos, los obligó mediante amenazas, mentiras y chantajes a renunciar a sus cargos. El general Huerta quería hacerse con la presidencia pero, consciente de la volatilidad política que imperaba en la época, quería lograrlo en una manera, al menos formalmente, *jurídica*. Es decir, respetando el procedimiento establecido por el artículo 81 constitucional entonces vigente. El texto de la renuncia de Madero y Pino Suárez transmite la coacción de la que fueron objeto: la falta de convicción que abraza al documento y su sincretismo irreflexivo engrosaron las páginas de la historia oscura de México:

Ciudadanos Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados:¹⁴ En vista de los acontecimientos que han desarrollado de ayer acá en la nación, y para mayor tranquilidad de ella, hacemos formal renuncia de nuestros cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente, para los que fuimos elegidos. Protestamos lo necesario. México, 19 de febrero de 1913. —Francisco I. Madero. José María Pino Suárez.¹⁵

Como quedaría de manifiesto en los comentarios de los constituyentes de 1917, José Rivera y Machorro Narváez, a los que ya hemos hecho referencia, la Cámara de Diputados también se vio afectada por la presión huertista y terminó aceptando la (doble) renuncia. En el dictamen correspondiente consta que “las razones alegadas por los altos funcionarios mencionados son dignas de tomarse en consideración por la gravedad e importancia que revisten, supuesta la situación política que las determina”. ¿Cuáles eran esas razones de gravedad e importancia? ¿Cuál era la “situación política” concreta que las determinaba? Son interrogantes que no encuentran una respuesta satisfactoria en la deliberación parlamentaria del momento.

Todo queda en abstracciones y en rodeos que parecen eludir un hecho cierto: los mecanismos constitucionales habían sido desnaturalizados para servir a los intereses de quien detentaba el poder de la fuerza física, de la coacción ilegítima pero efectiva. De hecho, una vez consumada la aceptación de la viciada renuncia, operó la sustitución presidencial que terminaría concediéndole la silla presidencial al golpista Huerta: primero asumió el poder el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Lascuráin y, tan sólo 45 minutos después, previa renuncia del mencionado, Huerta (que

¹⁴Conviene advertir que, a partir de la reforma constitucional de 1904, la renuncia era presentada solamente ante la Cámara de Diputados y no ante todo el Congreso.

¹⁵Andrade Sánchez, *op. cit.*, p. 319.

había sido nombrado secretario de Gobernación en el único acto de gobierno de Lascuráin) asumiría la presidencia. El nuevo presidente había consumado un golpe de estado con la Constitución en la mano y las vidas de Madero y Pino Suárez en la conciencia. Todo esto en un solo día: el 19 de febrero de 1913. Tiempo después, el 15 de julio de 1914, el propio Huerta y su vicepresidente, Aureliano Blanquet, también tendrían que renunciar y abandonar el país. En su caso, la “gravedad de las causas” era más que justificada.

Una vez derogada la figura de la vicepresidencia, como sabemos, el precepto vigente hasta nuestros días retoma la fórmula original de su antecesor de 1857 y exige que la renuncia se presente ante el Congreso de la Unión a fin de que éste la autorice. El otro único caso histórico de una renuncia presidencial tendría lugar al amparo de esta disposición. En el contexto del maximato iniciado por el presidente Plutarco Elías Calles, tuvo lugar la renuncia de su sucesor Pascual Ortiz Rubio. La mayoría de los historiadores coinciden en que dicha renuncia fue motivada por la oposición de diversos sectores del partido en el gobierno quienes, liderados por el expresidente Calles, no estaban conformes con la actuación ni con la figura de Ortiz Rubio. En estas circunstancias, apenas empezado el segundo año de su mandato, el presidente Ortiz Rubio presentó su renuncia el 3 de septiembre de 1932. El Congreso sesionó inmediatamente, al día siguiente y decidió sin mayores resistencias aceptar la renuncia presidencial por considerar que “la falta de unidad de acción en el Gobierno, debido a la carencia de comprensión entre los órganos representativos de las fuerzas políticas del país, y la Presidencia a su cargo” eran una causa lo suficientemente grave como para justificarla. Es indudable que, de nueva cuenta, el Congreso actuó siguiendo presiones políticas pero, en este caso, no tenían los cañones huertistas en la espalda. Detrás de la renuncia de Ortiz Rubio estaban los intereses del Partido Nacional Revolucionario y de su fundador y, aunque no dejó de forzarse el sentido de la norma constitucional, tuvo lugar cuando la política comenzaba a institucionalizarse.

La figura en el derecho comparado

A diferencia de lo que sucede en otros países con sistemas presidenciales, en la Constitución mexicana, la figura de la renuncia presidencial se encuentra reconocida en una disposición particular del texto constitucional. La mayor parte de los países con sistemas políticos similares al nuestro, aun aquellos con mayor afinidad jurídica o histórica con México, únicamente incluyen el supuesto de la renuncia dentro del catálogo de causales para la cesación o vacancia del Ejecutivo que, en nuestro caso, se encuentran contempladas (junto con las normas relativas a la sustitución correspondiente) en los artículos 84 y 85 de la Constitución. De hecho, existen países que ni siquiera hacen mención a la renuncia o que la homologan a la falta absoluta del presidente. Encontramos entonces una primera distinción: las Constituciones que hacen mención a la renuncia presidencial y las que no lo hacen. En el primer supuesto destacan la Constitución estadounidense y las de Ecuador, El Salvador y Perú en Latinoamérica. A

continuación se transcriben los textos de las constituciones antes referidas en su parte conducente:

Estados Unidos de Norteamérica

Artículo II.

Primera Sección

5. Caso de que el presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, éste pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá prever por medio de una ley el caso de separación, muerte, *renuncia* o incapacidad, tanto del presidente como del Vicepresidente, y declarar qué funcionario fungirá como presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un presidente.

Ecuador

Artículo 167. El presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

1. Por terminación del periodo para el cual fue elegido.
2. Por muerte.
3. *Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional.*
4. Por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional.
5. Por destitución, previo enjuiciamiento político.
6. Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional.

El Salvador

Artículo 155. En defecto del presidente de la República, por muerte, *renuncia*, remoción u otra causa, lo sustituirá el Vicepresidente; a falta de éste, uno de los Designados por el orden de su nominación, y si todos estos faltaren por cualquier causa legal, la Asamblea designará la persona que habrá de sustituirlo.

Perú

Artículo 113. La Presidencia de la República vaca por:

1. La muerte del presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
3. *Aceptación de su renuncia por el Congreso.*
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado.
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

Con vista a los anteriores ejemplos podemos configurar una segunda distinción: las constituciones que prevén el elemento de la aceptación por parte del Poder Legislativo y las que no lo prevén. En nuestros ejemplos, únicamente las constituciones de Ecuador y Perú establecen el binomio Ejecutivo-Legislativo para que opere la renuncia; la Constitución de El Salvador, en cambio, identifica la renuncia con la falta absoluta del presidente y por tanto no exige la aceptación del Congreso. Por su parte, la Cons-

titudin de los Estados Unidos utiliza un mecanismo diferente para solucionar el problema de la renuncia y la consecuente sustitucin presidencial: el de la remisin a la ley. Como podemos observar, nuestra Constitucin es la nica en estos ejemplos que no solamente contempla expresamente la figura de la renuncia presidencial, sino que la regula en un artculo especfico y establece la necesidad de justificar, mediante la acreditacin de una causa grave, dicha accin ante el Poder Legislativo.

Mencin aparte merecen los casos de los pasajes que cuentan con sistemas de gobierno parlamentarios. Como es natural, en la mayora de esos casos, las constituciones respectivas no hacen mencin alguna al supuesto de la renuncia del titular del Poder Ejecutivo ya que, como sabemos, dicho funcionario no cuenta con una legitimidad electoral directa. Sin embargo, en algunos casos, como en el de la Constitucin espaola de 1978, se contempla que la renuncia del presidente (jefe de gobierno) conlleva al cese del gobierno en turno, lo que implica la dimisin de todo el “gabinete”. El artculo correspondiente de la Constitucin espaola es el siguiente:

Espaa

Artculo 101.

1. El Gobierno cesa tras la celebracin de elecciones generales, en los casos de prdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitucin, o por *dimisin* o fallecimiento de su presidente.
2. El Gobierno cesante continuar en funciones hasta la toma de posesin del nuevo Gobierno.

Una reflexin final

Es indiscutible que la figura de la renuncia presidencial tiene un significado especial en los sistemas presidenciales. En estos casos, la persona que detenta la titularidad del Poder Ejecutivo, adem s de contar con una legitimidad democrtica directa, detenta simultneamente la jefatura de gobierno y la jefatura del Estado. Por lo mismo, las constituciones correspondientes deben prever las reglas relacionadas con las diferentes causales que pueden dar lugar a una vacante (temporal o definitiva) del cargo y, sobre todo, las disposiciones relativas al pronto reemplazo del presidente faltante. En este tenor de ideas, el supuesto de la renuncia del titular del Poder Ejecutivo tiene un significado especial porque, dada la importancia de la investidura en cuestin, el sistema poltico en su conjunto debe protegerse contra acciones irresponsables o voluntaristas por parte de alg un presidente en turno que, a partir de una decisin personal e injustificada, pudiera llegar a poner en riesgo la gobernabilidad del pas y la estabilidad de las instituciones polticas en su conjunto. La Constitucin mexicana establece dos salvaguardas para esta eventualidad: *a)* la necesidad de justificar la renuncia presidencial (demostrando la existencia de una “causa grave” que la motive), y *b)* que se presente la renuncia ante el Congreso de la Unin. Sin embargo, no son claras las reglas relacionadas con el qurum y la votacin parlamentaria necesarias para aceptar o rechazar la renuncia presidencial. Dada la importancia del tema, al igual que sucede con las reglas

relacionadas con los mecanismos para una eventual sustitución del titular del Ejecutivo motivada por esta u otras causas (arts. 84 y 85 constitucionales), sería deseable una reforma constitucional que brinde plena certeza a los mexicanos.

Bibliografía

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Comentario al artículo 86 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2004.
- Base de Datos Políticos de las Américas (1998). Cesación Presidencial. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Ejecutivo/Presidencia/cesacion.html>, 13 de mayo de 2005.
- CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional*, México, UNAM/Porrúa, 2003.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2004.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo IX, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados-LVIII Legislatura, 2003.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM/Porrúa, 2001.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 86 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo IX, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados-LVIII Legislatura, 2003.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>, 13 de mayo, 2005.
- VALADÉS, Diego, *La sustitución presidencial en México y en derecho comparado*, documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, enero de 2004.
- VILLALPANDO, José Manuel, *La silla vacía ¿Qué pasaría si el presidente faltara?*, México, Planeta, 2004.

Artículo 86

Trayectoria constitucional

86 Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

Artículo 87

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció por el artículo 173 que el rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entrase a gobernar el reino, prestaría juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente:

N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, juro por Dios y por los santos evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el Reino; que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella; que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del Reino; que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes; que no tomaré jamás a nadie su propiedad; y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado o parte de ello lo contrario hiciere, no debo ser obedecido, antes aquello en que contraviniera, sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude y sea en mi defensa; y si no, me lo demande.

El artículo 155 de la Constitución de Apatzingán de 1814 se refiere al nombramiento de los integrantes del Supremo Gobierno. Estableció que estando presentes dos de los tres que lo integraban, otorgarían su juramento en manos del presidente del Congreso, quien lo recibirá a nombre del Congreso bajo la siguiente fórmula:

¿Juráis defender a costa de vuestra sangre la religión católica, apostólica, romana, sin admitir otra ninguna? —R. Sí juro. —¿Juráis sostener constantemente la causa de nuestra independencia contra nuestros injustos agresores? —R. Sí juro. —¿Juráis observar, y hacer

87

Sumario

Artículo 87

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	599
Texto constitucional vigente.	603
Comentario	
María del Pilar Hernández	
Marco teórico conceptual.	604
Reconstrucción histórica.	606
Análisis exegético.	610
Desarrollo jurisprudencial.	611
Derecho comparado	611
Derecho internacional	612
Bibliografía	613
Trayectoria constitucional	614

cumplir el decreto constitucional en todas y cada una de sus partes? —R. Sí juro. —¿Juráis desempeñar con celo y fidelidad el empleo que os ha conferido la Nación, trabajando incesantemente por el bien y prosperidad de la Nación misma? —R. Sí juro. —Si así lo hicieris, Dios os lo premie; y si no, os lo demande.

Con este acto se tendría al gobierno por instalado. En el mes de noviembre de 1820, Agustín de Iturbide fue nombrado jefe del Ejército que debía combatir a Vicente Guerrero. Sin embargo, Iturbide había mantenido correspondencia constante con Guerrero a fin de alcanzar la independencia. Después de atraerse el apoyo de los principales jefes del Ejército, promulgó el Plan de Iguala, el 24 de febrero de 1821, jurado posteriormente en el pueblo de Iguala el 2 de marzo de ese año. El juramento se prestó a las nueve de la mañana en la casa de Iturbide por los jefes y oficiales del Ejército de las Tres Garantías. Agustín de Iturbide, puesta la mano izquierda sobre el santo Evangelio, y la derecha sobre el puño de su espada, hizo el juramento, que recibió el capellán del Ejército don Fernando Cárdenas en los términos siguientes:

¿Juráis a Dios y prometéis, bajo la cruz de vuestra espada, observar la santa religión católica, apostólica, romana? —Sí, juro.

¿Juráis hacer la independencia de este Imperio, guardando para ello la paz y unión de europeos y americanos? —Sí, juro.

¿Juráis la obediencia del señor don Fernando VII, si adopta y jura la Constitución que haya de hacerse por las Cortes de esta América septentrional? —Sí, juro.

Si así lo hicieris, el señor Dios de los ejércitos y de la paz os ayude; y si no, os lo demande.

En las Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano del 24 de febrero de 1822 se incluyó el juramento que debía hacer la Regencia al asumir sus funciones. Dicho juramento rezaba:

¿Reconocéis la soberanía de la Nación mexicana, representada por los diputados que ha nombrado para este Congreso Constituyente? —Sí, reconozco. —¿Juráis obedecer sus decretos, leyes, órdenes y Constitución que éste establezca, conforme al objeto para que se ha convocado? ¿Y mandarlos observar y ejecutar? ¿Conservar la independencia, libertad e integridad de la Nación, la religión católica, apostólica, romana con intolerancia de otra alguna (conservar el gobierno monárquico moderado del Imperio, y reconocer los llamamientos al trono, conforme al Tratado de Córdoba), y promover en todo el bien del Imperio? —Sí, juro. —Si así lo hicieris, Dios os ayude, y si no, os lo demande. Tendrálo entendido la Regencia, etcétera.

Adoptada la República federal, el artículo 101 de la Constitución Federal de 1824 estableció que el presidente y vicepresidente nuevamente electos cada cuatro años, debían estar el 1 de abril en el lugar en que residieren los Poderes Supremos de la Federación y jurar ante las cámaras reunidas el cumplimiento de sus deberes bajo la fórmula siguiente:

Yo, N. nombrado presidente (o vicepresidente) de los Estados Unidos Mexicanos, juro por Dios y los santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que los mismos Estados Unidos me han confiado, y que guardaré y haré guardar exactamente la Constitución y leyes generales de la Federación.

Con el centralismo adoptado en 1835, la Cuarta Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 establecía en su artículo 12 que el presidente, propietario o interino, para tomar posesión de su cargo, haría ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, juramento bajo la fórmula siguiente:

Yo N., nombrado presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que se me ha confiado y observaré y haré observar exactamente la Constitución y leyes de la Nación. El reglamento interior del Congreso detallará todas las ceremonias de este acto.

Las Bases Orgánicas de 1843 establecieron en su Artículo 201 que todo funcionario público antes de tomar posesión de su destino, o para continuar en él, debía prestar juramento de cumplir lo dispuesto en las bases. El Gobierno reglamentaría el acto del juramento de todas las autoridades.

En la Constitución Federal de 1857 se estableció que el presidente al tomar posesión de su encargo, debía jurar ante el Congreso, y en su receso ante la Diputación Permanente, bajo la fórmula siguiente:

Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.

Durante el Segundo Imperio, en el artículo 3º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 se estableció:

El emperador o el regente, al encargarse del mando, jurará en presencia de los grandes cuerpos del Estado, bajo la fórmula siguiente: “Juro a Dios, por los Santos Evangelios, procurar por todos los medios que estén a mi alcance, el bienestar y prosperidad de la Nación, defender su independencia y conservar la integridad de su territorio”.

El 4 de abril de 1896 se reformó el artículo 83 de la Constitución Federal de 1857 para establecer que la protesta sería ante el Congreso, bajo la fórmula que sigue:

Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; guardar y hacer guardar, sin reserva alguna, la Constitución de 1857, con todas sus adiciones y reformas, las Leyes de Reforma y las demás que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Queda exceptuado de este requisito el secretario del Despacho que se encargue provisionalmente, en su caso, del Poder Ejecutivo.

Otra reforma al artículo 83 mencionado se produjo el 6 de mayo de 1904 en el sentido de que el presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta:

Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas, las Leyes de Reforma, las demás que de aquélla emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. El vicepresidente de la República protestará en la misma sesión, en términos semejantes, desempeñar la vicepresidencia, y en su caso, la presidencia de la República; pero si estuviere impedido para hacer la protesta en esa sesión, deberá hacerlo en otra.

Una vez más, el artículo 83 fue reformado, esta vez el 29 de septiembre de 1916 de manera que el presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, la siguiente protesta:

Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 87 establecía:

El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”.

Artículo 87

Texto constitucional vigente

Artículo 87. El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”.

Si por cualquier circunstancia el presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las cámaras del Congreso de la Unión.¹

En caso de que el presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²

¹Párrafo adicionado, DOF: 09-08-2012.

²Párrafo adicionado, DOF: 09-08-2012.

Artículo 87

Comentario por **María del Pilar Hernández**

87

Marco teórico conceptual

En los diversos ordenamientos constitucionales los términos *protestar*, *jurar* y *prometer* se usan de forma indiferenciada, así, desde su contenido lexical el *prometer* significa e implica la declaración de voluntad que realiza alguna persona de obligarse a hacer, decir o dar alguna cosa (*Enciclopedia general hispana mexicana*, tomo 4, p. 2861).

Por su parte, *protestar* implica la declaración de intención, con fuerza y con ahínco, que realiza una persona en orden a ejecutar una cosa (*Ibidem*, tomo 5, p. 2869).

En tanto que el *jurar*, tiene como contenido el acto de afirmar, reconocer y acatar solemnemente la soberanía de un príncipe, de una institución de gobierno o, en su caso, un símbolo, *i.e.*, juramento es el acto que se concluye en términos solemnes, por concepto verbal, con el cual se invoca una divinidad o un símbolo en testimonio de la verdad de una afirmación (*Ibidem*, tomo 5, p. 937).

En los Estados constitucionales contemporáneos el *juramento*, *protesta* o *promesa* jurídica (constitucional o legal) se entiende como la institución que se determina en dos dimensiones, a saber: primero, como un estándar de legitimidad y, segundo, como el acto jurídico constitutivo de sujeción y tutela a los órdenes normativos constitucional y legal y, en consecuencia, de la determinación de las responsabilidades y sanciones que se derivan en caso de incumplimiento.

En su manifestación legitimatoria implica la expresión de la fórmula, tal como se asienta en los propios textos constitucionales, vía el juramento, como lo apunta Jorge Adame, “se inviste de legitimidad al gobernante” (Adame Goddard, p. 22). Al decir de Orozco Henríquez: “la toma de protesta no es un requisito de validez para la posesión del cargo [...] sino una condición de formalidad para iniciarse en el mismo” (Orozco Henríquez, p. 462).

Desde el punto de vista de la sujeción al orden jurídico, implica la adquisición del estatus de servidor público, en virtud de haber satisfecho las condiciones normativas y estar en aptitud para desempeñar la función pública, ya de origen electivo, bien de designación, atendiendo invariable e indefectiblemente a los fines superiores del Estado.

El juramento reviste aspectos comunes y diferenciados desde el ámbito de derecho público, bien constitucional, ya administrativo.

Al decir de Giorgio Lombardi, en el derecho público se califica a la protesta o juramento, *lato sensu*, como aquella declaración que se expresa en forma solemne y mediante la cual se garantiza la sinceridad de una promesa o la verdad de una afirmación (p. 964).

En razón del contenido que expresa la declaración, el juramento se puede clasificar en promisorio y asertorio. En el primer caso, la manifestación de la voluntad se dirige a vincular el comportamiento del “jurante” en el marco de ciertos límites, individualizados en relación con fines particulares en función de los cuales se expresa el juramento; en el caso del asertorio, el sustrato se determina en razón de la aseveración o afirmación de conciencia.

Vale decir que el tipo de juramento o protesta que se emite en el ámbito de lo público es el promisorio, el que, dirigidos al futuro se concreta, en su explicación material, en una determinada actividad de la que derivan dos consecuencias: Primera, el vínculo que generan tiene como objeto, en y por principio, el compromiso de defender o, al menos, de respetar una determinada forma política de existencia del Estado expresada por medio de la Constitución y de los principios que la animan, por lo que, al decir de Lombardi, “se pueden designar con el término de constitucionales” (p. 965). Segunda, la observancia de los deberes consustanciales al oficio, por parte de quien es titular del mismo.

Ratio materiae, los juramentos pueden ser: religiosos, militares, jurídicos, *i.e.*, de éstos interesan en esta sede los constitucionales y los administrativos. Constitucionalmente se entiende:

El compromiso, asumido en forma expresa y solemne mediante la invocación de valores éticos ampliamente difundidos en la comunidad, según un ritual y una forma preestablecida, de observar en el futuro un comportamiento inspirado en la fidelidad y lealtad respecto a los deberes de orden general o también particulares (Grossi, p. 144).

Desde el punto de vista del derecho administrativo:

No sólo es forma solemne de compromiso de contenido idéntico al deber (deber de fidelidad), ni es simplemente un mecanismo de defensa del poder que se eleva sobre la moralidad del funcionario, es un acto mediante el cual se persiguen particulares sanciones dispuestas por el ordenamiento (Battista Verbari, p. 131).

En ambas materias, el juramento o protesta representa una medida extrema que el propio orden jurídico prevé como garantía de su propia estabilidad, así como de custodia de los valores derivados del derecho positivo.

Más aún, ha de entenderse que el juramento si bien es un acto jurídico en la forma y conforme a la disciplina externa prevista en el orden jurídico positivo, que prescribe las diversas fórmulas en que se ha de emitir así como los casos en que debe ser prestado, también lo es que en relación con los efectos del vínculo que expresa, trasciende la esfera de lo jurídico, para trasladarse a la de índole moral del jurante.

Es de señalar que la protesta o juramento en tanto fórmula, ha de emitirse ante una autoridad —destinataria del juramento— que en tanto representación abstracta del grupo social, dota de mayor significado al acto que se concreta. Tal autoridad, individual

o colectiva —*v. gr.*, el titular del Ejecutivo, el órgano legislativo— recepta la protesta y certifica que sea emitida de conformidad con la rígida fórmula sacramental de la cual deriva su validez.

En el caso del titular del Ejecutivo, como en el de otros servidores públicos sujetos a la protesta, ha de entenderse que realizado el cómputo de la elección para presidente de la República por parte de la institución electoral y/o, en su caso, de la jurisdiccional que declare en última instancia la validez de la elección de aquél, es ya, constitucionalmente, presidente, sólo es necesario cumplir con la expresión de la fórmula que, finalmente, le inviste, como hemos apuntado, de legitimidad, así como determinar su estatus como sujeto constreñido al cumplimiento del orden jurídico y el goce del cúmulo de privilegios e inmunidades y, en caso de incumplimiento, a las responsabilidades que el propio orden jurídico prevé.

La protesta del presidente en los Estados constitucionales, democráticos, republicanos es, a saber: “...la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad” (*El Federalista*, p. 298).

Al decir de Alisar Arteaga: “La protesta precede necesariamente a la toma de posesión, esta es una de las tantas formas o especies de protestas que prevé la Constitución”.

En el acto de juramento, y en virtud de la determinación también de naturaleza constitucional, la autoridad destinataria del acto, Congreso u órgano constitucional en funciones, se erige en fedatario del juramento.

Reconstrucción histórica

La institución que en sus orígenes era esencialmente religiosa, evidencia, también, su fuerte raigambre monárquica y militar que impregnan y transitan por el medioevo y en donde, finalmente, se produce su secularización; así, el sustrato subjetivo del juramento pasa del sentimiento religioso al honor. En esta transmutación, el juramento del constitucionalismo contemporáneo se concreta en la fórmula de sujeción y respeto al orden jurídico democrático, a sus instituciones republicanas y a un régimen de responsabilidades y sanciones.

Por lo que hace al orden constitucional patrio, al igual que en otros Estados nacionales del siglo XIX, la impronta religiosa del juramento estuvo presente en los textos fundamentales. En el caso de la fórmula que nos ocupa se deriva de la expresión genérica de sujeción “de todo servidor público”, que se vincula a la declaración formal que, en cada caso y en razón de la jerarquía del cargo, prescribe la Constitución en particular para los integrantes de cada uno de los órganos constitucionales tradicionales y, en la contemporaneidad, de aquellos órganos constitucionales autónomos.

Así, en la Constitución gaditana de 19 de marzo de 1812, de breve vigencia en México, positiva y prescribe la prestación del juramento por parte del rey y de la autoridad destinataria del mismo, al caso las Cortes. El artículo 131 le asignaba como facultad al órgano legislativo en la segunda disposición de tal precepto, el recibir el juramento al rey, al príncipe de Asturias, condensándose en el artículo 173, no tanto la obligación directa del monarca, como la expresión misma de la fórmula.

Es de mencionar que el juramento implicaba el sometimiento no sólo a la Constitución, las leyes, sino, como se podrá colegir, en el caso del rey, de una serie de símbolos religiosos: “juro por Dios y los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino”.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, dispuso con la misma impronta religiosa, en su artículo 155 la fórmula que revestía el juramento, y que era aplicable a los integrantes del supremo gobierno:

Nombrados los individuos, con tal que se hallen presentes dos de ellos, otorgarán acto continuo su juramento en manos del presidente, quien lo recibirá a nombre del Congreso bajo la siguiente fórmula: “¿Juráis defender a costa de vuestra sangre la religión católica, apostólica, romana? —R. Sí juro. —¿Juráis sostener constantemente la causa de nuestra independencia contra nuestros injustos agresores? —R. Sí juro. —¿Juráis observar y hacer cumplir el decreto constitucional en todas y cada una de sus partes? —R. Sí juro. —¿Juráis desempeñar con celo y fidelidad el empleo que os ha conferido la nación, trabajando incesantemente por el bien y prosperidad de la Nación misma? —R. Sí juro. —¿Si así lo hicieris, Dios os lo premie, y si no os lo demande...”

Es de mencionar la segunda acta, de 2 de marzo de 1821, que se redacta en Iguala, Guerrero, por Agustín de Iturbide y mediante la cual se jura el Plan del mismo nombre, en razón de la serie de expresiones formales que revistió el acto y que ponen en evidencia, nuevamente, la influencia de la religión en la materia que aquí nos ocupa:

En el Pueblo de Iguala, a los dos días del mes de marzo de 1821, en la casa de alojamiento del señor don Agustín de Iturbide, primer jefe del ejército de las Tres Garantías, se congregaron, a las nueve de la mañana, los señores jefes de los cuerpos, los comandantes particulares de los puntos militares de esta demarcación del Sur, y los demás señores oficiales para proceder al juramento prevenido en el acta anterior. Habíase preparado en la sala donde se celebró esta concurrencia, una mesa con un santo Cristo y un misal; el Evangelio del día; y habiéndose acercado a la mesa el señor jefe, puesta la mano izquierda en el santo Evangelio, y la derecha sobre el puno de su espada, hizo el juramento, que recibió el referido capellán en los términos siguientes:

¿Juráis a Dios y prometéis, bajo la cruz de lustra espada, observar la religión católica, apostólica y romana? —Sí, juro.

¿Juráis hacer la independencia de este imperio, guardando para ello la paz y unión de europeos y americanos? —Sí, juro.

Juráis la obediencia al señor Fernando VII, si adopta y jura la Constitución que haya de hacerse por las Cortes de esta América Septentrional? —Sí, juro.

Si lo hicieris, el Señor Dios de los ejércitos y de la paz os ayude; y si no, os lo demande.

En seguida los señores oficiales otorgaron uno a uno el mismo juramento en manos del señor jefe y del nominado padre capellán.

Por su parte, las Bases Constitucionales aceptadas por el segundo Congreso Mexicano en su sesión de instalación de 24 de febrero de 1822, dispuso que previa a la

entrada en funciones de la Regencia, habría de jurar sus miembros bajo la siguiente fórmula:

¿Reconocéis la soberanía de la nación mexicana, representada por los diputados que ha nombrado para este Congreso Constituyente? —Sí, reconozco. —Juráis obedecer sus decretos, leyes, órdenes y constitución que éste establezca, conforme al objeto para que se ha convocado? ¿Y mandarlos observar y ejecutar? ¿Conservar la independencia, libertad e integridad de la nación, la religión católica, apostólica, romana con intolerancia de otra [conservar el gobierno monárquico moderado del imperio, y reconocer los llamamientos al trono, conforme al tratado de Córdoba], y promover en todo el bien del imperio? —Sí, juro. —Si así lo hicieris Dios os ayude, y si no, os lo demande.

En corolario del movimiento federativo de 1823 es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, documento que preveía una amplia regulación del juramento en el caso del presidente y vicepresidente; así, los artículos 101 a 104, expresaban lo relativo a la fórmula y autoridades destinatarias receptoras de aquella. No sobra mencionar que el artículo 103 determinaba la formalidad como constitutiva en el caso del presidente, de la validez de la función, por lo que sujetaba la entrada en funciones del vicepresidente, aun cuando con prelación al titular del Ejecutivo hubiese jurado, hasta que éste lo hiciera.

La Cuarta de las denominadas Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 29 de diciembre de 1836, en su artículo 4º reguló lo relativo al Supremo Poder Ejecutivo.

Por su parte el Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales, de 30 de junio de 1840, prescribió en sus artículos 94, fracción I y 159, la sujeción del presidente de la República al juramento: “todo funcionario público, al tomar posesión de su destino, hará juramento de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, y será después responsable por las infracciones que cometa, o no impida. El presidente de la República jurará ante el Congreso”. Lo relevante de los preceptos citados es que, invariablemente, *proscriben* mención alguna a Dios o los evangelios, ciñéndose en estricto a la fórmula “cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”.

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 25 de agosto de 1842, en su Título IX, “De la observancia, conservación y reforma de la Constitución”, en el artículo 167 repitió casi literalmente la fórmula del Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales, pero omitió las expresiones religiosas.

En razón de la casi invariabilidad en la expresión de la fórmula, en tanto la sujeción a la Constitución y las leyes, citamos el Voto Particular de la Comisión Constituyente de 25 de agosto de 1842 (art. 84); el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 2 de noviembre de 1842 (art. 137), las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 12 de junio de 1843 (art. 201), con una redacción genérica que sujetaba la fórmula expresada por los funcionarios al cumplimiento de las propias Bases, puntualizando la competencia del gobierno para reglamentar el juramento de todas las autoridades.

Por último, el artículo 85 (en el caso del presidente, en relación con el art. 103.5a), 97 (para “los individuos de la Suprema Corte de Justicia, en relación con el art. 103.5a) y el artículo 124 para “todos los funcionarios públicos” del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856, asentaron la fórmula sin variante significativa, salvo aquella prevista en el proemio del Proyecto que expresaba: “En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo”, y que avizoraba, ya, la fuerte influencia de la soberanía del pueblo tan exaltada por Juan Jacobo Rousseau y de lo que se ha dado en llamar: la secularización/laicización del juramento.

La Constitución de 1857 que corona la lucha que inició con el Plan de Ayutla y que fue jurada bajo la fórmula siguiente: “Yo, Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, juro ante Dios reconocer, guardar y hacer guardar la Constitución Política de la República que hoy ha sancionado el Congreso”, previó en su artículo 121 el juramento de los entonces nombrados funcionarios públicos. Consecuente con el mismo proemio consagrado en el Proyecto, a seis días de la promulgación de la Constitución y un mes de clausuradas las sesiones del Congreso Constituyente, el 17 de marzo de 1857, Comonfort:

Expidió un decreto en el que determinaba la forma y el contenido del juramento constitucional. Ahí se ordena que lo debería prestar ante el presidente, todos los secretarios del despacho, los presidentes de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial, el gobernador del Distrito Federal, los directores de cuerpos facultativos y el comandante general. Luego, estos funcionarios recibirían el juramento de sus dependientes. Por su parte los gobernadores tendrían que prestar el juramento y recibirlo de sus subordinados. De los ayuntamientos se decía que jurarían por sí y a “nombre de las poblaciones que representan”. Esto hacía que prácticamente todos los empleados públicos y militares tenían que prestar el juramento. *El empleado que no prestara el juramento sería sancionado con la pérdida del empleo* (Goddard, pp. 22-23) (cursivas de la autora).

Vale señalar que el decreto da lugar no sólo a la secularización del juramento sino, por su contenido “anticlerical” a uno de los momentos trágicos de nuestra historia, la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma.

Sin embargo, para autores como el doctor Fernández Ruiz (p. 1038), es mediante la reforma de 25 de septiembre de 1873 a la Constitución de 57, y bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada que se seculariza el juramento (art. 4º) y se reafirma con la expedición de la Ley de 14 de diciembre de 1874, vía su artículo 21 que dispuso:

La simple promesa de decir verdad y la de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituyen al juramento religioso en sus efectos y penas; pero una y otra sólo son requisitos legales cuando se trate de afirmar un hecho ante los tribunales, en cuyo caso se prestará la primera, y la segunda cuando se tome posesión del cargo o empleo. Esta última se prestará haciendo protesta formal, sin reserva alguna de guardar y hacer guardar en su caso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con sus adiciones y reformas, y las leyes que de ella emanen. Tal protesta la deberán prestar todos los que tomen posesión de un empleo o cargo público, ya sea en la Federación, de los Estados o de los municipios.

Consideramos que más allá de un disenso, la evolución misma de la secularización del Estado, en clave de separación de la Iglesia, admitió su propia lógica teniendo como corolario, precisamente, la Ley Lerdo, con una explicitación que no dejaba margen a dudas del proceso de consolidación del verdadero Estado nacional mexicano.

Por lo que hace a la secuencia histórica del juramento presidencial son de citar los artículos 3º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865, que regresa a la expresión religiosa en el juramento y el 83 de la Constitución reformada de 1857, de 24 de abril de 1896; en la diversa de 6 de mayo de 1904, a este último precepto también se sujetaba el vicepresidente, emitiendo la protesta ante el Congreso o, en su caso, ante la Comisión Permanente.

Es importante la reforma de 1896, en razón de que es la primera ocasión que se alude a la “protesta”, expresión que se reiterará en los siguientes documentos constitucionales, tal como sucede en la tercera reforma que sufre el dispositivo que venimos asentando, en los términos siguientes:

El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.

Finalmente el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de 1 de diciembre de 1916, presentó la redacción del artículo 87 que fue motivo de debate respecto de los signos de interrogación que presentaba, así como de las expresiones “guardar y hacer guardar” o “cumplir y hacer cumplir”, quedando, en última instancia, como aparece ahora. Su aprobación se dio en la 49a sesión ordinaria de 18 de enero de 1917, ya sin discusión y aprobado por unanimidad de 142 votos.

Análisis exegético

El precepto determina como sujeto obligado al titular del Ejecutivo federal, que vinculado sistemáticamente con el artículo 128, implica la calidad de servidor público, de la más alta jerarquía, a la cabeza de la administración pública también de naturaleza federal.

Ha de entenderse que en tanto servidor público se determina el vínculo del presidente a un oficio en particular, *i.e.*, en abstracta prefiguración de la competencia para el desarrollo de determinada actividad inserta en las funciones del Estado, al caso administrativo, de lo que se deriva que el precepto, en su enunciación, no se refiere, en sí, a la persona física o jurídica que desarrolla la actividad, sino al vínculo de tal actividad con el oficio del servidor público de origen electivo democrático.

Tal vínculo se proyecta, incluso, respecto de las consecuencias propias de la emisión del juramento, en especial en lo que se refiere a sus efectos constitutivos que son, específicamente, la sujeción al sistema de responsabilidades de quien es el titular de la función pública.

En obvio de repeticiones (véase *Marco teórico conceptual*), el juramento no sólo determina la formalidad del estatus de servidor público sino que, además, determina la investidura de legitimidad de quienes se colocan en tal carácter, en el caso particular el presidente de la República.

En el caso del titular del Ejecutivo, como en el de otros servidores públicos sujetos a la protesta constitucional y legal (art. 128) ha de entenderse que realizado el cómputo de la elección para presidente de la República por parte de la institución electoral administrativa (art. 41) y/o, en su caso, de la jurisdiccional que declare en última instancia la validez de la elección de aquél, es ya, constitucionalmente, presidente. Sólo es necesario cumplir con la expresión de la fórmula que, finalmente, le inviste, como hemos apuntado, de legitimidad, así como determinar su estatus como sujeto constreñido al cumplimiento del orden jurídico y el goce de cúmulo de privilegios e inmunidades y, en caso de incumplimiento, a las responsabilidades que el propio orden jurídico prevé.

Es de resaltar que el precepto se encuentra vinculado a las previsiones contenidas en los artículos 41, fracción III, párrafo 8, en lo relativo a las facultades de Instituto Federal Electoral; 74, fracción I, en relación con las facultades de la Cámara de Diputados; 78, fracción II, respecto de la facultad de la Comisión Permanente para recibir la protesta del presidente en los casos de receso del Congreso, y 99, fracción II en relación con la declaración de validez de la elección, como acto previo al juramento y toma de posesión del cargo.

Desarrollo jurisprudencial

En lo que va del desarrollo de la Quinta a la Novena Épocas de labor jurisprudencial por nuestro más alto tribunal, sólo se ha emitido una tesis relativa a la Presidencia y a su protesta que, como se observará, más que a la de naturaleza constitucional se refiere a la lega, y, más aún, evidencia el histórico sistema de calificación política que pervivió en nuestro país hasta 1993.

Cámara de Diputados. A la Cámara de Diputados corresponde la facultad exclusiva y soberana de declarar quién es el candidato que resultó electo como presidente de la República, y una vez hecha esta declaración, al declarado toca hacer la protesta de ley y no al otro; y quien haya sido objeto de dicha declaración, carece de personalidad para interpretar el amparo contra los activos relativos de la Cámara, por no ser agraviado, pues ningún derecho ha adquirido para reclamar de una protesta que no corresponde hacer (Robles Domínguez Alfredo.- 4 de febrero de 1921. Diez votos.) (Pleno. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo VIII. P. 288. Tesis Aislada).

Derecho comparado

En el ámbito de la comparación jurídico-constitucional en el ámbito latinoamericano, resulta invariable la obligación constitucional de los titulares de los ejecutivos de

expresar, en el modo y ante la autoridad que ordena, su promesa de cumplir y hacer cumplir el orden jurídico constitucional y legal vía la protesta, la que sin excepción se realiza ante el órgano legislativo (Congreso, Asamblea, *i.a.*).

Por lo que hace a los servidores públicos de los órganos constitucionales tradicionales, son de mencionar, en relación con los titulares de los ejecutivos: Argentina 1994, en su artículo 93 prevé la fórmula juramental que habrán de pronunciar el presidente y vicepresidente ante el presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea; Bolivia, 1967, artículos 68.3 y 92; Brasil, 1988, artículo 78; Chile, 1980, artículo 27; Costa Rica, artículo 137; El Salvador, 1983, artículo 131; Guatemala, artículo 188; Honduras, artículo 244; México, artículo 87, en donde se contiene la fórmula a expresar; Nicaragua 1987, artículo 148; Paraguay, 1992, artículo 232; Perú, 1993, artículo 116; Estados Unidos de Norteamérica, 1787, artículo II, sección 1, numeral 7; Uruguay, 1997, artículo 158; Venezuela, 1999, artículo 186.

Derecho internacional

En el ámbito internacional, no es extraño el juramento de ciertos servidores públicos, a guisa de ejemplo: la Carta de las Naciones Unidas. Documento redactado por los representantes de 50 países, reunidos en San Francisco, del 25 de abril al 26 de junio de 1945, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Los representantes basaron sus trabajos en las propuestas formuladas por los representantes de China, los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética, en Dumbarton Oaks, de agosto a octubre de 1944. La Carta fue firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de los 50 países; Polonia, que no estuvo representada en la Conferencia, la firmó más tarde, convirtiéndose en uno de los 51 Estados miembros fundadores.

La Carta prevé en su artículo 100 que el Secretario General y el personal de la Secretaría, no “solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización”, prescripción que ha derivado en juramento que reviste la fórmula siguiente:

Me comprometo solemnemente a ejercer con toda lealtad, discreción y conciencia las funciones a mi confiadas como funcionario público internacional de las Naciones Unidas, desempeñar esas funciones y regular mi conducta teniendo en cuenta solamente los intereses de las Naciones Unidas, no solicitar ni aceptar instrucciones con respecto al cumplimiento de mis deberes de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización.

Al decir del maestro César Sepúlveda, “La lealtad debe ser a las Naciones Unidas y al Secretario General”. Para el maestro el juramento que emiten los funcionarios internacionales reviste la siguiente formalidad:

Juro solemnemente (protesto, me comprometo, afirmo) ejercer con toda lealtad, discreción y conscientemente las funciones que se me han encomendado como un empleado internacional civil de las Naciones Unidas, cumplir con esas funciones y regular mi conducta sólo con el interés de las Naciones Unidas en mira, y no solicitar o aceptar instrucciones de cualquier gobierno o de otra autoridad externa a la Organización respecto al cumplimiento de mis deberes (César Sepúlveda, p. 5).

Modalidad que se sigue, *i.e.*, en los documentos internacionales que se indican de manera indicativa, no exhaustiva en los artículos 9° de la Constitución de la OIT; VI del Acta Constitutiva de la UNESCO; 7° del Estatuto de la Agencia Internacional para la Energía Atómica; 36 del Estatuto de Europa; 11 de la Convención que establece la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económicos; 10 del Tratado de 1965 que instituye un Consejo y una Comisión únicas de las Comunidades Europeas; 18 de la Carta de la Organización de la Unidad Africana de 1967 (Ngüyen Quoc Dinh, p. 624).

La Constitución europea, adoptada por la Convención Europea el 13 de junio y el 10 de julio de 2003, dispone en su artículo III-333: “El estatuto de los funcionarios de la Unión y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión se establecerán mediante leyes europeas, y se adoptarán previa consulta a las instituciones interesadas”. De aquí se desprende que en las leyes particulares se ha de asentar el juramento de sujeción de los funcionarios internacionales de la Unión, en su carácter, incluso, de titulares de los respectivos órganos.

Concordancias: artículo 41, fracción III, párrafo 8; artículo 74, fracción I; artículo 78, fracción II, y artículo 99, fracción II.

Bibliografía

- ADAME GODDARD, Jorge, “El juramento de la Constitución de 1857”, *Anuario mexicano de historia del derecho*, X, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- BATTISTA VERBARI, Giovanni, “Giurmento. Diritto pubblico. Diritto amministrativo”, *Enciclopedia del Diritto*, tomo XIX-Giunta-Igi, Milán, Giuffré Editore.
- GROSSI, Perfrancesco, “Giurmento. Diritto pubblico. Diritto costituzionale”, *Enciclopedia del diritto*, tomo XIX-Giunta-Igi, Milán, Giuffré Editore, 1969.
- HAMILTON, Madison y Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- LALENTE, María, “El juramento constitucional”, *Anuario de historia del derecho español*, tomo LXV, Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Justicia e Interior, 1995.
- LOMBARDI, Giorgio, Voz: “Diritto pubblico”, *Novissimo Digesto Italiano*, tomo VII, Turín, Unione Tipografico-Editrice Torinese.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús, “Comentario al artículo 87”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Miguel Ángel Porrúa/L Legislatura, 1978.
- QUOC DINH, Ngüyen, *Droit international public*, 6a ed., París, LGDJ, 1999.
- SEPÚLVEDA, César, “Complejidades de la administración de los organismos internacionales”, en *El foro*, México, enero-marzo 1970, consulta de 3 de junio de 2005, disponible en www.bma.org.mx/publicaciones/elforo/enero-marzo/complejidades.htm.

Artículo 87

Trayectoria constitucional

87 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo, en los cuales establece que si el presidente no pudo rendir protesta en los términos del artículo 86 lo hará de inmediato ante las mesas directivas de las cámaras del Congreso de la Unión; en el párrafo tercero se establece que si esto no pudiese pasar y el presidente no pudiese rendir protesta ante las mesas directivas de las cámaras del Congreso lo hará de inmediato el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 88

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812 se establecieron restricciones a la movilidad del rey y del príncipe de Asturias. El artículo 172 trata de las restricciones de la autoridad del rey, entre ellas la de que no puede el rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciere se entiende que ha abdicado la Corona. En cuanto al príncipe de Asturias, tampoco podía salir del reino sin consentimiento de las Cortes; y si saliera sin él, quedaría por el mismo hecho excluido del llamamiento a la Corona. Lo mismo se entendería, permaneciendo fuera del reino por más tiempo que el prefijado en el permiso, si requerido para que vuelva, no lo verificare dentro del término que las Cortes señalen (artículos 206 y 207).

En la Constitución de Apatzingán de 1814 el artículo 141 estableció que ninguno de los tres integrantes del Supremo Gobierno podía pasar ni aun una noche fuera del lugar destinado para su residencia, sin el permiso expreso del Congreso; y si el gobierno residiere en lugar distante, se pediría aquella licencia a los compañeros, quienes avisarán al Congreso en caso de que sea para más de tres días. En el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 se establecía en el artículo 31 que no podía el emperador salir de las fronteras del Imperio, sin consentimiento de la Junta Nacional Instituyente.

El emperador menor no podía salir del Imperio sin consentimiento del Cuerpo Legislativo, bajo la calidad de ser excluido del llamamiento a la Corona. Adoptada la República federal, en el artículo 112, fracción V, de la Constitución Federal de 1824 se estableció que el presidente y lo mismo el vicepresidente no podían salir del territorio de la República sin permiso del Congreso, durante su encargo, y un año después. Durante el primer

88

Sumario

Artículo 88

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	615
Texto constitucional vigente.	617
Comentario	
Rodrigo Gutiérrez Rivas y Mario Iván Vela Pallares	
Consideraciones preliminares	618
Instrumento de control político	619
Reforma y razones para el debate.	621
Bibliografía	624
Trayectoria constitucional	625

centralismo, en la Cuarta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se prohibió al presidente de la República salir del territorio de la República durante su presidencia, y un año después, sin el permiso del Congreso.

En las Bases Orgánicas de 1843 el artículo 89, fracción II estableció que no puede el presidente salir del territorio de la República durante su encargo y un año después sin permiso del Congreso. En la Constitución Federal de 1857 el artículo 84 estableció que el presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos por la diputación permanente. En la reforma hecha al artículo 84 el 6 de mayo de 1904 se estableció que el presidente y el vicepresidente de la República no pueden ausentarse del territorio nacional sin permiso de la Cámara de Diputados.

En la reforma hecha por Venustiano Carranza el 29 de septiembre de 1916 el artículo 84 estableció que el presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 88 establecía: “El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión”.

Artículo 88

Texto constitucional vigente

Artículo 88. El presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, 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. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.¹ 88

¹Artículo reformado, *DOF*: 21-10-1966 y 29-08-2008.

Artículo 88

Comentario por **Rodrigo Gutiérrez Rivas** y **Mario Iván Vela Pallares**

3º

Consideraciones preliminares

El pasado 29 de agosto de 2008, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva modificación al artículo 88 de la Constitución. A partir de esa fecha, este precepto constitucional permite al presidente de la República ausentarse del país durante un periodo de siete días sin necesidad de solicitar permiso a ningún otro órgano de control. Como señala expresamente la actual redacción del artículo, la única obligación del titular del Ejecutivo será informar sobre los motivos que le exigen salir del país así como de los resultados obtenidos durante su estancia en otro u otros Estados. En caso de que la ausencia sea mayor a siete días, entonces sí deberá mediar el permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Este artículo constitucional parte de la premisa de que el presidente no debería poder ausentarse del país sin justificación. La razonabilidad de dicha disposición se basa en el hecho de que la titularidad del Poder Ejecutivo es única e indelegable. Así lo establece el artículo 80 de la Constitución cuando señala que se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo. Esta circunstancia le confiere al titular de dicho poder un carácter insustituible puesto que muchos de los asuntos que debe decidir y firmar le corresponden de manera exclusiva. Por ello es conveniente que los viajes que realice al extranjero tengan límites y puedan ser controlados y evaluados por algún órgano externo al propio Ejecutivo.

En el derecho comparado podemos encontrar diversas maneras de regular esta situación. Por ejemplo, en Latinoamérica algunos países exigen el permiso previo de otro órgano para cualquier ausencia, independientemente de la duración de la misma; y por el contrario, otros países establecen en sus leyes fundamentales que el presidente puede ausentarse por un tiempo definido y sólo cuando exceda ese término deberá mediar el permiso de otro órgano. A partir de la reforma de agosto de 2008, México se cuenta entre los países que siguen la segunda de estas modalidades.

Antes de la reforma que experimentó este artículo, el permiso se basaba en que las ausencias del presidente eran consideradas una excepción a la regla general que lo obligaba a permanecer dentro del territorio nacional. El presidente, según la concepción anterior, estaba obligado a solicitar dicho permiso y sólo en casos excepcionales, cuando el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente lo consideraba conveniente, podía salir. El artículo reformado ya no considera que para las ausencias del presidente deba existir previamente el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. Como se

ha dicho, el permiso sólo deberá solicitarse cuando se exceda el periodo previsto por la norma y ya no ante el Congreso de la Unión sino ante la Cámara de Senadores.

Ahora bien, la posibilidad de que el presidente de la República pueda abandonar durante un periodo determinado el territorio nacional, tiene su justificación en el hecho de que la propia Constitución le otorga facultades que lo pueden obligar a abandonar temporalmente el país; por ejemplo, la facultad de dirigir la política exterior así como la de celebrar tratados internacionales establecida en la fracción X del artículo 89, implican la posible necesidad de que el presidente deba realizar viajes con el objeto de celebrar acuerdos diplomáticos con otros países, o bien, de sostener reuniones con otros mandatarios o funcionarios de instituciones internacionales. En ese sentido, el artículo 88 constitucional ha cumplido la función de establecer una mediación, que se presupone razonable y equilibrada, entre la necesidad de que el presidente cumpla con sus funciones en el exterior sin desatender su encargo dentro del territorio nacional.

Conviene decir que no se trata de ninguna originalidad de la Constitución de 1917. Este tipo de disposiciones —con sus variantes respectivas— fueron incluidas en todas las constituciones que han regido en nuestro país. Ya desde la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció que el rey no podría ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes, y en caso de que lo hiciera se entendería que había abdicado a la Corona.

Instrumento de control político

Ahora bien, es importante destacar que en nuestro país, esta disposición constitucional también cumplía la función de ser un instrumento de control político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Antes de la reforma de 2008 aquí señalada, el Poder Legislativo mexicano estaba facultado por la Constitución para otorgar o no el permiso de salida al presidente; tenía así en sus manos, una herramienta que podía utilizar en el juego de pesos y contrapesos para presionar o negociar con el Ejecutivo.

Para explicar lo anterior, conviene enunciar algunas cuestiones relativas al tema del *control*. En México, de acuerdo con autores como Carla Huerta, los mecanismos de control político que tiene el Poder Legislativo respecto de los actos del Poder Ejecutivo, son los siguientes:

- 1) El juicio de responsabilidad política a altos funcionarios;
- 2) La ratificación por parte del Senado del nombramiento de algunos funcionarios públicos propuestos por el presidente;
- 3) La ratificación por parte del Senado de los tratados y acuerdos internacionales firmados por el presidente y, antes de la reforma al artículo 88 de 2008, y
- 4) El otorgamiento de permisos al presidente.

En relación con este último, conviene decir que a partir del segundo tercio del siglo XX, y hasta el año 2000, debido al dominio casi absoluto que ejerció el presidente de la República —a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— sobre el Congreso de la Unión, la solicitud de permisos de salida presentados por el titular del

Poder Ejecutivo nunca suscitaron mayores discusiones. Los mecanismos de control establecidos por la Constitución para contrapesar las relaciones entre los poderes se encontraban anulados en la práctica debido a las características del sistema de partido hegemónico. Durante dicho periodo, el Congreso poseía cierta influencia sobre el presidente pero no la capacidad real de contrapesar su poder.

Sin embargo, a partir de 1977 México comenzó a experimentar una transformación política que de manera gradual fue sustituyendo el régimen de partido hegemónico por un sistema de partidos más competitivo. Esta situación fue modificando el equilibrio de fuerzas y transformando lentamente el viejo esquema presidencial autoritario para sustituirlo por un modelo distinto. En las elecciones de 1997 el PRI pierde por primera vez en 70 años la mayoría en la Cámara de Diputados y a partir de entonces se instala un modelo de presidencialismo con gobierno dividido que continúa vigente hasta la fecha. Aun cuando en el año 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones a la Presidencia, sobrevivió dicho modelo debido a que el PAN tampoco fue capaz de obtener la mayoría en ninguna de las cámaras.

Como es obvio, el modelo de gobierno dividido cambia la correlación de fuerzas entre los poderes, y el titular del Ejecutivo se ve obligado a asumir una posición diferente frente a sus contrapartes. La capacidad de impulsar programas de gobierno, políticas públicas y leyes ya no depende de forma exclusiva de las negociaciones entre el presidente y su partido. En el nuevo escenario el titular del Ejecutivo se ve obligado a negociar e intentar establecer acuerdos con el Poder Legislativo y los partidos de oposición que ahí se encuentran representados. La transformación del régimen político supone nuevos escenarios de negociación, de presión política y por tanto de activación de los mecanismos de control constitucional que habían permanecido inutilizados bajo el anterior modelo presidencialista.

En relación con el tema que aquí se analiza, es importante señalar que en la LVIII Legislatura (1997-2000), periodo en el que se establece en México el modelo de gobierno dividido, la autorización al presidente para viajar al extranjero se convirtió por primera vez en un asunto controvertido. En 1999, por primera ocasión en la historia de la Constitución de 1917, el presidente se vio obligado a suspender una gira de trabajo por una controversia basada en el artículo 88 constitucional.

Ya desde octubre de 1997 se había planteado un primer debate sobre el tema. En esa fecha, el Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de diversos grupos parlamentarios, aprobó un punto de acuerdo para que la Comisión de Relaciones Exteriores fijara los criterios y elementos mínimos que debían cumplirse para que el Congreso, previa discusión y análisis, pudiera autorizar los permisos de viaje al extranjero que el presidente solicitara. Un año y un mes después, la Cámara aprobó sin discusión el dictamen de la Comisión donde se establecieron siete criterios. Los cuatro más importantes fueron: 1) que la Comisión de Relaciones Exteriores debía emitir un dictamen por cada ausencia del presidente; 2) que para elaborar dicho dictamen, la Comisión solicitaría al Ejecutivo enviar la documentación sobre el viaje de forma anticipada y oportuna; 3) que para el análisis de la solicitud del permiso, la Comisión debía tomar en cuenta la urgencia del viaje y las circunstancias internas previsibles en el país, y 4) se estableció que el titular del Ejecutivo, una vez finalizado

el viaje debería enviar a la Comisión de Relaciones Exteriores los resultados obtenidos durante el mismo.

El 2 de diciembre de 1999, llegó a la Cámara de Diputados —después de haber sido aprobada en la Cámara de Senadores— una solicitud del presidente para ausentarse del 8 al 10 de diciembre de ese mismo año en visita oficial de trabajo a los Estados Unidos de América. Por falta de acuerdo entre los grupos parlamentarios, y como parte de una estrategia política de uno de ellos, la discusión sobre la autorización se pospuso hasta el siguiente martes (un día antes del viaje), lo que obligó al presidente Ernesto Zedillo a suspender el compromiso y a retirar de la Cámara la solicitud del permiso. Esta situación se produjo en una coyuntura delicada que hace suponer la utilización política del artículo 88 como instrumento de control político. En esos días se estaba discutiendo el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000.

Dos años después, ya gobernando el PAN, fue en la Cámara de Senadores donde se volvió a cuestionar una solicitud del presidente para salir del país. En esta ocasión, los senadores, en un hecho sin precedente, negaron el permiso de salida al titular del Ejecutivo. El día 9 de abril de 2002 se negó el permiso al presidente Vicente Fox para viajar a los Estados Unidos y Canadá con 71 votos en contra y 41 a favor. Después de que en 16 ocasiones el Congreso había otorgado el permiso al jefe del Ejecutivo, en esta ocasión votó en contra de su salida. Es importante señalar que esto volvió a ocurrir cuando se había establecido un intenso debate político entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En esta ocasión en una nota en el diario *La Jornada* del día miércoles 10 de abril de 2002 se destacó que fue la primera vez en la historia de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que el Congreso votaba en contra de una salida del presidente al extranjero, y se dio pese al voto a favor de toda la bancada del PAN y a los titubeos iniciales de los senadores del PRD. El priista Genaro Borrego advirtió que no avalarían la nueva salida presidencial porque no estaban de acuerdo con la conducción de la política exterior de la administración de Fox, ya que, dijo el priista, es insensible y entreguista a Estados Unidos y ajena a los intereses de los mexicanos por lo que pone en riesgo la soberanía.

También es importante recordar, para destacar el carácter instrumental que poseía el artículo que se analiza, que en 1999 fueron los diputados del llamado bloque opositor (PRD, PAN y PVEM) quienes interpusieron obstáculos y señalaron objeciones al viaje del entonces presidente Zedillo a Washington. En el 2002 fueron el PRI, PRD y PVEM, como partidos en oposición, quienes en esta segunda ocasión se opusieron al viaje del presidente Fox. Por su parte el presidente, en un mensaje en cadena nacional por radio y televisión, argumentó los motivos de su viaje y acusó a la oposición de empeñarse en que su gobierno “no cumpla con el cambio” por el que votaron los mexicanos.

Reforma y razones para el debate

Producto de esta controversia jurídico política, se presentaron ante el Congreso de la Unión diversas iniciativas de reforma al artículo 88 constitucional con el objeto de agilizar el

otorgamiento de permisos al presidente. Antes de analizarlas conviene recordar que el artículo 88 fue reformado en 1966. En aquella ocasión, la Comisión señaló en su dictamen de primera lectura que no debía quedar reservada de forma exclusiva la facultad de otorgar permisos de salida al presidente al Congreso de la Unión. Consideró que debía extenderse dicha facultad a la Comisión Permanente del Congreso para evitar una situación inconveniente en la que se tuviera que convocar al Congreso a sesión extraordinaria para resolver una cuestión de esta naturaleza. En el dictamen se señaló que debido a que las relaciones de México con el extranjero “se acrecientan sobre la base del contacto personal entre los jefes de Estado y a través de misiones especiales que contribuyen al estrechamiento de la amistad y la ayuda mutua” dicha comisión recomendaba la modificación del artículo para agilizar el permiso de salida al presidente.

El 14 de diciembre de 1999, una semana después de que se obstaculizara el viaje del presidente Zedillo, integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores y diversos grupos parlamentarios presentaron una nueva iniciativa de reforma que no prosperó. En ella se señaló la conveniencia de modificar el artículo 88 para simplificar el régimen de permiso que este artículo establecía. En la exposición de motivos de dicha iniciativa se señalaron dos razones principales:

- a) Dar mayor dinamismo y eficacia al ejercicio de las facultades de Jefe de Estado que la Constitución otorga al presidente, y
- b) Reducir los asuntos de la cargada agenda de trabajo del Congreso.

En relación con el primer señalamiento se argumentó que bajo las actuales condiciones del mundo globalizado, la mayoría de las decisiones económicas, políticas y sociales que conciernen a un país dependen en gran medida de las relaciones internacionales. Esta circunstancia obliga a los jefes de Estado a realizar importantes y frecuentes actividades fuera del territorio nacional que permitan establecer vínculos y estrechar relaciones con otras naciones y con organismos regionales e internacionales. En este contexto —se apuntó en dicha exposición de motivos— el rígido mecanismo para otorgar el permiso de salida al presidente resulta anacrónico dado que fue creado para ser aplicado en otros tiempos, bajo circunstancias que han cambiado notablemente.

Para apoyar dicha argumentación se agregó en dicha exposición de motivos que en la actualidad las actividades en materia de relaciones internacionales se llevan a cabo con extrema rapidez debido al acelerado desarrollo de los medios de comunicación. En los años en los que fue redactado el artículo 88 los viajes exigían meses; en la actualidad bastan unas cuantas horas para cambiar de continente. Sumado a ello —se señala en el documento—, el desarrollo en materia de telecomunicaciones permite al presidente dar atención inmediata, a los problemas sociales o económicos de extrema urgencia que puedan surgir en el país. Por todas estas razones, en dicha iniciativa se propuso que el presidente pudiera ausentarse hasta 15 días, sin requerir permiso del Congreso o de la Comisión Permanente, debiendo sólo comunicarlo previamente al órgano, explicitando los motivos del viaje, y posteriormente rendir un informe ante el mismo.

Por otra parte, los diputados de la LVII Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca presentaron en enero del año 2000 otra iniciativa con base en argumentos

similares a los señalados arriba, en el sentido de que el presidente debería poder ausentarse hasta cinco días sin necesidad de solicitar permiso al Congreso bastando el aviso al Poder Legislativo y debiendo rendir un informe posterior. Finalmente, desde diciembre de 2006 y hasta junio de 2008 se presentaron una serie de iniciativas, en su mayoría provenientes del PAN, que coincidían en modificar el artículo 88 en el sentido de suprimir el requisito que obligaba al presidente a solicitar permiso al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente en su caso.

La exposición de motivos de esta reforma reitera una serie de elementos señalados por sus defensores y que podemos resumir brevemente en:

- 1) La necesidad de abandonar fórmulas arcaicas y obsoletas y en cambio corresponder a los tiempos actuales; en este sentido se señaló que “el avance tecnológico en las comunicaciones y medios de transporte [...] permiten hoy en día una comunicación inmediata y simultánea”;
- 2) La necesidad de impedir que un control político sea utilizado con fines que no corresponden a su naturaleza y por lo tanto evitar “que dicha autorización sea utilizada más como arma política o chantaje, que como un verdadero principio de control”. Es conveniente aclarar sobre este punto lo siguiente: en la exposición de motivos que analizamos se señala que “el ejercicio de esta facultad por parte del Congreso conlleva que se realice atendiendo a criterios ajenos a la política exterior, utilizándose más como un instrumento de control político al alcance del Poder Legislativo”. Contrario a esta argumentación y de acuerdo con lo expuesto en esta investigación, se debe reiterar que los controles políticos son una de las herramientas con que cuentan los órganos de gobierno para mantener un equilibrio en las atribuciones respectivas y por lo tanto son necesarios;
- 3) Obligar al presidente a informar previamente a la Cámara de Senadores sobre los motivos de la ausencia y los resultados de las gestiones realizadas, “establecer un sistema de rendición de cuentas ante el Senado para informar sobre los viajes en el extranjero”;
- 4) Establecer un número de días determinado en los cuales el presidente se puede ausentar sin necesidad de permiso previo y;
- 5) Que ante “la Cámara de Senadores [se] solicite permiso cuando el viaje sea mayor a 7 días naturales, ya que analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal es una facultad exclusiva del Senado de la República establecida en la fracción I del artículo 76 constitucional”.

A dos años de que el presidente Felipe Calderón tomó posesión, siendo la segunda candidatura panista que ha llegado a ocupar ese cargo, se aprobó la reforma del artículo 88, la cual anula la posibilidad de que el permiso para ausentarse del país otorgado por otro órgano siga actuando como control político. El debate durante las discusiones sobre la reforma a este artículo estuvo dividido. A favor de ella, el PAN argumentó que la intervención de la Cámara era obsoleta ya que en estos tiempos los sistemas de comunicación permiten que el presidente no desatienda sus compromisos dentro del territorio nacional aun cuando se encuentre en gira de trabajo. El PRI, en casi su totalidad, avaló la iniciativa propuesta por el PAN. Por el contrario, el PRD, cuestionó la iniciativa fuertemente aduciendo que lo que se estaba consiguiendo era fortalecer el presidencialismo. Asimismo, el senador Torres Mercado del PRD argumentó que:

En el mundo [...] la tendencia apunta hacia el fortalecimiento de las facultades de los parlamentos, no hacia su desmantelamiento [...] si el propio Congreso considera, que ocuparse de la actividad exterior del jefe de Estado es algo sin importancia, pues entonces, el día de hoy asistimos al desmembramiento de una de las facultades esenciales de esta Cámara.

Finalmente la reforma fue aprobada y publicada el 29 de agosto de 2008; en ella, fueron incluidos los elementos que se han enunciado. El artículo modificado, recoge los elementos que se señalaron en la exposición de motivos. De esta manera, en él, se suprime el requisito del permiso; se añade la obligación de presentar informes sobre los motivos y resultados; se establece como límites de la ausencia siete días y; en el caso de excederse de este periodo, se obliga al presidente a contar con el permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

La redacción final del artículo seguramente ocasionará que se susciten una serie de controversias debido a la flexibilidad que se le ha otorgado al presidente para ausentarse del país. El actual artículo 88 tal y como lo encontramos en la Constitución no representa por sí solo un avance o un retroceso en la calidad de la política exterior, puede servir por un lado para agilizarla y mejorarla o puede también permitir que se use abusivamente esta facultad y que sea en perjuicio de la política exterior. Eso no podemos adelantarlos, dependerá del uso que pueda darle el presidente en turno.

En cambio, sí es posible concluir que el sentido del actual artículo 88 reduce y casi extingue su capacidad de instrumento de control político. Si aprovechamos la metáfora clásica que ha servido para explicar la teoría de la división de poderes, podríamos decir que en la balanza de pesos y contrapesos que la Constitución busca establecer entre éstos, el artículo 88 ha dejado de ser una pesa más sobre el platillo del Legislativo capaz de contribuir al equilibrio de las fuerzas. Los poderes públicos deberán ajustarse al contenido del artículo 88 constitucional y sólo los resultados dentro de la política exterior y en la relación de los poderes, podrán darnos elementos para evaluar la conveniencia o no de la reforma implementada.

Bibliografía

- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- , “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, en *Anuario de Derecho Público*, núm. 1, México, Mc Graw Hill, 1997.
- HUERTA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.
- JULIO, Alexei, *Las ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución colombiana de 1991*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- MONTESQUIEU, Charles, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos, 1995.
- NACIF, BENITO, “La nueva relación entre el presidente y el Congreso en México”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, México, CIDE, 1er. semestre de 2004.

Artículo 88

Trayectoria constitucional

Primera reforma

88

Diario Oficial de la Federación: 21-10-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Faculta a la Comisión Permanente para conceder permiso al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-VIII-2008

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Con esta reforma se elimina la limitación que tenía el presidente para salir del país, ahora podrá hacerlo sin pedir permiso a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, únicamente deberá informar los motivos que suscitan el viaje y sus resultados. Si excede de siete días, requerirá el permiso de dicha Cámara.

Artículo 89

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

89

El monarca ejercía la titularidad del poder sobre una diversidad de territorios con diferente consideración jurídico-política, lo que traía como consecuencia que el soberano utilizara distintos títulos junto con el de rey.¹ Así, la utilización de títulos tales como el de conde de Barcelona, duque de Borgoña, archiduque de Austria, conde de Flandes, etcétera. Los Reyes Católicos optaron por intercalar en el dictado los títulos castellanos y aragoneses según la categoría de cada uno de los territorios; esta práctica la siguieron sus sucesores con la peculiaridad de que, al integrarse en la monarquía muchos más territorios, incluyeron los títulos de reyes, duques, marqueses, condes y señores.²

El rey era la cabeza del cuerpo que formaba la monarquía y por ello constituía la fuente de donde “manaba la gracia hacia los distintos órganos”.³

La autoridad del rey como encarnación personal del Estado y supremo rector de la comunidad se manifestaba por medio de insignias o símbolos.⁴ los signos externos y atributos de la realeza durante la baja Edad Media y la Edad Moderna fueron el trono o solio, la corona, el cetro, el manta de púrpura, el orbe y la espada.⁵ Cuando se

Sumario Artículo 89

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	627
Texto constitucional vigente.	656
Comentario	
Miguel Carbonell y Pedro Salazar	
Actualización	
Francisco Tortolero Cervantes y Alberto Abad Suárez Ávila	
Nota a la actualización 2016	659
Introducción	661
El sistema presidencial	662
El presidencialismo en México	668
El presidencialismo a la mexicana y las facultades metaconstitucionales	673
Facultades del presidente de los Estados Unidos Mexicanos	676
Comentario	
Francisco Tortolero Cervantes y Alberto Abad Suárez Ávila	
Adenda: Estudio sobre Gobiernos de Coalición	686
Antecedentes	686
¿El nuevo esquema significa que nos estamos parlamentarizando?	687
¿En cuáles de estos aspectos valdría la pena poner mayor atención?	689
Bibliografía	692
Trayectoria constitucional	695

¹José Sánchez-Arcilla Bernal, *Historia del derecho español*, Barcelona, Cálamo, s/a., p. 496.

²*Idem*.

³Santiago Fernández Conti, *Los Consejos de Estado y Guerra de la Monarquía Hispánica en tiempos de Felipe II, 1548-1598*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998, p. 238.

⁴Luis G. de Valdeavellano, *Curso de Historia de las Instituciones Españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, 3a. reimp., Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992, p. 430.

⁵José Sánchez-Arcilla Bernal, *Historia del derecho*..., p. 496.

proclamaba al nuevo rey, éste recibía la posesión de las insignias en el acto solemne de elevación a la dignidad regia.⁶

El poder del rey se reflejaba en una amplia gama de “regalías”, que consistían en derechos privativos e inalienables del monarca, y no eran los mismos en todos los reinos. Estos derechos consistían en la impartición de justicia, acuñación de moneda, minas, llamado a las armas, mantenimiento de la paz, etcétera. Los distintos ordenamientos jurídicos como el Fuero Viejo de Castilla, las Siete Partidas o El Espéculo concedían distintos poderes al rey. Igualmente el monarca tenía poder de decisión frente a otros reinos: el derecho a la guerra, la paz, celebración de tratados y envío de embajadas. Otra de las facultades reales sería con el tiempo la de creación normativa.⁷

Dentro de sus obligaciones se encontraba la de defender la fe cristiana y la Iglesia, intervenía activamente desde el siglo XIII en la organización eclesiástica, en especial en el nombramiento de obispos.⁸ De ahí el derecho de patronato sobre la Iglesia en Indias. Las facultades del rey frente a la Iglesia se extendieron a campos como la supervisión de las bulas papales previa a su aplicación en el reino; esto se conocía como el *pase regio*; la reforma de las órdenes religiosas y los recursos de fuerza.

A partir de la recepción del derecho romano, la autoridad del príncipe se vio potenciada y sus atribuciones extendidas. Se le consideró la fuente de toda potestad y jurisdicción, “glosadores y comentaristas aluden a este principio, atemperado por la concepción pactista del poder que dominó desde la baja Edad Media...” Sólo el rey era capaz de conferir dignidades y nombrar magistrados y oficiales que ejecutara sus actos de autoridad.⁹ Así, como señala García Marín, el rey como cabeza de la república y fuente de toda jurisdicción gobierna el reino, administra la más alta justicia y distribuye oficios y dignidades.¹⁰

El rey de Castilla y León lo era también de las Indias, ya que éstas habían sido donadas a los reyes de Castilla. Los habitantes de las Indias, cualquiera que fuera su origen, raza o situación social, eran súbditos del monarca castellano y debían ser protegidos por éste. En cuanto a las Indias, una de las obligaciones del rey era la de la inalienabilidad de las mismas, es decir, la no separación de las Indias de la Corona castellana.¹¹

Las celebraciones reales tanto en España como en las Indias tendrán entre sus objetos el cultivar precisamente la adhesión al rey “y afirmar el sentido de pertenencia al imperio, en particular en las lejanas Indias”.¹²

⁶Luis G. de Valdeavellano, *Curso de Historia...*, p. 430.

⁷José Sánchez-Arcilla Bernal, *Historia del derecho...*, pp. 503-504.

⁸*Ibidem*, p. 507.

⁹José M. García Marín, *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Historia de la Administración, 1986, p. 27.

¹⁰*Ibidem*, p. 32.

¹¹Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual de historia del derecho indiano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, pp. 71-72.

¹²Daisy Rípodaz Ardanaz, “Construcción de una imagen de la dinastía en las exequias y proclamaciones reales indianas”, en José Luis Soberanes Fernández y Rosa María Martínez de Codes, *Homenaje a Alberto de la Hera*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, p. 711.

La intervención en los asuntos indianos por parte de los monarcas españoles no tuvo siempre el mismo carácter e intensidad. Mientras que reyes como Carlos V (I de España) y Felipe II intervinieron personalmente en muchos de los negocios americanos de importancia en su conocimiento y resolución, sus sucesores Felipe III y IV, así como Carlos II, delegaron en cierta medida la atención a los asuntos indianos en sus favoritos o validos. Tanto los monarcas como los encargados de los asuntos indianos no tuvieron un contacto directo con el Consejo de Indias, sino que lo hicieron por medio de los secretarios de despacho, funcionarios que relacionaban al rey y a sus validos o favoritos con el Consejo de Indias y viceversa.¹³

Sobre la existencia de virreyes en Castilla, sólo hasta la Edad Moderna se produjo de manera oficial una incorporación de la figura, de origen aragonés (la Corona de Aragón sí contaba con la figura y la había utilizado en Aragón, Cataluña y Nápoles),¹⁴ precisamente en la persona de los representantes personales del rey en Indias,¹⁵ si bien desde la baja Edad Media la existencia de lugartenientes generales o virreyes era frecuente en Castilla.¹⁶

Antes de la instauración de los Virreinos en Indias, se sucedieron los gobiernos unipersonales de Cristóbal Colón (1492-1500) el de Francisco de Bobadilla (1500-1502), el de Nicolás de Ovando (1502-1509) y el de Diego Colón (1509-1523). Cristóbal Colón contaba con las facultades que habían sido determinadas en las Capitulaciones de Santa Fe del 17 de abril de 1492, en las que se le nombró almirante del Mar Océano, virrey y gobernador de las tierras por él descubiertas, cargos que tendría de forma vitalicia y hereditaria. Es pues Colón quien introduce la figura en las Indias.¹⁷ Al retornar de su primer viaje, los Reyes Católicos confirmaron sus cargos mediante privilegio rodado del 28 de mayo de 1493, además de proporcionarle para cada uno de sus subsecuentes viajes las instrucciones correspondientes, esto es el 29 de mayo de 1493, 23 de abril de 1497 y 14 de marzo de 1502.¹⁸ Durante el desempeño del gobierno de Colón hubo diversas insurrecciones y descontento entre los nuevos pobladores, por lo que en el año de 1500 se le relevó del cargo de virrey, aunque sí conservó el de almirante.

A Cristóbal Colón le sucedió en el cargo el juez pesquisidor y gobernador Francisco de Bobadilla, nombrado por los Reyes Católicos el 21 de mayo de 1499, con facultades indagatorias y jurisdiccionales. Bobadilla tomó severas medidas contra la gente de Colón y favoreció a los antes insurrectos. Durante su gobierno los abusos contra los

¹³José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte (1521-1820)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1978, p. 101.

¹⁴Hugo O'Donnel y Duque de Estrada, "Origen y creación de los virreinos", en *Los virreyes marinos de la América Hispana*, Madrid, Instituto de Historia y Cultura Naval, Cuadernos Monográficos, 2002, p. 12.

¹⁵José M. García Marín, *El oficio público en Castilla durante la baja Edad Media*, 2a. ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Historia de la Administración, 1987, p. 106.

¹⁶*Ibidem*, p. 113.

¹⁷Hugo O'Donnel y Duque de Estrada, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual...*, *op. cit.*, pp. 95-96.

indígenas se incrementaron, por lo que fue sustituido por don Nicolás de Ovando, quien el 3 de septiembre de 1501 recibió unas minuciosas instrucciones, con amplias facultades y la orden de someter a juicio de residencia a Bobadilla. Fue enviado, al igual que su antecesor, como juez con funciones de gobierno y llegó acompañado de frailes franciscanos que iban con la encomienda de la evangelización. En ese entonces llegaron a La Española nuevos pobladores españoles, entre los que destaca Bartolomé de las Casas.¹⁹

En 1509 nombran a Diego Colón juez y gobernador de La Española por merced de la Corona, no como heredero de su padre,²⁰ y junto con él, mediante Real Provisión del 5 de octubre de 1511, se creó, como contrapeso a sus pretensiones políticas y virreinales basadas en las capitulaciones de Santa Fe, la Real Audiencia de Santo Domingo, capital de La Española. Cuando en 1523 regresó a España, el gobierno fue asumido por la Audiencia, que en 1528 recibió a su primer presidente y a la vez gobernador, el obispo Sebastián Ramírez de Fuenleal.

Las reclamaciones colombinas continuaron aun después de la muerte de Diego Colón, el 23 de febrero de 1526, hasta que finalmente el nieto de Cristóbal Colón, Luis Colón y Toledo renunció a sus derechos. Se le reconoció el de almirante en carácter hereditario, más una renta vitalicia de 10 mil ducados, el ducado de Veragua en el istmo de Panamá y el marquesado de Jamaica, señoríos a los que renunciaría tiempo después, a cambio de incrementar su renta vitalicia en 7 mil ducados más.²¹

En el caso de la Nueva España, desde 1522 se instauró el gobierno de don Hernán Cortés, como gobernador y capitán general. De 1524 a 1527 gobernaron diversos funcionarios por ausencia de Cortés. El 29 de noviembre de 1527 se sometieron los nuevos territorios a un régimen judicial-gubernativo a cargo de una Primera Audiencia, que debido a los excesos en que incurrió fue desintegrada y conformada en 1530 una segunda Real Audiencia, mejor organizada, que gobernó hasta 1535 con mucho acierto. Sin embargo, como esta Audiencia provocaba un entorpecimiento de la administración, Carlos V decidió, tras consultar con los Consejos de Castilla y de Indias, crear un virreinato, a cuya cabeza estuviere un representante personal del rey.²² Se pensó, señala De la Torre Villar, en el conde de Oropeza, en don Gómez de Benavides, mariscal de Fromista, y en don Antonio de Mendoza para ocupar dicho cargo; sin embargo, el conde de Oropeza no aceptó por enfermedad y Benavides exigía demasiado (30 mil ducados, el gobierno militar y político, así como la administración de justicia) por lo que finalmente se optó por don Antonio de Mendoza, quien tenía menores exigencias.²³ Así, en

¹⁹*Ibidem*, p. 99.

²⁰Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los Virreyes Novohispanos*, México, 1991, tomo I, p. XXVIII. Biblioteca Porrúa 101-102.

²¹Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual...*, p. 101.

²²Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño, "El virreinato castellano: una actitud de incorporación", en *Ars Iuris*. Revista del Instituto de Documentación e Investigación jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, 1996, núm. 15, pp. 84-85.

²³Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias...*, p. XXIX.

1535 ocupó el cargo de primer virrey de la Nueva España don Antonio de Mendoza; don Blasco Núñez de Vela, en el Perú, en 1544.²⁴

El virrey tiene la categoría de representante de la persona del rey, es el *alter ego* del monarca, la encarnación de la majestad. En el Perú el Marqués de Montesclaros “destacaba como rasgo principal de autoridad virreinal el representar al monarca de forma inmediata en territorio indiano”²⁵; también contaba con un ceremonial, corte y guardia equivalentes, salvo por el uso del palio, reservado sólo al rey, aunque también se paseaba al virrey bajo él en los recibimientos, pese a la prohibición expresa contemplada en la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680.²⁶ Señala Juan de Solórzano que “á quien más propiamente los podemos asimilar, es á los mismos Reyes que los nombran y embian, escogiéndolos de ordinario de los Señores titulados, y más calificados de España...”²⁷

El virrey fue el principal funcionario dentro de la organización administrativa Indiana, la superior autoridad dentro del virreinato a su cargo; sus cargos fueron: gobernador, capitán general, presidente de la real audiencia, superintendente de la real hacienda y vicepatrono de la Iglesia en Nueva España.²⁸ Los virreyes gozaron, al menos en teoría, de verdadera universalidad de atribuciones.²⁹

En el Virreinato bajo su cargo, el virrey tiene el mismo poder, mano y jurisdicción que el rey, salvo en los casos que especialmente no llevan exceptuados. En 1614, mediante real cédula emitida en El Escorial se estableció que

a los Virreyes se les debe guardar y guarde la misma obediencia y respeto que al Rey, sin poner en esto dificultad, ni contradicción, ni interpretación alguna. Y con aperebimiento, que los que á esto contravinieren, incurrirán las penas puestas por derecho á los que no obedecen los mandatos Reales...³⁰

Una disposición de 1555, contenida en la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680, fijaba para el ejercicio del cargo de virrey un plazo de tres años;³¹ aunque el rey podía modificar dicho plazo a su entera voluntad, pues hubo periodos de hasta 12 años, caso del virrey Martín Enríquez de Almansa, cuyo gobierno abarcó del 5 de noviembre de 1568 hasta el 4 de octubre de 1580. Incluso, algunos virreyes

²⁴Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana*, compuesta por el doctor don Juan de Solórzano Pereira, Amberes, Por Henrico y Cornelio Verdussen, 1703, lib. V, cap. XII, núm. 2. Véase para el Perú el estudio de Latassa Vasallo, Pilar, *Administración virreinal en el Perú: gobierno del Marqués de Montesclaros (1607-1615)*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1997.

²⁵Pilar Latassa Vasallo, *op. cit.*, p. 12.

²⁶José Miranda, *Las ideas...*, p. 103. Rec.Ind., lib. III, tít. III ley 19.

²⁷Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana...*, lib. V, cap. XII, núm. 6.

²⁸Rosa Ávila Hernández, “El Virrey y la Secretaría del Virreinato”, en *Estudios de Historia Novohispana*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, vol. 10, 1991, pp. 107-108.

²⁹José María Ots Capdequí, “Factores que condicionaron el desenvolvimiento histórico del derecho indiano”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, nueva serie, año II, núm. 5, mayo-agosto, 1969, p. 329.

³⁰Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana...*, lib. V, cap. XII, núm. 7.

³¹Rec. Ind., lib. III tít. III, ley 71.

de Nueva España, una vez que finalizaron su encargo fueron enviados al frente del virreinato del Perú, caso del mismo Enríquez de Almanza.

En tiempos de los Habsburgo, el virreinato de la Nueva España abarcaba al Reino de México o Nueva España, Nueva Galicia, Centroamérica y las islas Filipinas, conquistadas por Miguel de Legaspi. Cada jurisdicción constituía una capitanía general, con excepción de Nueva Galicia, que era una presidencia. En cada jurisdicción existía una Real Audiencia.³²

El virrey gozaba de las siguientes atribuciones: a) gobierno, b) justicia, c) guerra y d) hacienda.

a) *Gobierno*. En materia de gobierno, política y administrativamente actuaban como gobernadores del reino. Solórzano³³ señala que, en Indias, podían hacer y despachar en las provincias de su gobierno en los casos en los que no se les hubiera específicamente exceptuado “todo aquello que pudiera el Príncipe que los nombró si en ella se hallara presente, y que por esta razón su jurisdicción y potestad se ha de tener y juzgar más por ordinaria que por delegada”, además, “así por sus poderes é instrucciones, como por costumbre antigua, pueden ordenar y disponer todo aquello que juzgaren convenir para la seguridad, quietud y buen gobierno de las Provincias de su cargo...” Podía designar a alcaldes mayores y corregidores, siempre que no hubieran sido nombrados ya por el rey, y debía fiscalizarlos permanentemente, así como recibir de ellos las consultas de los casos difíciles dentro de su competencia. En general podía nombrar a todas las autoridades respecto de las cuales no tuviera una prohibición expresa de hacerlo.³⁴

El virrey podía modificar e incluso suspender la ejecución de las disposiciones reales cuando considerara que las circunstancias así lo exigían, por medio de la figura del contrafuero, utilizando la fórmula de *obedézcase pero no se cumpla*. Poseía facultades reglamentarias y de creación de ordenanzas. Asimismo, estaba encargado de vigilar el despacho de correos, el control de abastos, el funcionamiento de depósitos y alhóndigas, el control de los precios, limpieza e iluminación de las calles, construcción, mantenimiento y reparación de puentes y caminos,³⁵ así como el mantenimiento de la paz y el orden en la capital novohispana.³⁶ Podía otorgar en nombre del monarca diversas mercedes, conceder licencias o autorizaciones, confirmar las elecciones municipales y las ordenanzas de los consejos. Era juez de las causas de indios en primera instancia, de cuya segunda instancia conocería la Real Audiencia,³⁷ y principal protector de éstos; actuaba como vicepatrono de la Iglesia Indiana, representando al monarca en el ejercicio de amplias facultades respecto de la Iglesia, y debía mantener la paz y

³²Clarence H. Haring, *El imperio español en América*, trad. Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, 1990, p. 109.

³³Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana*..., lib. V, cap. XIII, núms. 2, 4, 28 y 29.

³⁴Rosa Ávila Hernández, “El Virrey...”, p. 109.

³⁵Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 53.

³⁶Rosa Ávila Hernández, “El Virrey...”, p. 110.

³⁷Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 65.

armonía entre los obispos y demás eclesiásticos. Dirigía la hacienda real, se encargaba de la policía y buen gobierno del virreinato a su cargo.³⁸

b) *Justicia*. Entre sus atribuciones estaba, a partir de 1567 y por disposición de Felipe II, la de actuar como presidente de la Real Audiencia, con la representación del monarca como fuente suprema de justicia;³⁹ las funciones relacionadas las veremos en el apartado siguiente. Además, desde 1591, el virrey administraba justicia en primera instancia a los indios y conocía de los juicios en que éstos eran demandados, sin perjuicio de la intervención de otras autoridades. Conocía también en primera instancia de los delitos comunes cometidos por los oidores de la Real Audiencia, cuando fueran de gran tamaño o escándalo.⁴⁰ Con frecuencia hubo conflictos de competencia entre la Audiencia y los respectivos virreyes, fundamentalmente en el sentido de aclarar si un asunto era de justicia o de gobierno; aunque el virrey siempre tenía la última palabra. Podían también perdonar los delitos comunes y excesos cometidos con la facultad de gracia.⁴¹

c) *Materia de guerra*. En materia militar, tenía el carácter de capitán general, y disfrutaba de la más amplia iniciativa para actuar, incluso en acciones de guerra,⁴² y gozaba también de jurisdicción sobre la Marina.⁴³ Además, podía disponer expediciones militares para la guarda y defensa de sus provincias; con esta finalidad se les daba el título, aparte del de virreyes, de capitanes generales de tales provincias. Contaban entonces con el mando supremo de las fuerzas armadas y de las flotas; mientras éstas estuvieran en su jurisdicción, dependía de ellos el reclutamiento y mantenimiento de las tropas, así como la construcción, conservación, sostenimiento y mejoramiento de las fortalezas y presidios.

d) *Hacienda*. Los virreyes debían cuidar particularmente del buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de la Real Hacienda,⁴⁴ procurar su aumento y claridad en cobro y administración. Debían asistir los jueves por la tarde a la junta de hacienda,⁴⁵ integrada por el oidor decano de la Real Audiencia, el fiscal, los oficiales reales y un escribano. Las juntas podían ser ordinarias y extraordinarias. Las primeras se ocupaban de la marcha normal del fisco; las segundas, de casos graves que representaban gastos o erogaciones extraordinarias.⁴⁶

³⁸Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño, “El Virreinato castellano...”, p. 90.

³⁹Jorge J. Montes Salguero, “Los virreyes y la interrelación de poderes en el sistema jurídico indiano”, en *Boletín de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Segunda Época, verano-otoño, 1993, p. 132.

⁴⁰Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana...*, lib. V, cap. IV, núms. 4-45.

⁴¹Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 27.

⁴²Ignacio Joseph Véase Ortega y Cotes, *Questiones del derecho público en interpretación de los tratados de paces*, Madrid, Antonio Marín, 1747, cap. XXVIII, núm. 7, pp. 330-331.

⁴³José Ignacio Rubio Mañé, *El Virreinato. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1992, tomo I, pp. 111, 113-114. También Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual...*, p. 113.

⁴⁴Véase S Ismael áñez Bella, *La organización financiera de las Indias. Siglo XVI*, México, Escuela Libre de Derecho, Miguel Ángel Porrúa, 1990, pp. 36-50.

⁴⁵Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 56 y lib. III, tít. XV, ley 159.

⁴⁶Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual...*, p. 114.

De todas maneras, señala Ots Capdequí, los virreyes vieron reducidas sus facultades.

por las *instrucciones*, minuciosas que se les daban con sus nombramientos y a los cuales habían de ajustarse en el desempeño de sus mandatos, por la acuciante obligación de *informar* a la Corona, por la figura jurídica de la real confirmación —necesaria para la plena validez de muchas de sus resoluciones—, por la fiscalización de sus actos de gobierno ejercida mediante los reales acuerdos de las audiencias y por el hecho de tener que rendir cuenta de su gestión en las *visitas* —ordinarias y extraordinarias— de que fueron objeto y en los juicios *de residencia*, que también presentaron en las Indias características especiales.⁴⁷

Además, existía la prohibición de que tanto los virreyes como los presidentes, oidores y demás ministros de Las Audiencias de Las Indias contrayeran matrimonio en el distrito de tales Audiencias mientras ocuparan su cargo. La misma prohibición se extendía a sus hijos e hijas,⁴⁸ pues esto “impide la libre administración de justicia por los parentescos, familiaridades, amistades y otros muchos embarazos y dependencias que suelen ocasionar”.⁴⁹

El virrey saliente debía entregar a su sucesor los despachos que tuviera y avisarle del estado de cosas del virreinato a su cargo y, por su parte, el sucesor debía comunicarle las instrucciones con que contaba. Dicha información se podía entregar también por escrito, aunque no todos los virreyes tuvieron tal cuidado u oportunidad.⁵⁰ Desde el virreinato de don Antonio de Mendoza se buscó que el virrey saliente se encontrara con el entrante y de viva voz le transmitiera su experiencia, aunque no todos los virreyes tuvieron la oportunidad de hacerlo, pues a varios les tocó suceder a un virrey ya fallecido o que partía en desgracia. Independientemente de la entrevista, estaba presente la obligación de redactor el informe de su gobierno, conocido como Memorias o relaciones del estado general del reino, en donde se aconsejaba prudentemente cuáles serían las mejores medidas que debía tomar el nuevo representante real en ciertos asuntos.⁵¹

Con la Constitución de Cádiz de 1812 y conforme al artículo 324, el título de virrey cambia por el de Jefe Político Superior. Los artículos 170 al 172 contemplan las facultades del rey. De inicio, la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes. Además de esta prerrogativa, le corresponden como principales las facultades siguientes:

⁴⁷José María Ots Capdequí, “Factores...”, p. 329.

⁴⁸Rec Ind., lib. III, tít III, ley 40.

⁴⁹Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana*..., lib. V, cap. IX, núms. 1-2.

⁵⁰Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana*..., lib. V, cap. XIV, núm. 22, Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 24.

⁵¹Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias*..., p. LIII.

Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.

Segunda: Cuidar de que en todo el Reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

Tercera: Declarar la guerra, y hacer ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.

Cuarta: Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado.

Quinta: Proveer todos los empleos civiles y militares.

Sexta: Presentar para todos los obispados y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato a propuesta del Consejo de Estado.

Séptima: Conceder honores y distinciones de toda clase con arreglo a las leyes.

Octava: Mandar los ejércitos y armadas, y nombrar los generales.

Novena: Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

Décima: Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules.

Undécima: Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y su nombre.

Duodécima: Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.

Décima tercera: Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes.

Décima cuarta: Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducente al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita.

Décima quinta: Conceder el pase, o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales; oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares o gubernativos; y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de Justicia, para que resuelva con arreglo a las leyes.

Décima sexta: Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho.

Por otra parte, el artículo 172 contiene el catálogo de restricciones de la autoridad del rey:

Primera: No puede el rey impedir bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen o auxiliasen en cualquiera tentativa para estos actos, son declarados traidores, y serán perseguidos como tales.

Segunda: No puede el rey ausentarse del Reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciere se entiende que ha abdicado la Corona.

Tercera: No puede el rey enajenar, ceder, renunciar, o en cualquiera manera traspasar a otro la autoridad real ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquiera causa quisiere abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podrá hacer sin en el consentimiento de las Cortes.

Cuarta: No puede el rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español.

Quinta: No puede el rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

Sexta: No puede tampoco obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

Séptima: No puede el rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes.

Octava: No puede el rey imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre, o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes.

Novena: No puede el rey conceder privilegio exclusivo a persona ni corporación alguna.

Décima: No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio o bien vista de hombres buenos.

Undécima: No puede el rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual. Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición, de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.

Duodécima: El rey antes de contraer matrimonio dará parte a las Cortes, para obtener su consentimiento, y si no lo hiciere, entiéndase que abdica la Corona.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 le correspondía al Supremo Gobierno:

1. Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108; correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí, o por medio de los ministros públicos, de que habla el artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente el mismo Congreso.

2. Organizar los ejércitos y milicias nacionales. Formar planes de operación; mandar ejecutarlos; distribuir y mover la fuerza armada, a excepción de la que se halle bajo el mando del Supremo Congreso, con arreglo al artículo 47, y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para asegurar la tranquilidad interior del Estado, o bien para promover su defensa exterior; todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien dará noticia en tiempo oportuno.

3. Atender y fomentar los talleres y maestranza de fusiles, cañones y demás armas; las fábricas de pólvora, y la construcción de toda especie de útiles y municiones de guerra.

4. Proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso.

5. Cuidar de que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos, y el pasto espiritual de la doctrina.

6. Suspende con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspende también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia; remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si hay o no lugar a la formación de la causa.

7. Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los resultados que le franquearan las leyes.

Se establecen asimismo prohibiciones al Supremo Gobierno:

1. Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

2. Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial; avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios.

3. Mandar personalmente en cuerpo, ni por alguno de sus individuos, ninguna fuerza armada, a no ser en circunstancias muy extraordinarias, y entonces deberá proceder la aprobación del Congreso.

4. Dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos.

Se fijaron algunas obligaciones particulares en materias específicas:

1. El Supremo Gobierno estaba sujeto a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de hacienda; por consiguiente, no podrá variar los empleos de este ramo que establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas; podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión.

2. En lo que toca al ramo militar se arreglará a la antigua ordenanza, mientras que el Congreso dicta la que más se conforme al sistema de nuestro gobierno; por lo que no podrá derogar, interpretar ni alterar ninguno de sus capítulos. Se trataba de las Ordenanzas de S. M. para el régimen, disciplina, subordinación, y servicio de sus Ejércitos (subdividido en cuatro tratados, de Orden de S. M., en la Oficina de Antonio Marín, impresor de la Secretaría del despacho Universal de Guerra, 1768) conocidas como Ordenanzas de Carlos III de 1768.⁵²

⁵²Véase Óscar Cruz Barney, “Las Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus ejércitos de 1768 en el México independiente”, en Luis E. González Vales (coord.), *XIII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, San Juan, Puerto Rico, Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Historiador Oficial de Puerto Rico, 2003, tomo II. Existe una edición facsimilar por la Editorial Lex Nova, Valladolid, 1999. Véase para los siglos XV a XVII en España el trabajo de Enrique Martínez Ruiz, *Los soldados del Rey. Los ejércitos de la Monarquía Hispánica (1480-1700)*, Madrid, Editorial Actas, 2008.

3. En materia de hacienda, de guerra, y en cualquiera otra podrá, y deberá presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes, para que sean examinados, mas no se le permite proponer proyectos de decreto extendidos.
4. Deberá pasar mensualmente al Congreso una nota de los empleados y de los que estuvieren suspensos; y cada cuatro meses un estado de los ejércitos, que reproducirá siempre que lo exija el mismo Congreso.
5. Asimismo presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencias de los caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen.

Durante el Primer Imperio, en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 el artículo 30 establecía que toca al emperador:

1. Proteger la religión católica, apostólica, romana, y disciplina eclesiástica, conforme al Plan de Iguala.
2. Hacer cumplir la ley, sancionarla y promulgarla.
3. Defender la patria, su independencia y unión, según el mismo plan.
4. Conservar el orden interior y la seguridad exterior, por todos los medios que en las circunstancias de la guerra, antes sorda, y en la actualidad ostensible con que temerariamente se nos ataca, estén a su discreción, y puedan hacer sentir a los enemigos el poder de la Nación, y la firmeza con que sostendrán sus derechos pronunciados, su gobierno establecido, y el rango a que se ha elevado.
5. Mandar las fuerzas de mar y tierra.
6. Declarar la guerra y hacer tratados de paz y alianza.
7. Dirigir las relaciones diplomáticas y de comercio con las demás naciones.
8. Formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del Imperio.
9. Establecer conforme a la ley, los tribunales que sean necesarios, y nombrar los jueces a propuesta del Consejo de Estado.
10. Cuidar de que se administre pronta y cumplidamente la justicia.
11. Ejercer en su caso y en forma legal y económica las funciones del patronato, debidas a la suprema dignidad del Estado.
12. Conceder pase o retener los decretos conciliares y bulas pontificias que contengan disposiciones generales, oyendo al Cuerpo Legislativo, o hacer lo mismo, oyendo al Consejo de Estado, cuando se versen sobre negocios particulares o gubernativos; o pasándolos, cuando son contenciosos, al Tribunal Supremo de Justicia.
13. Proveer a todos los empleos civiles y militares.
14. Conceder toda clase de honores y distinciones.
15. Indultar a los delincuentes conforme a las leyes.
16. Cuidar de la fabricación de la moneda.
17. Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos.
18. Nombrar y separar libremente los ministros.

Las prohibiciones al emperador se contenían en el artículo 31:

1. Disolver la Junta Nacional Instituyente antes de la reunión del Congreso, ni embarazar sus sesiones.
2. No puede salir de las fronteras del Imperio sin consentimiento de la misma Junta.
3. No puede enajenar ni traspasar a otro la autoridad imperial.
4. No puede hacer alianza ofensiva ni tratado de comercio y de subsidios a favor de potencias extranjeras sin el consentimiento del Cuerpo Legislativo. El efecto de este artículo se suspende hasta que la España reconozca nuestra independencia.
5. No puede ceder o enajenar el territorio o bienes nacionales.
6. No puede conceder privilegios exclusivos.
7. No puede privar a nadie de su libertad, siendo los ministros responsables de esta disposición, a menos que el bien y la seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, en cuyo caso podrá el Emperador expedir órdenes al efecto, con tal que dentro de quince días a lo más, la haga entregar al tribunal competente.

En caso de convulsiones intestinas, como las que actualmente asoman, se autoriza al Emperador, por el bien de la patria, con todo el poder de la ley, que se pondrá por apéndice a este reglamento.

Adoptada la República Federal, en el artículo 16 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se contienen las atribuciones del Supremo Poder Ejecutivo que eran las siguientes:

- I. Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.
- II. Nombrar y remover libremente los secretarios del Despacho.
- III. Cuidar de la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- IV. Nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda, según la Constitución y las leyes.
- V. Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso General; y no estando éste reunido, del modo que designe la Constitución.
- VI. Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la defensa exterior, y seguridad interior de la Federación.
- VII. Disponer de la militar local, para los mismos objetos; aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados, obtendrá previo consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria.
- VIII. Nombrar los empleados del ejército, milicia activa y armada, con arreglo a ordenanza (la de Carlos III), leyes vigentes y a lo que disponga la Constitución.
- IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares de que habla la atribución anterior, conforme a las leyes.
- X. Nombrar los enviados diplomáticos y cónsules con aprobación del Senado, y entretanto éste se establece, del Congreso actual.
- XI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso General.
- XII. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley.

XIII. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución General y las leyes; pudiendo por una sola vez objetar sobre éstas cuanto le parezca conveniente dentro de diez días, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso.

XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.

XV. Suspender de los empleos hasta tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

En la Constitución Federal de 1824 el artículo 110 contiene las atribuciones del presidente:

I. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General.

II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales.

III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.

IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho.

V. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno.

VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

VIII. Nombrar a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.

IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o Territorios, obtendrá previamente consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el Consejo de Gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designa la facultad XII del artículo 50.

XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General.

XV. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

- XVI. Pedir al Congreso General la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días útiles.
- XVII. Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del Consejo de Gobierno.
- XVIII. Convocar también al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando el Consejo de Gobierno lo estime necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.
- XIX. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes.
- XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea debérseles formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.
- XXI. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescritos con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado, y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.

Las restricciones a las facultades del presidente se contemplan en el artículo 112:

- I. El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso General, o acuerdo en sus recesos del Consejo de Gobierno, por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes y cuando las mande con el requisito anterior, el vicepresidente se hará cargo del gobierno.
- II. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas en el término de cuarenta y ocho horas a disposición del tribunal o juez competente.
- III. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no la podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.
- IV. El presidente no podrá impedir las elecciones y demás actos que se expresan en la segunda parte del artículo 38.
- V. El presidente y lo mismo el Vicepresidente no podrá sin permiso del Congreso salir del territorio de la República durante su encargo, y un año después.

En el primer centralismo, el artículo 6º de las Bases Constitucionales de 1835 establecieron que el ejercicio del Poder Ejecutivo residirá en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la Ley Constitucional.

En la Cuarta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se estableció que son prerrogativas del presidente de la República:

- I. Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso General, en los casos no exceptuados en la Tercera Ley Constitucional.
- II. Que no puedan dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que dirija al Congreso General en todo lo que está facultado para hacerlas.
- III. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge el presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional.
- IV. No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.
- V. No poder ser procesado, sino previa la declaración de ambas cámaras, prevenida en el artículo 49, párrafo último de la Tercera Ley Constitucional.
- VI. Nombrar libremente a los secretarios del Despacho, y poderlos mover siempre que lo crea conveniente.
- VII. Elegir y remitir a las cámaras oradores que manifiesten y apoyen la opinión del gobierno, en todos los casos en que la importancia del asunto haga, a su juicio y al del Consejo, oportuna esta medida.

En el artículo 17 se contienen las atribuciones del presidente de la República:

- I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.
- II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el Consejo, para el buen gobierno de la Nación.
- III. Hacer, con acuerdo al Consejo, las observaciones que le parezca a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación, no siendo en los casos exceptuados en la Tercera Ley Constitucional.
- IV. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso.
- V. Resolver, con acuerdo del Consejo, las excitaciones de que hablan los párrafos 1º y 6º, artículo 12, de la Segunda Ley Constitucional.
- VI. Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias.
- VII. Resolver lo convoque la Diputación Permanente a sesiones extraordinarias, y señalar, con acuerdo del Consejo, los asuntos que deben tratarse en ellas.
- VIII. Negarse, de acuerdo con el Supremo Poder Conservador, a que la Diputación Permanente haga la convocatoria para que la faculte el artículo 20 de la Tercera Ley Constitucional en su segunda parte.
- IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes.
- X. Nombrar a los consejeros en los términos que dispone esta ley.
- XI. Nombrar a los gobernadores de los Departamentos a propuesta en terna de la Junta departamental y con acuerdo del Consejo.
- XII. Remover a los empleados diplomáticos siempre que lo juzgue conveniente.

XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de Diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la Tercera Ley Constitucional.

XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la Quinta Ley Constitucional.

XVI. Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes.

XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior.

XVIII. Declarar la guerra en nombre de la Nación, previo el consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso en arreglo a lo que dispongan las leyes.

XIX. Celebrar concordatos con la silla apostólica, arreglando a las bases que le diere el Congreso.

XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación de Congreso antes de su ratificación.

XXI. Recibir ministros y demás enviados extranjeros.

XXII. Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de ésta, y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales.

XXIII. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo.

XXIV. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con consentimiento del Senado, si contienen disposiciones generales, oyendo a la Suprema Corte de Justicia, si se versan sobre asuntos contenciosos, y al Consejo si fueren relativos a negocios particulares o puramente gubernativos.

En cualquier caso de retención deberá dirigir el Sumo Pontífice, dentro de dos meses a lo más, exposición de los motivos, para que, instruido Su Santidad, resuelva lo que tuviere a bien.

XXV. Previo el concordato con la silla apostólica, y según lo que en él se disponga, presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos, que sean del patronato de la Nación con acuerdo del Consejo.

XXVI. Conceder o negar, de acuerdo con el Consejo, y con arreglo a las leyes, los indultos que se le pidan, oídos los tribunales cuyo fallo haya causado la ejecutoria, y la Suprema Corte de Justicia, suspendiéndose la ejecución de la sentencia mientras resuelve.

XXVII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda.

XXVIII. Providenciar lo conducente al buen gobierno de los Departamentos.

XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.

XXX. Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso.

XXXI. Conceder, el acuerdo con el Consejo, cartas de naturalización, bajo las reglas que prescriba la ley.

XXXII. Dar pasaporte a los mexicanos para ir a países extranjeros, y prorrogarles el término de la licencia.

XXXIII. Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los no naturalizados que le sean sospechosos.

XXXIV. Conceder, de acuerdo con el Consejo, privilegios exclusivos en los términos que establezcan las leyes.

Las prohibiciones se encontraban en el artículo 18:

I. Mandar en persona las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso General, o en sus recesos, del Senado, por el voto de dos terceras partes de los senadores presentes. Mientras esté mandando las fuerzas, cesará toda su intervención en el gobierno, a quien quedará sujeto como general.

II. Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero, cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrán arrestar a los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar.

III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo tercero, artículo 2º, de la Primera Ley Constitucional.

IV. Salir de territorio a la República durante su presidencia, y un año después, sin el permiso del Congreso.

V. Enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional.

VI. Ceder ni enajenar los bienes sin consentimiento del Congreso.

VII. Imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones de ninguna especie, generales ni particulares.

VIII. Hacer ejecutar los actos que prohíben los párrafos 4º, 5º, 6º y 7º, artículo 2º, de la Primera Ley Constitucional, y el 5º, artículo 45, de la Tercera Ley Constitucional.

IX. Impedir o diferir las elecciones establecidas en las leyes constitucionales.

X. Impedir o turbar las reuniones del Poder Conservador o negar el cumplimiento a sus resoluciones.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 el artículo 85 determinó que el presidente es jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior.

Las obligaciones del presidente son:

I. Guardar la Constitución y las leyes y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna.

II. Hacer que a los tribunales se les den todos los auxilios necesarios para la ejecución de sentencias y providencias judiciales.

Le corresponde al presidente de la República:

I. Publicar y circular las leyes y decretos del Congreso nacional y del Senado en su caso.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho.

- III. Nombrar con aprobación del Senado ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República, y removerlos libremente.
- IV. Expedir órdenes, y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas, con la obligación de oír la opinión del Consejo.
- V. Decretar que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, designando los únicos asuntos de que deberá ocuparse, con la obligación de oír la opinión del Consejo.
- VI. Nombrar los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad, y en la forma que dispongan las bases y las leyes.
- VII. Expedir los despachos a todo empleado público cuando por la ley no deba darlos otra autoridad.
- VIII. Suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.
- IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables.
- X. Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente.
- XI. Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes, o le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- XII. Dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda.
- XIV. Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes.
- XV. Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diere el Congreso.
- XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.
- XVII. Admitir ministros y demás enviados y agentes extranjeros.
- XVIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica, sujetándolos a la aprobación del Congreso y con la obligación de oír la opinión del Consejo.
- XIX. Conceder el pase a los decretos conciliares, bulas, breves y reos pontificios, o decretar su retención. Esta facultad la usará con acuerdo del Congreso, cuando se versen sobre asuntos generales; con audiencia del Consejo, si son sobre negocios particulares; y con la de la Corte de Justicia si versaren sobre puntos contenciosos. No se extiende dicha facultad a los breves sobre materias de penitenciaría, que, como dirigidos al fuero interno, no estarán sujetos a presentación.
- XX. Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato periodo de se-

siones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el gobierno a la Diputación Permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.

XXI. Declarar la guerra en nombre de la Nación, y conceder patentes de corso.

XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución.

XXIII. Conceder cartas de naturalización.

XXIV. Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella.

XXV. Admitir las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, de los individuos del Consejo, y de los gobernadores de los Departamentos.

XXVI. Conceder indultos particulares de la pena capital, en los casos y con las condiciones que disponga la ley.

XXVII. Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, introductores, o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación.

XXVIII. Conceder dispensas de edad y de cursos literarios, en los términos y con las circunstancias que prescriban las leyes.

XXIX. Nombrar oradores del seno del Consejo, que concurren a las cámaras cuando lo estimare conveniente, para manifestar o defender las opiniones del gobierno.

XXX. Aumentar o disminuir las fuerzas de policía de los Departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.

No podía el presidente:

I. Mandar en personas las fuerzas de mar o tierra sin previo permiso del Congreso. El presidente cesará en el ejercicio de sus funciones mientras mande las tropas, y solo será reputado como general en jefe.

II. Salir del territorio de la República durante su encargo y un año después sin permiso del Congreso.

III. Separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los Supremos Poderes sin permiso del Cuerpo Legislativo.

IV. Enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la República.

V. Ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del secretario del Despacho del ramo respectivo.

Las prerrogativas del presidente se contenían en el artículo 90 y consistían en no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en las bases. Tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

En el punto 3º del Plan de Ayutla reformado por el de Acapulco el 11 de marzo de 1854: se estableció que el presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedaría desde luego investido de amplias

facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y proceso.

En los artículos 80 al 85 del *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de 1856 se estableció que el presidente es el jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes.

Todas las facultades que no señaladas expresamente a los gobiernos de los estados y territorios, serían ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3º del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco. El presidente de la República podía obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del Consejo de Ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni los azotes, la marca, la mutilación, la infamia trascendental y la confiscación de bienes.

El artículo 83 contiene las obligaciones del presidente:

- 1a. Cumplir y hacer cumplir el Plan de Ayutla reformado en Acapulco.
- 2a. Hacer que se administre cumplidamente la justicia, procurando que a los tribunales se den todos los auxilios necesarios para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.

No podía el presidente de la República:

- 1o. Enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la nación.
- 2o. Ejercer ninguna de sus atribuciones sin autorización del secretario del Despacho del ramo respectivo.
- 3o. Suspender o restringir las garantías individuales, si no es en los casos del artículo 82 (para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública).

En el artículo 85 se contemplan las prerrogativas del presidente: no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podría ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

En el artículo 85 de la Constitución Federal de 1857 se estableció que las facultades y obligaciones del presidente, eran las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, 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 estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la Diputación Permanente.

IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

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

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados-Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

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

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Diputación Permanente.

XIII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

Respecto a la fracción IX relativa a conceder patentes de corso, cabe hacer algunas consideraciones que son las siguientes: el tratado o declaración de París de 1856, considerado el primer texto internacional sobre derecho de la guerra marítima⁵³ trata del tema de la abolición del corso como práctica lícita en la guerra marítima.⁵⁴

El 16 de abril de 1856, una vez finalizada la guerra de Crimea y firmada la paz en el Congreso de París,⁵⁵ los gobiernos de Austria, Cerdeña, Prusia, Inglaterra, Francia, Turquía y Rusia adoptaron una declaración⁵⁶ en dicha ciudad que consta de cuatro principios fundamentales:

1. El corso está y permanece abolido.
2. El pabellón neutral cubre la mercancía del enemigo, con excepción del contrabando de guerra.

⁵³José Luis de Azcárraga y de Bustamante, *El corso marítimo*, Madrid, Instituto Francisco de Vitoria/Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Marina, 1959, p. 85.

⁵⁴Óscar Cruz Barney, *El corso marítimo*, México, Secretaría de Marina, Centro de Estudios Superiores Navales, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013.

⁵⁵Para un breve panorama de la guerra en cuestión véase Pierre Renouvin, *Historia de las relaciones internacionales*, Madrid, Aguilar, tomo II, volumen 1, el siglo XIX, 1964, pp. 233-243.

⁵⁶La declaración comentada es un anexo al protocolo número 23 de la Conferencia de París.

3. Las mercancías neutrales, salvo el contrabando de guerra, no están expuestas a captura bajo pabellón enemigo.
4. Todo bloqueo, para ser obligatorio, ha de ser eficaz, es decir, debe mantenerlo una fuerza realmente suficiente para impedir el acceso a la costa del enemigo.⁵⁷

La declaración debía comunicarse a los estados no representados en el Congreso de París, e invitarles a su adhesión. Tres fueron los países que se negaron adherirse: España, los Estados Unidos y México.⁵⁸ El segundo adujo que el mantenimiento del corso era necesario para aquellos países que carecían de una marina de guerra lo suficientemente fuerte,⁵⁹ y que no se contaba con la inmunidad de bienes privados en la mar, por lo que no podía aceptar la abolición del corso.⁶⁰

En el caso de España, el embajador francés les hizo llegar la invitación mediante nota el día 19 de mayo de 1856. Por su parte, el Ministerio de Estado español respondió que “no podía en aquel instante, por consideraciones peculiares suyas, imposibles de desatender, admitir el principio de que el corso estuviera y quedase abolido”,⁶¹

⁵⁷John C. Colombos, *Derecho Internacional Marítimo*, Traducción de la cuarta edición inglesa por el Dr. José Luis de Azcárraga, primera edición en español, Madrid, Aguilar, 1961, p. 328, núms. 499- 500. La versión completa en francés de la declaración es la siguiente: (tomada de Tratados y convenciones concluidos y ratificados por la República Mexicana. Desde su independencia hasta el año actual, acompañados de varios documentos que les son referentes. Edición oficial, Imprenta de Gonzalo A. Esteva, MDCCCLXXVIII, pp. 666-667).

“DECLARATION: Les Plénipotentiaires qui ont signé le Traité de Paris du 30 Mars 1856, réunis en conférence,

“Considérant:

“Que le droit maritime, en temps de guerre, a été pendant longtemps l’objet de contestations regrettables:

“Que l’incertitude du droit et des devoirs en pareille matière donne lieu entre les neutres et les belligérants, à des divergences d’opinion qui peuvent faire naître des difficultés sérieuses et même des conflits;

“Qu’il y a avantage par conséquent à établir une doctrine uniforme sur un point aussi important;

“Que les Plénipotentiaires assemblés au Congrès de Paris ne sauraient mieux répondre aux intentions dont leurs Gouvernements sont animés, qu’en cherchant à introduire dans les rapports internationaux des principes fixes à cet égard;

“Dûment autorisés les susdits Plénipotentiaires sont convenus de se concerter sur les moyens d’atteindre ce but, et étant tombés d’accord, ont arrêté la déclaration solennelle ci-après:

“I.La course est et demeure abolie.

“II.Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l’exception de la contrebande de guerre.

“III.La marchandise neutre, à l’exception de la contrebande de guerre, n’est pas saisissable sous pavillon ennemi.

IV.Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c’est-à-dire, maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l’accès du littoral de l’ennemi.

“Les Gouvernements des Plénipotentiaires soussignés s’engagent à porter cette déclaration à la connaissance des Etats qui n’ont pas été appelés à participer au Congrès de Paris, et à les inviter à y accéder.

“Convaincus que les maximes qu’ils viennent de proclamer ne sauraient être accueillies qu’avec gratitude par le monde entier, les Plénipotentiaires soussignés ne doutent pas que les efforts de leurs Gouvernements pour en généraliser l’adoption ne soient couronnés d’un plein succès.

“La présente déclaration n’est et ne sera obligatoire qu’entre les puissances qui y ont ou qui y accédé. “Fait à Paris, le 16 Avril 1856.(Suivent les signatures.)”

⁵⁸Para una lista de las adhesiones y ratificaciones a la declaración véase José Luis de Azcárraga y de Bustamante, *op. cit.*, pp. 372-373.

⁵⁹“Salvo en la guerra de secesión, en que lo emplearon los confederados sudistas(1860-1865), dicho país no utilizó jamás empero el corso.” Véase Lucio M. Moreno Quintana, *Tratado de derecho internacional*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963, 3 tomos, p. 664.

⁶⁰John C. Colombos, *idem*.

⁶¹José Luis de Azcárraga y de Bustamante, *ibidem*, p. 381. El protocolo número 24 de la Conferencia.

pese a que veía con simpatía los demás puntos de la declaración. No sería sino hasta la II Conferencia Internacional de la Paz cuando, por medio de su embajador en Londres y primer delegado a la Conferencia, España finalmente se adhirió el 19 de enero de 1908.⁶²

México recibió la invitación de manos del encargado de negocios británico en México, W. G. Lettson, el 22 de julio de 1856.⁶³ El 5 de septiembre de 1857 el vizconde de Gabriac, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Francia, le envió una nota a D. Sebastián Lerdo de Tejada, ya ministro de Relaciones Exteriores, relativa a los cuatro principios de la declaración de París invitando a su vez al gobierno mexicano a decidirse por la adhesión, misma que debía de ser completa y sin reserva alguna. Lerdo de Tejada les comunicó la respuesta del gobierno mexicano el 15 de septiembre de 1857.

El gobierno de México al recibir la invitación de parte de los ministros de Francia e Inglaterra convocó a una comisión de expertos integrada por José María Lacunza, J.M. de Bocanegra y Mariano Yáñez, para que estudiaran la posibilidad de adherirse a la declaración de París. El informe de la comisión se terminó el 26 de febrero de 1857. En el documento en cuestión los comisionados resaltaron que si bien los tres últimos principios de la declaración de París habían sido recibidos por las diversas potencias sin ningún inconveniente. Respecto al primero, relativo a la abolición del corso, señalaron que el gobierno de los Estados Unidos había considerado inoportuno aceptarla y le había comunicado su decisión al gobierno mexicano para llamar su atención sobre los puntos que le habían motivado a ello.⁶⁴

Los comisionados afirmaron que “en el estado actual de las sociedades, en que rara vez se hace la guerra entre las masas de las naciones y solo se considera hecha entre los gobiernos, estos tienen dos modos de preparar sus fuerzas: el primero, poner en acción sus ejércitos ó escuadras permanentes, y que aumentan á sueldo hasta donde sus circunstancias lo permiten; el segundo, conceder su autorización y su bandera á voluntarios nacionales ó extranjeros, por mar ó por tierra, que operan sin sueldo y muchas veces sin otra recompensa que el botín ó presas hechas sobre el enemigo; pero no por eso dejan de estar á las órdenes y obrar bajo la responsabilidad del beligerante á quien ellos prestan su ayuda y que los ha autorizado á obrar por una patente en buena forma”.⁶⁵ En este sentido, aquellas potencias que contaran con una marina fuerte, una población abundante y los recursos necesarios, el corso podría considerarse como innecesario, renunciable e inclusive un deber con la humanidad el abandonarlo. Sin embargo, aquellas naciones que no tuvieran grandes armamentos permanentes y a sueldo, era necesario que acudieran al corso, pues de lo contrario quedarían desarma-

⁶²España no concedió patente de corso alguna entre 1857 y la fecha de su adhesión a la declaración. José Luis de Azcárraga y de Bustamante, *idem*. Véase también a Gregorio Z. Cabeza, *Esclavitud, piratería y fortificaciones en la Nueva España*, Jalisco, CAAAREM, 1991, pp. 53-55. Véase también a Alejandro Sobarzo Loaiza, “La piratería en derecho internacional y en derecho interno”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIV, núm. 54, México, abril-junio, 1964, p. 485.

⁶³En ese entonces era D. Luis de la Rosa ministro de Relaciones Exteriores.

⁶⁴Tratados y convenciones concluidos y ratificados por la República Mexicana..., p. 672.

⁶⁵*Ibidem*, p. 673.

das en momentos de peligro. En el informe de la comisión se señala asimismo que todas las naciones que se han tenido que enfrentar con otras más poderosas han acudido al corso.

Los comisionados reconocieron que el armar a voluntarios representa una grave responsabilidad para el país que otorga las patentes por los abusos que estas fuerzas llegan a cometer, “mas este peligro no produce el resultado de que el medio deba tenerse por ilegal y enteramente prohibido, ni deja por él de ser algunas ocasiones indispensable”.⁶⁶ En realidad, señalan, es un medio al que sólo debe acudir cuando lo exige un peligro inminente y una necesidad absoluta y queda a cada nación en ejercicio de su soberanía calificar si se halla en tal situación que se haga conveniente adoptarlo.

Se hizo notar que las circunstancias de la República mexicana eran precisamente las contrarias a las de las naciones firmantes de la declaración de París, ya que no se encontraba en posesión de un ejército y escuadra poderosos, disciplinados y perfectamente bien pertrechados, como sí lo estaban las de las principales potencias. La comisión presentó además un argumento que consideramos conveniente reproducir pues refleja por una parte el estado en que se encontraba la República mexicana y por otra la imaginación de los miembros de la comisión: “Crece de punto la consideración de la ventaja que tendría el corso para México, si se reflexiona en que sería un modo de guerra casi sin represalia posible; porque siendo muy limitado nuestro comercio marítimo, las pérdidas que el corso de la Nación enemiga hiciese sufrir á este, no serian muy graves, en tanto que las que los corsarios harían sufrir al enemigo podrian ser mucho mayores.”⁶⁷ A lo anterior se debía añadir que el país se encontraba en un periodo de transición constitucional, ya que para ese momento se contaba ya con el texto de la Constitución de 1857, que aunque todavía no obligaba en materia de elección de los supremos poderes federales,⁶⁸ sí establecía la intervención del Congreso en cuanto a la aprobación de tratados internacionales⁶⁹ por lo que sería “temerario” de parte del ejecutivo entrar en nombre de la nación en un compromiso internacional de tales dimensiones. Aunado a lo anterior, debía considerarse que el plan de Ayutla en su artículo III, si bien no limitaba expresamente en la materia al gobierno provisional en sus facultades, difícilmente se podía interpretar que dentro de las facultades se encontraba la de privar a la nación de los medios para atender a su seguridad e independencia. Finalmente la comisión recomendó al gobierno que:

1. El señor presidente no estaba en el caso de prestar la adhesión de la República mexicana a los cuatro principios de derecho marítimo acordados en París, por lo que había que contestar a los representantes de Inglaterra y Francia que la dificultad es únicamente respecto del primer principio, no de los restantes; pero, que siendo inseparables, se inclinaba el gobierno mexicano a rehusar su adhesión.

⁶⁶*Ibidem*, p. 674.

⁶⁷*Ibidem*, p. 677.

⁶⁸El primer Congreso constitucional no se habría de instalar sino hasta el día 1 de septiembre de 1857. Véase el artículo transitorio de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

⁶⁹*Ibidem*, Art. 72, f. XIII.

2. La respuesta a la consulta podía darse por el gobierno como provisional, ofreciendo sujetar el asunto a la consideración del primer Congreso Constitucional.

Así, el gobierno de México decidió no adherirse a la declaración de París y mantener vigente su facultad de autorizar la armazón en guerra de naves corsarias.

México manifestó su adhesión el 26 de noviembre de 1909 y entró en vigor el 26 de enero de 1910.⁷⁰

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858 se estableció en el artículo 14 que el presidente interino es el Jefe Supremo de la Nación. Sus facultades son las que le atribuye el Plan de Tacubaya, reformado en México. Usa de ellas conforme al Estatuto.

Durante el Segundo Imperio, en el artículo 4º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, se estableció que el emperador representa la Soberanía Nacional, y mientras otra cosa no se decreta en la organización definitiva del imperio, la ejerce en todos sus ramos por sí, o por medio de las autoridades y funcionarios públicos. Asimismo y conforme al artículo 6º, el emperador oye al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, y sobre las consultas que estimare conveniente dirigirle.

Además, conforme al artículo 9º le correspondía al emperador nombrar, cuando lo juzgase conveniente y por el tiempo que lo estimase necesario, Comisarios Imperiales que se colocarían a la cabeza de cada una de las ocho grandes divisiones del Imperio para cuidar del desarrollo y buena administración de los departamentos que forman cada una de estas grandes divisiones.

Nombraría, además visitadores para que recorran en su nombre departamentos o lugar que mereciere ser visitado, o para que le informen acerca de la oficina, establecimiento o negocio determinado que exija eficaz remedio.

Las prerrogativas y atribuciones de estos funcionarios se establecerían en el decreto de su creación.

El 2 de junio de 1882 se adicionó la fracción XVI al artículo 85 de la Constitución Federal de 1857 de manera que entre las facultades y obligaciones del presidente, estaría la de conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

La fracción II del artículo 85, se reformó el 4 de junio de 1914 de manera que entre las facultades y obligaciones del presidente de la República estaba la de proponer al Senado, después de oír la opinión de los secretarios del Despacho, terna para la elección de ministros de la Corte Suprema de Justicia, y nombrarlos en el caso del artículo 92; nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover

⁷⁰Véase *Diario Oficial de la Federación* de fechas 19, 21, 22 y 23 de febrero de 1910. Secretaría de Relaciones Exteriores, México: relación de tratados en vigor, México, SRE, 1993, p. 97.

libremente a los demás empleados de la Unión, cuyos nombramientos y remociones no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

En la Constitución de 1917, la redacción original del artículo 89 establecía:

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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

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

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

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

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

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

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

XI. Convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.

XVII. Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Cabe destacar, respecto a la fracción IX sobre corso marítimo que México, como ya se mencionó, adherido ya a la declaración de París, mantuvo en su Constitución Federal de 1917 la atribución del Ejecutivo federal para otorgar patentes de corso, la

del Congreso para reglamentarlo, y la prohibición a los estados de la República para expedirlas.

El artículo 89, fracción IX establecía que dentro de las facultades y atribuciones del presidente se encontraba la de conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el congreso. Texto idéntico al consignado en el artículo 85, fracción IX de la Constitución de 1857. De acuerdo al *Diario de los Debates del Congreso Constituyente* de 1917, los dictámenes de las fracciones III a XVII del artículo 89 se presentaron el jueves 18 de enero de ese año para su consideración. La fracción IX se presentó con el texto ya señalado. Sorprende que ningún diputado hiciera uso de la palabra, más aún cuando la fracción comentada era contraria a los compromisos internacionales contraídos por México. La votación se llevó a cabo esa misma noche y fue aprobado el artículo 89 con la fracciones señaladas por unanimidad de 142 votos.⁷¹

El artículo 117, fracción II establecía que los estados de la República no podían expedir patentes de corso ni de represalias, texto idéntico al del artículo 111, fracción II de la Constitución de 1857. El jueves 25 de enero de 1917 se presentó al Congreso el artículo 117 para su discusión, sin que al igual que en el caso de la fracción IX del artículo 89, diputado alguno hiciera uso de la palabra, reservándose para su votación. El artículo 117 se aprobó por unanimidad de 174 votos.⁷²

La fracción XIII del artículo 73 establecía que era facultad del Congreso reglamentar el modo como debían expedirse las patentes de corso; dictar las leyes según las cuales debían declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra, nuevamente repitiendo de manera íntegra el texto del artículo 72 fracción XV de la Constitución de 1857. En el dictamen presentado al congreso el lunes 15 de enero de 1917, la que quedaría como fracción XIII, se presentó como XII, sin que diputado alguno hiciera uso de la palabra. Así, se aprobó ese mismo día por 169 votos.⁷³

Al Poder Judicial, le correspondía conocer, de acuerdo con el artículo 104, fracción II, al igual que en el texto constitucional de 1857 (artículo 97, fracción II), de las controversias que versaren sobre derecho marítimo. Entre ellas se encuentra desde luego, como ya se mencionó al hablar de la Constitución de 1857, el corso. En la sesión del día sábado 20 de enero de 1917 se dio lectura al artículo 104, misma que se puso a discusión al lunes siguiente sin que se presentara comentario alguno. Así, fue aprobada ese mismo día por 142 votos a favor y uno en contra relativo a la fracción I.⁷⁴

⁷¹Véase el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, edición facsimilar, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, tomo II, pp. 444 y 463. Puede verse también Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, México, edición facsimilar por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, tomo II, pp. 399-409.

⁷²*Diario de los Debates...*, tomo II, pp. 678 y 694.

⁷³*Ibidem*, pp. 312 y 322.

⁷⁴*Ibidem*, pp. 501, 562 y 595.

No fue sino hasta 1966 que por decreto del 11 de octubre de ese año publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 21 que se derogaron las fracciones IX del artículo 89, II del 117 y se reformó la fracción XIII del artículo 73. Así, finalmente, 49 años después de la adhesión de México, se adecuó el texto constitucional a la Declaración de París.⁷⁵

La reforma más reciente al artículo 89 se hizo a la fracción XIV en el sentido de facultar al presidente de la República para “conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales”.

⁷⁵Véase Alejandro Sobarzo Loaiza, *Régimen jurídico del alta mar*, México, Porrúa, 1970, p. 138, nota 301. A este respecto el autor señala que “por el respeto a un compromiso internacional previamente contraído y porque la guerra de corso ya había caído en desuso, debemos concluir que las citadas fracciones fueron incluidas en nuestra Constitución por un descuido inexcusable”, véase su artículo “La piratería en derecho internacional...”, p. 485.

Artículo 89

Texto constitucional vigente

89 *Artículo 89.* Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:⁷⁶

- I.** Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II.** Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.⁷⁷
En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República;⁷⁸
- III.** Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;⁷⁹
- IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;⁸⁰
- V.** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.⁸¹
- VI.** Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.⁸²

⁷⁶Párrafo reformado, DOF: 10-08-1987, 25-10-1993 y 12-02-2007.

⁷⁷Párrafo adicionado, DOF: 10-02-2014.

⁷⁸Párrafo adicionado, DOF: 10-02-2014. Fracción reformada, DOF: 08-10-1974, 10-08-1987, 25-10-1993, 31-12-1994, y 09-08-2012.

⁷⁹Fracción reformada, DOF: 09-08-2012.

⁸⁰Fracción reformada, DOF: 10-02-1944 y 09-08-2012.

⁸¹Fracción reformada, DOF: 10-02-1944.

⁸²Fracción reformada, DOF: 10-02-1944 y 05-04-2004.

- VII.** Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII.** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX.** Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;⁸³
- X.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;⁸⁴
- XI.** Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.⁸⁵
- XII.** Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII.** Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
- XIV.** Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;⁸⁶
- XV.** Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI.** Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;⁸⁷
- XVII.** En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.
El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.⁸⁸

⁸³Fracción derogada, DOF: 21-10-1966. Adicionada, DOF: 31-12-1994. Reformada, DOF: 10-02-2014.

⁸⁴Fracción reformada, DOF: 11-05-1988, 12-02-2007 y 10-06-2011.

⁸⁵Fracción reformada, DOF: 24-11-1923.

⁸⁶Fracción reformada, DOF: 08-10-1974, 29-01-2016.

⁸⁷Fracción reformada, DOF: 21-10-1966, 31-12-1994.

⁸⁸Fracción reformada, DOF: 20-08-1928, 08-10-1974, 10-08-1987. Derogada, DOF: 25-10-1993. Adicionada, DOF: 10-02-2014.

- XVIII.** Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;⁸⁹
- XIX.** Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;⁹⁰
- XX.** Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.⁹¹

⁸⁹Fracción adicionada, *DOF*: 20-08-1928. Reformada, *DOF*: 31-12-1994.

⁹⁰Fracción adicionada, *DOF*: 20-08-1928. Derogada, *DOF*: 28-12-1982. Adicionada, *DOF*: 07-02-2014.

⁹¹Fracción adicionada, *DOF*: 20-08-1928.

Artículo 89

Comentario por **Miguel Carbonell** y **Pedro Salazar**
Actualización por **Francisco Tortolero Cervantes** y **Alberto Abad Suárez Ávila**

Nota a la actualización 2016

89

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este artículo se ha reformado en 18 ocasiones, siendo el cuarto con más reformas, solo detrás de los artículos 27 (20 reformas), 123 (26 reformas) y 73 (76 reformas). Desde la última edición de esta obra colectiva el artículo 89 se ha reformado en cinco ocasiones. Las reformas que ha tenido en los años recientes se han orientado a adecuar las facultades presidenciales con nuevas realidades y paradigmas constitucionales. Como se verá, se han restringido sus facultades para anteponer la intervención del Senado de la República, órgano que desde ahora confirma el nombramiento de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Asimismo, se ha limitado al presidente de la República a asumir la opción de objetar los nombramientos de los comisionados del Instituto Nacional de Acceso a la Información. En la misma dirección de la restricción de atribuciones al Ejecutivo, de ahora en adelante el Senado participa también en el proceso de designación del fiscal general de la República (antes procurador) como consecuencia de su nueva autonomía. En el periodo de la presente actualización constitucional, también se reporta la supresión de la facultad de otorgar indulto a los internos que compurgan penas corporales por delitos cometidos en el Distrito Federal; lo anterior, derivado de la reciente reforma política que conforma a la Ciudad de México como una entidad federativa.

	ANTERIOR	REFORMA
9/08/2012	II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.	II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, encargados de la regulación en materia de

Sección tercera Volumen IX			ANTERIOR	REFORMA
			IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.	telecomunicaciones, energía y competencia económica; IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
	7/02/2014		XIX. Derogada.	XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;
	10/02/2014		Art 89 II.	Artículo 89 II. Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República;
			IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.	IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución; X. a
			XVII. Derogada	XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.
	29/01/2016		XIV. 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.	XIV. 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.

Las reformas mencionadas han sido accesorias a reformas más profundas en otros artículos, y por lo mismo pueden explicarse mejor desde el entendimiento claro a las reformas a los artículos 6º y 102 apartado A de la propia Carta Fundamental. De ahí que en esta actualización, que se entiende basada en los comentarios de Pedro Salazar y Miguel Carbonell correspondientes a la edición anterior de esta obra, se les tratará brevemente. Contrastando con lo anterior, la reforma ocurrida el 10 de febrero de 2014 a la fracción XVII está llamada a encarnar, a partir de su entrada en vigor en diciembre de 2018, una lógica propia del presidencialismo mexicano. Por esta razón, hemos incluido un comentario más detallado, en la medida en que resulta central para el mejor entendimiento de la organización y división de los poderes en México. La fracción XVII introduce la posibilidad de optar por un gobierno de coalición, susceptible de ser puesto en operación por el presidente de la República.

Con base en lo anterior, el principal añadido que comporta la presente actualización, se centra en explicar la instauración constitucional del modelo de gobiernos de coalición, mediante un apartado final que no existía en la anterior edición. La tarea de actualización que nos fue encomendada, se limita a poner al día las facultades contenidas en las fracciones del artículo que ya estaban vigentes, pero que ahora se deben de leer añadiendo algunas cuestiones, en la medida en que estas disposiciones se han renovado por las nuevas realidades constitucionales reformadas o contenidas en otros artículos. De los aspectos restantes, se respeta en su integridad el estudio introductorio realizado por Salazar y Carbonell sobre el presidencialismo mexicano por la profundidad y virtud de explicar con claridad el presidencialismo mexicano como un concepto en la Constitución, más allá de los contenidos normativos de nuestro artículo 89.

Introducción

El artículo 89 contiene las principales facultades que el ordenamiento constitucional mexicano otorga al presidente de la República. Ciertamente en el texto de la Constitución mexicana existen muchas otras facultades del titular del Poder Ejecutivo que no se encuentran recogidas en esta disposición, pero su contenido reúne, expresamente, el catálogo primario de facultades exclusivas de este funcionario.

Para ubicar en su contexto teórico/conceptual, histórico/político y jurídico/dogmático este elenco de facultades constitucionales, hemos dividido este comentario en cuatro apartados: el primero destinado a identificar las características comunes de todos los regímenes presidenciales en comparación con los regímenes parlamentarios; el segundo destinado a reconstruir someramente la historia constitucional del presidencialismo mexicano subrayando las características políticas del sistema que lo definieron durante décadas como un sistema hiperpresidencia, articulado en alguna medida a través de facultades metaconstitucionales, a las que por su importancia se dedicará un tercer apartado; el cuarto y último apartado tiene como finalidad ofrecer al lector una clasificación de los diferentes tipos de facultades que, por mandato constitucional, tiene el

presidente en México (no solamente de aquellas contenidas en el artículo en comentario), así como un somero análisis de algunas de dichas facultades.

El sistema presidencial

Lo primero que conviene advertir es que, en el contexto de los sistemas políticos occidentales contemporáneos, las diferentes alternativas de organización de los poderes se dan al interior de lo que llamamos “democracias constitucionales”. Ciertamente cabe la posibilidad —teórica, política y práctica— de oponer modelos alternativos a las democracias constitucionales, pero cuando hablamos de sistemas “presidenciales”, “parlamentarios”, “semipresidenciales” o “semiparlamentarios” nos referimos a variaciones dentro de una misma matriz ideológica, que en lo básico se desarrolla por medio de un mismo modelo de organización política general: la democracia constitucional (Salazar, 2006; Salazar, 2005: 235-244).

En este sentido, existen diferentes “especies” y “subespecies” de democracias. Entre otras posibilidades y combinaciones, sabemos que existen democracias parlamentarias (Italia, Alemania), democracias presidenciales (Estados Unidos, México), democracias semipresidenciales (Francia), y así sucesivamente.

El mapa de las posibilidades para distinguir a las democracias crece si vamos sumando criterios para clasificarlas: por ejemplo si consideramos la variable del sistema electoral (mayoritario, proporcional o mixto) o de la organización político administrativa (federal, centralizado, regional) (Bovero, 2001).⁹² Pero, si solamente tomamos en cuenta los arreglos institucionales que dependen de la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, podemos agrupar a las democracias, en principio, en dos grandes grupos (sin desconocer que, como hemos visto, existen posibles combinaciones entre ellos): presidenciales y parlamentarias.

Los criterios institucionales para distinguir entre unas y otras son concretos y precisos, pero las valoraciones que hacen los estudiosos en torno a ambos tipos de democracias suelen ser complejas y, en ocasiones, opuestas. A continuación presentamos una breve y esquemática aproximación a ambos aspectos.

Los sistemas presidenciales y parlamentarios se distinguen a partir de la relación que existe entre el Parlamento (o Asamblea Legislativa) y el jefe del gobierno (titular del Poder Ejecutivo). Son dos los criterios de distinción: la fuente de legitimidad de cada órgano y sus respectivas funciones y competencias. En términos generales, las

⁹²En palabras de Michelangelo Bovero: “Las principales especies institucionales del género ‘democracia’ son generalmente indicadas por la clásica pareja de adjetivos que permite contraponer la democracia directa a la democracia representativa. Las subespecies de esta última son identificadas, de acuerdo con los usos prevalecientes de los expertos en derecho constitucional y en ciencia política, mediante otras dos parejas de calificativos, entre ellas independientes: con base en la primera, que se refiere a la formación del poder ejecutivo y a su relación con el poder legislativo, se distinguen la democracia presidencial y la democracia parlamentaria; en base a la segunda, que se refiere ante todo, aunque no solamente, a los sistemas electorales y a la consiguiente formación de los grupos parlamentarios, se contraponen la democracia mayoritaria y la democracia consensual (o consociativa)”.

democracias son presidenciales cuando, una vez satisfechos los requisitos procedimentales para la existencia de un sistema democrático,⁹³ los ciudadanos eligen, por un lado a los miembros del Parlamento o Asamblea Legislativa y, por el otro, directamente, a un presidente que funge, simultáneamente, como jefe de Estado y jefe de gobierno.

De esta forma, el Poder Ejecutivo es, institucional y orgánicamente, independiente del Poder Legislativo y los miembros de este último no pueden, salvo que existan circunstancias extraordinarias, destituir al titular del primero. El punto crucial es que la legitimidad del titular del órgano Ejecutivo proviene directamente de los ciudadanos y no del parlamento (Mainwaring, 1990: 158-159). Existe por tanto en el sistema presidencial, como lo ha señalado Juan J. Linz, una “legitimidad dual”: por una parte la del titular del Poder Ejecutivo y por otra la del parlamento (Linz, 1997: 32).

Jorge Carpizo ha identificado, pensando en el caso mexicano en particular y latinoamericano en general, las características del sistema presidencial de la siguiente manera:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno;
- b) El presidente es elegido por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste;
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado;
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso;
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso;
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso;
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura (Carpizo, 2002: 14-15).

Por su parte, las democracias son parlamentarias cuando, una vez satisfechos los mismos requisitos fundamentales, los ciudadanos eligen sólo a los integrantes del Parlamento o Asamblea Legislativa, y son ellos quienes, mediante procedimientos claramente establecidos con base en la regla de mayoría (que puede ser simple o calificada), eligen, de entre los propios legisladores, al jefe de gobierno, pudiendo también, a partir de supuestos y procedimientos normativamente establecidos, destituirlo (Carpizo, 2002: 13-14).

De esta forma, el Poder Ejecutivo depende, jurídica y políticamente, del Poder Legislativo. En las democracias parlamentarias normalmente existe también un jefe de Estado que puede ser un monarca (Inglaterra, España) o, incluso un presidente designado por el mismo órgano legislativo (Italia) o mediante alguna otra instancia creada *ad hoc* para adoptar la decisión (Alemania) (Linz, 1997: 96-98). Como es evidente, el

⁹³Los requisitos, esquemáticamente, son los siguientes: a) todos aquellos a los que se dirigen las decisiones políticas tienen el derecho a participar, directa o indirectamente, en el proceso de toma de las mismas; b) el voto de cada individuo cuenta igual que el de todos los demás y; c) cada voto es el resultado de una decisión individual y, en principio, libre de condicionamientos morales y materiales.

punto determinante es que en este caso la legitimidad del titular del jefe de gobierno proviene de la Asamblea Legislativa.

Una opción intermedia (dentro de las muchas variantes posibles) es la democracia semipresidencial (Francia), en la que el jefe de gobierno es designado mediante las reglas del sistema parlamentario, pero los ciudadanos eligen también al jefe de Estado; esto es, a un presidente que no tiene a su cargo las labores propiamente gubernativas (Suleiman, 1997: 211 y ss.).

Los críticos de este arreglo sostienen que, en realidad, se trata de un sistema “superpresidencial”. Esto es así porque en los llamados periodos de no cohabitación (cuando la mayoría parlamentaria y, por lo tanto, la jefatura del gobierno pero también la presidencia son controladas por el mismo partido) el presidente controla al gobierno (a través del primer ministro) y al Parlamento, contando, además, con la legitimación directa de los ciudadanos.

En cambio, cuando la cohabitación existe, los equilibrios entre poderes entran en acción y la gobernabilidad se torna sumamente complicada, porque el presidente cuenta con una legitimidad otorgada directamente por la ciudadanía que el jefe de gobierno no tiene, pero este último cuenta con el apoyo de la mayoría del Parlamento.

Las bondades y los méritos de las distintas alternativas son objeto de acalorados debates entre políticos y académicos (Linz, 1997; Carpizo, 2003: 279 y ss.). A muy grandes rasgos podemos sostener que los criterios que orientan las posiciones son dos: la mayor o menor democraticidad de las alternativas y el mayor o menor nivel de gobernabilidad que ofrecen. Con buenas razones, en ambos casos, los parlamentaristas sostienen que es considerablemente “más democrático” el sistema parlamentario, mientras que los presidencialistas afirman que es notablemente “más gobernable” un sistema presidencial.

Obviamente, como suele suceder en estos casos, en cada bando existen posiciones extremas (por ejemplo, quienes niegan el carácter democrático al sistema presidencial o, por el otro lado, quienes insisten en la ingobernabilidad e inestabilidad intrínseca en el sistema parlamentario) y moderadas. Lo cierto es que, en principio, el sistema presidencial parece “menos democrático”, ya que difícilmente se puede afirmar que un órgano unipersonal represente a una comunidad política plural. Pero, por el otro lado, también es verdad que los sistemas parlamentarios suelen ser “menos eficaces” que los sistemas presidenciales (aunque en realidad este argumento solamente vale a plenitud cuando el presidencialismo viene acompañado de sistemas bipartidistas como en los Estados Unidos).

El hecho de que el gobierno dependa, como sucede en los sistemas parlamentarios, del órgano representativo y plural aumenta la legitimidad democrática del primero e, idealmente, fomenta el debate, la deliberación y la negociación política. En este sentido se puede afirmar que el parlamentarismo es “más democrático”. Sin embargo, es verdad que los sistemas presidenciales, si están acompañados por sistemas bipartidistas sólidos, suelen gozar de mayor estabilidad (el jefe de gobierno es electo por un periodo determinado sin posibilidad, salvo en casos sumamente graves, de remoción) y, en esos casos, son más eficaces en su labor gubernativa.

Pero lo que nosotros debemos subrayar es que, más allá de las legítimas valoraciones de “grado”, la democracia es compatible tanto con los sistemas parlamentarios como con los sistemas presidenciales, y la gobernabilidad no es un rasgo exclusivo de los segundos: los sistemas presidenciales también pueden ser democráticos y la gobernabilidad (entendida en términos de estabilidad y eficacia) también es posible en los sistemas parlamentarios.

Una variable de la mayor relevancia para que estas características se alcance lo constituye el sistema de partidos que exista al interior de cada país, ya que, como lo apunta Jorge Carpizo:

El funcionamiento de los poderes, específicamente del Ejecutivo y del Legislativo, asentado en la Constitución, operará en forma diversa según sea el sistema de partido o partidos políticos en esa sociedad. O sea, el sistema de gobierno es una estructura en la cual se desarrolla un proceso político que está en una muy buena parte marcado por el número de los partidos políticos y el sistema electoral (Carpizo, 2003: 282).

A continuación ofrecemos al lector unos cuadros en los que esquemáticamente se presentan las características de los diferentes sistemas que han sido expuestas:

<i>Parlamentarismo</i>
El órgano que goza de legitimidad democrática solamente es el Parlamento (electo directamente por el voto popular). Desde otra perspectiva, podemos decir que tanto el Parlamento como el gobierno obtienen su legitimidad de una sola elección democrática;
El gobierno (jefe del Ejecutivo y gabinete) responde ante el Parlamento, no ante el electorado. En este sentido, los poderes Legislativo y Ejecutivo (entendidos como órganos) están unidos (aunque en el ejercicio de sus funciones están separados);
El parlamento puede “destituir al gobierno” mediante un voto de censura (mayoría de los legisladores);
El gobierno también puede disolver al Parlamento (llamando a elecciones). En este caso los dos pierden su posición de poder. Podemos hablar de que existe “una(s) puerta(s) de salida”.
El jefe de Estado (monarca, presidente) es una persona distinta que el jefe de gobierno (primer ministro, presidente del consilio, presidente del gobierno).

<i>Presidencialismo</i>
Tanto el Legislativo como el Ejecutivo tienen su origen en el voto popular directo (su legitimidad proviene de dos elecciones diferentes). Ambos poderes (entendidos como órganos y como funciones) están separados;
Existe un Congreso (Poder Legislativo) casi siempre bicameral, sobre todo si se trata de estados compuestos;
Ningún poder puede obligar al otro a renunciar (los miembros del gabinete no tienen responsabilidad política directa ante el Parlamento);

No existe una “puerta de salida”: el titular del Poder Ejecutivo (gobierno) es electo por un plazo fijo y teóricamente inamovible (salvo en el caso de juicios de procedencia, desafueros o <i>impeachment</i>).
Las jefaturas del gobierno y del Estado están en las manos de la misma persona.

Un modelo alternativo: semipresidencialismo (francés)
Los poderes Legislativo y Ejecutivo en ocasiones están unidos y en ocasiones separados porque existe un presidente (jefe de Estado) elegido por votación popular que comparte la función ejecutiva con el primer ministro (jefe de gobierno);
El primer ministro (jefe de gobierno) es nombrado, a propuesta del presidente, por el Parlamento;
El Parlamento puede revocarle su confianza al primer ministro (provocando su caída);
<i>El presidente puede disolver al Parlamento.</i>
Situaciones políticas frecuentes (y alternativas) en el semipresidencialismo: a) Si el partido del presidente tiene mayoría en el Parlamento: el primer ministro será “un apéndice” del presidente. Podemos hablar de un “superpresidencialismo”; b) Si el partido del presidente no tiene mayoría en el Parlamento: el primer ministro pertenecerá a un partido diferente que el del presidente. En este supuesto (conocido como “cohabitación”) el sistema funciona como un sistema Parlamentario.

Aunque el debate entre los teóricos que promueven una u otra de las alternativas en las que puede organizarse un sistema democrático es de vieja data y ha involucrado a ilustres juristas y estudiosos de la política —como Kelsen y Bobbio, quienes estaban a favor del sistema parlamentario, o Schmitt y Schumpeter que promovían a los sistemas presidenciales, o Giovanni Sartori que defiende un diseño intermedio—, consideramos oportuno ofrecer al lector, a través de otro cuadro, algunos de los argumentos que recientemente han ofrecido estudiosos de la política para promover una u otra de las dos alternativas extremas (presidencialismo o parlamentarismo), específicamente en el contexto latinoamericano:

Argumentos a favor del presidencialismo (expuestos, entre otros, por los politólogos Matthew S. Shugart y John M. Carey).
a) El presidencialismo permite obtener, a la vez, <i>representatividad</i> (al elegir a los miembros de una asamblea legislativa plural) y <i>eficiencia</i> (los votantes eligen al titular del Poder Ejecutivo capaz de decidir).
b) En cambio, el parlamentarismo solamente ofrece la posibilidad de obtener uno de los dos objetivos: b.1) Si el sistema electoral es mayoritario, como en Inglaterra (<i>the first past the post</i>), es posible lograr un voto <i>eficiente</i> (los electores eligen al partido que tendrá la mayoría y gobernará), pero no <i>representatividad</i> (los electores sólo pueden elegir entre dos partidos que se alternan en el poder); b.2.) En cambio, si el sistema electoral es proporcional (plurinominal), la <i>representatividad</i> estará garantizada (en un órgano legislativo plural), pero se sacrificará la <i>eficiencia</i> (difícilmente el gobierno será electo directamente por los electores).
Argumentos a favor del parlamentarismo (expuestos, entre otros, por los politólogos Juan J. Linz y Arturo Valenzuela).

a) El presidencialismo es rígido por lo que no es capaz de absorber los conflictos políticos más encarnizados. Recordemos que ambos poderes se eligen por un periodo determinado por lo que no existe un mecanismo para “salir de la crisis” cuando ésta se presenta (esto puede provocar, como sucede con frecuencia en América Latina, que los titulares de los poderes intenten “saltarse la constitución” para dar un “golpe de Estado” al otro poder: <i>v. gr.</i> Fujimori);
b) Además, en el presidencialismo, tanto el presidente como los legisladores pueden alegar ser los titulares (o los legítimos representantes) de la “voluntad popular”, lo que puede desembocar en un conflicto entre ambos poderes (sobre todo cuando el presidente no tiene mayoría en el órgano legislativo);
c) En los sistemas presidenciales (de nuevo: en América Latina) es frecuente que no exista un sólido sistema de partidos, por lo que pueden ser víctimas de personajes mesiánicos (o de líderes mediáticamente carismáticos) que, al haber ganado la elección mayoritariamente, se sientan tentados a gobernar plebiscitariamente o de manera populista (piensan tener una misión que cumplir y están dispuestos a llevarla a cabo cueste lo que cueste; <i>v. gr.</i> Hugo Chávez);
d) En los sistemas presidenciales, el “jefe del Estado” (que es el propio presidente) no sirve como un agente que favorezca la negociación, el compromiso y la moderación (<i>v. gr.</i> Vicente Fox);
e) Es falso que sólo en los sistemas presidenciales florezcan las <i>leadership</i> fuertes y productivas: veamos a Churchill y Thatcher en Inglaterra; a Adenauer, Brandt y Kohl en Alemania; a De Gasperi en Italia, etcétera;
f) Tampoco es cierto que el federalismo sea exclusivo del presidencialismo (véanse los casos de Canadá, Austria y la República Federal Alemana).

Fuente: Una interesante articulación comparada de estas posturas se encuentra en el ensayo de Meaglia (1996).

Antes de concluir esta breve introducción teórica y general al sistema presidencial, es oportuno señalar una consideración de carácter geográfico e histórico. Mientras que la democracia parlamentaria se ha asentado con mayor éxito en los países europeos (primero en Inglaterra, y después de la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los demás países de “Europa occidental”), el presidencialismo ha adquirido mayor presencia en el continente americano (notablemente primero en Estados Unidos y, después y paulatinamente, en el resto del continente).

Como es evidente, en México, como en la mayoría de los países de América Latina, contamos con un sistema presidencial “puro”, tal como el que existe en los Estados Unidos (Serrafero, 1991: 202-203; Valencia Carmona, 1979: 78; Valadés, 1986: 50-51).⁹⁴ De hecho, si queremos rastrear los verdaderos antecedentes teórico/históricos de nuestro régimen presidencial, conviene echar una mirada a la formación del presidencialismo en los Estados Unidos de América. Los norteamericanos fueron los primeros en abrazar la idea de que debían configurar un Poder Ejecutivo fuerte en la Constitución.

⁹⁴Sobre este punto algunos autores sostienen que “existen tantos presidencialismos en la región como países en los cuales fue y es aplicado [...] aún dentro de un mismo país, un análisis diacrónico mostraría diferencias significativas entre las diversas formas y contenidos del ejercicio del cargo presidencial”. En sentido opuesto se manifiesta Diego Valadés, para quien “el fenómeno denominado presidencialismo, en América Latina ha tenido características muy semejantes a todo lo largo del Continente”; según el mismo autor, los rasgos comunes que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial en el siglo XIX en la región son: “1. Tradición indígena; 2. Afirmación del poder nacional; 3. Tendencias federalista y centralista; 4. Poder de la iglesia; 5. Sistema electorales; 6. Organización social; 7. Responsabilidad política del Ejecutivo; 8. Presiones externas; 9. Inestabilidad institucional; 10. Incultura política”.

Hamilton escribió en *El Federalista* un párrafo que resume las ideas de los constituyentes norteamericanos:

Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía [...] Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno (Hamilton, Madison y Jay, 1987: 297).

En sintonía con la opinión de Hamilton, la Constitución de 1787 de los Estados Unidos otorga un predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, creando una presidencia relativamente “fuerte” porque, conviene advertirlo, también se encontraba acotada por el peso del Poder Legislativo y, sobre todo, por el ejercicio del control de constitucionalidad a cargo del Poder Judicial que, paulatinamente, se fue consolidando a partir de la importante sentencia *Marbury versus Madison* emitida por la Suprema Corte de los Estados Unidos en 1803. Sobre este caso y sobre el papel de la jurisdicción constitucional en Estados Unidos en los albores del siglo XIX (Carbonell, 2005: cap. IV).

En este contexto es posible afirmar que el presidencialismo americano es un presidencialismo “fuerte” pero atento a la lógica de los *check and balances* que había imaginado Montesquieu en el siglo XVIII. Es más, conviene destacar que, en el fondo, el presidencialismo de Estados Unidos se inspiró en el temor de que el Poder Legislativo democrático pudiera terminar por absorber a las funciones ejecutivas imponiendo una “tiranía de la mayoría”. En palabras del propio Hamilton:

La experiencia de todos los Estados ha demostrado la tendencia de la legislatura a absorber todo el poder en su propio torbellino. Ésta, que es la verdadera fuente de peligro en las Constituciones americanas, ha sugerido la necesidad de dar a los otros órganos del Estado toda la autoridad para defenderse que sea compatible con los principios republicanos (Hamilton, Madison y Jay, 1987).

Desde entonces, el régimen estadounidense se ha considerado como el prototipo de todos los demás regímenes presidenciales, dentro de los que representa al ejemplo “más significativo e interesante” (Cuocolo, 1989: 50).

El presidencialismo en México

Conviene iniciar advirtiendo lo evidente: el presidencialismo en México es anterior a nuestra democracia y, durante décadas, se caracterizó por una serie de particularidades que lo hacían francamente incompatible con una democracia formal. Es verdad que la

preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes y su posición como pieza central del sistema político mexicano se explican, en gran medida, por los enormes poderes que le ha dado el texto constitucional al presidente de la República.

Es decir, el presidencialismo mexicano ha estado y está *constitucionalizado*; pero también es cierto que, junto con el diseño constitucional, el contexto político resulta determinante para que las facultades jurídicas y el poder político del presidente se hayan desplegado a plenitud. Para entender cómo se fue conformando el “presidencialismo a la mexicana” es conveniente reconstruir, aunque sea someramente, el desarrollo histórico y las ideas que descansan detrás de esta figura en nuestro país.

El régimen presidencial se adopta por vez primera en la Constitución de 1824, que se inspira, a su vez, en dos fuentes principales: la Constitución norteamericana de 1787 —en éste como en tantos otros aspectos (Fix Zamudio, 1979: 88; Valencia Carmona, 1979: 42-44)—⁹⁵ y la Constitución gaditana de 1812 (Carpizo, 2002: 41; Moreno, 1993: 417; Aguilar Camín y Meyer, 1989: 297; Valencia Carmona, 1979: 15 y ss.).⁹⁶ De la regulación de 1824 se conservan actualmente muchos de los rasgos importantes del sistema presidencial mexicano tales como el veto del presidente y la estructuración bicameral del Congreso (Carpizo, 2002: 42-43; Carpizo, 1977: 153).

En el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, la discusión sobre el régimen presidencialista también se hizo presente. Cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en el discurso inaugural del Congreso Constituyente, dibujó la opción entre parlamentarismo y presidencialismo. Carranza acabó inclinándose por este último régimen y dotando, en consecuencia, al presidente de un gran cúmulo de facultades, mientras por otra parte se limitaba deliberadamente al Poder Legislativo con el fin de que no pudiera —dijo entonces Carranza— “estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo” (Tena Ramírez, 1989: 745-764; Rabasa, 1995: 151-162; Rabasa, 1996: 92-95).

Las ideas de Carranza sobre la necesidad de crear una presidencia fuerte con toda probabilidad estuvieron influidas por las célebres páginas de Emilio Rabasa. En su libro *La Constitución y la dictadura* (1990),⁹⁷ Rabasa sostuvo desde 1912 que la dictadura del general Porfirio Díaz se había producido porque la Constitución de 1857 había dotado de poderes exorbitados al Poder Legislativo, impidiendo que el Ejecutivo gobernara. De modo que la solución que el propio presidente había encontrado fue conducir al país al margen de los mandatos constitucionales para alcanzar lo que, según sus convicciones, era el interés general.

⁹⁵Fix-Zamudio señala que “tanto nuestro país como los restantes de Latinoamérica, tomaron como modelo el sistema político constitucional establecido por la Carta de Filadelfia promulgada en 1787, en la que por primera vez se introdujo la forma de gobierno conocida como sistema presidencial”.

⁹⁶Algunos autores han tratado de encontrar semejanzas entre el presidencialismo contemporáneo y el dominio del tlatoani en el imperio azteca y del virrey en la época de la Colonia; por ejemplo Daniel Moreno. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer señalan que “[...] en los modos políticos de los virreyes, hay un tipo de gobernante similar al que conocemos después como presidente”.

⁹⁷Hay una edición española, con prólogo de Rodolfo Reyes, sin fecha de edición, pero cuyo prólogo está fechado en 1917. En México hay varias reimpressiones; la séptima es de 1990, publicada en Editorial Porrúa, con prólogo de Andrés Serra Rojas, que se cita ahora.

En toda la obra de Rabasa se expresa una gran desconfianza hacia el Poder Legislativo y un exceso de fe (producto de una buena dosis de ingenuidad intelectual o de perversidad política) en la buena voluntad del Ejecutivo y, directamente, en la buena voluntad de la dictadura. Sirva la siguiente cita para ilustrar la posición de Rabasa sobre el Poder Legislativo:

El Congreso Nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislador y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución [se refiere Rabasa a la de 1857] colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso, y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado el Ejecutivo [...] y no han seguido al Congreso, que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la nación (Rabasa, 1990: 184).

Como es ampliamente conocido, lo que Rabasa se proponía era justificar la dictadura y las reelecciones de Díaz:

la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura [...] la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo [...] La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía. La dictadura, desde 1857, sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía (Rabasa, 1990: 108, 111 y 243).⁹⁸

Pero, como podemos suponer, Rabasa no era una voz aislada en su tiempo. La tendencia a fortalecer al titular del Ejecutivo en detrimento de las facultades de los órganos legislativos había echado raíces en los intelectuales y en los actores políticos mexicanos. Como muestra conviene recuperar una cita de un autor contemporáneo a Rabasa, Andrés Molina Enríquez, que en 1909 se expresaba de la siguiente manera:

la forma de nuestro gobierno tiene que ser todavía por muchos años, la dictatorial, tal cual la han establecido nuestros estadistas. Desde el momento en que nuestra población está compuesta [...] de unidades, tribus, pueblos y grupos, que [...] presentan todos los estados evolutivos que la humanidad ha presentado en su desarrollo en el curso de todas las edades en que ha vivido, es imposible que todos ellos sean regidos por una sola ley y

⁹⁸Para Rabasa la dictadura de Díaz fue la “más fácil, más benévola y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del continente americano”.

que sean gobernados por un magistrado civil, simple dispensador de justicia (Molina Enríquez, 1983: 434).

Es cierto que también existían voces disidentes y que, en sentido contrario a las intenciones de Carranza, algunos diputados constituyentes se dieron cuenta de que al dotar de múltiples poderes al presidente se corría el riesgo de que éste se excediera en sus atribuciones y no hubiera otro poder que lo controlara. Por ejemplo, el diputado Pastrana Jaimes señaló irónicamente desde la tribuna del Constituyente que “en España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey había de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador” (Carpizo, 1990: 294).⁹⁹

Otro diputado, Manjarrez, llamó la atención sobre el hecho de que la Revolución se había llevado a cabo contra el Poder Ejecutivo, no contra el Legislativo, por lo que resultaba inconsecuente limitar a este último en favor del primero:

[Estamos] poniendo —dijo entonces Manjarrez— al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser (Carpizo, 2002: 43-44).¹⁰⁰

Como sabemos, sin embargo, posturas como las que acabamos de citar fueron derrotadas y en la Constitución de 1917 quedaron establecidas amplias facultades para el Poder Ejecutivo, con la supuesta intención de que el presidente pudiera llevar a cabo ágilmente el programa social de la Revolución, que exigía muchos medios, no solamente jurídicos, y enormes capacidades de gobierno (Córdova, 1989: 113-123 [nota 310: 434]). Así lo había advertido algunos años antes el propio Molina Enríquez:

hay que dar a nuestros sistemas de gobierno, la única forma en que ellos pueden llenar su función concediéndoles a las vez las facultades plenamente legales que de ellas se desprenden [se refiere a las constituciones] y las facultades discrecionales complementarias que son y serán por mucho tiempo, absolutamente indispensables, Nuestros gobernantes, pues, hasta en tanto no se constituya definitivamente nuestra patria, deberán tener facultades dictatoriales, con tanta mayor razón, cuanto que todos los trabajos de constituir a nuestra patria definitivamente, pueden producir trastornos interiores que será indispensable sofocar, y acaso también, peligros más o menos grandes para la seguridad común que habrá que conjurar o que afrontar (Molina Enríquez, 1983).

En síntesis, los anhelos de ver realizada la utopía revolucionaria y las ideas de autores como Rabasa y Molina Enríquez fueron cultivando una convicción en los inte-

⁹⁹*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1922, tomo II, p. 438. Más recientemente, Jorge Carpizo ha señalado que: “En México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII”, corroborando la anticipada visión del diputado Pastrana.

¹⁰⁰*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit.*, p. 437.

grantes del Poder Constituyente, de que el presidencialismo puro y duro (Duverger, 1988: 150),¹⁰¹ no sin claros tintes autoritarios, era la mejor opción para el México posrevolucionario.

Ni los porfiristas —escribe Arnaldo Córdova—, con la inveterada adicción al poder autoritario y dictatorial, fueron jamás capaces de imaginar siquiera una legitimación tan completa y contundente del poder presidencial con la fuerza y la autoridad con que queda diseñado en la Constitución de 1917 (Córdova, 1989: 123).

En ese momento, al aprobarse la Constitución, quedaron sentadas las bases normativas que encuadrarían el desarrollo del presidencialismo mexicano del siglo XX.

Otra fecha significativa para el presidencialismo mexicano, algún tiempo después del momento constituyente de 1916-1917, la representa el año de 1935, cuando se produce la expulsión del país del expresidente Plutarco Elías Calles por el entonces presidente Lázaro Cárdenas. Tal expulsión supuso el cambio de un presidencialismo personalista (al estilo caudillista) a un presidencialismo institucionalizado porque, a partir de entonces, los cambios en el poder y las sucesiones en el liderazgo nacional quedarían enmarcadas por un complejo entramado institucional construido alrededor del presidente y del partido oficial que estaba consolidándose.

Además, con esa decisión, Cárdenas estableció una de las reglas fundamentales del sistema político mexicano: todo el poder sería para el presidente, pero solo por seis años, sin posibilidad de extender su mandato fuera de ese periodo (Gutiérrez Rivas, 1994: 65 y ss.). Comenzaba a tomar forma la larga etapa del partido hegemónico caracterizado por un presidencialismo exacerbado pero institucionalizado en el marco de un partido político revolucionario y hegemónico.

No sin incurrir en simplificaciones y síntesis históricas apretadas, es posible sostener que un tercer momento de cambio sustantivo para el presidencialismo mexicano coincide con las elecciones presidenciales de 1988 cuando, como nunca antes desde su nacimiento, el partido oficial se vio seriamente amenazado en las urnas por los partidos de la oposición (concretamente por una coalición de partidos de “izquierda” encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas), con lo que se aceleró el proceso de apertura democrática en el país.

Indiscutiblemente, en medio de las tres etapas que se han señalado —la del nacimiento en 1917, la de consolidación en 1935 y la del inicio de su debilitamiento en 1988— han habido otros muchos eventos que contribuyeron a definir el rostro del sistema presidencial mexicano como, por ejemplo, los hechos sangrientos de 1968 o la importante reforma política de 1977, promovida por el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles durante el gobierno de José López Portillo (quien, por cierto, había ganado unas elecciones en las que era el único competidor).

La reforma de 1977 marcó el inicio de un lento pero constante proceso de transformación institucional en materia electoral que terminaría teniendo un impacto direc-

¹⁰¹“El presidencialismo —sostiene Maurice Duverger— constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente”.

to en la naturaleza del presidencialismo mexicano, porque lo orientaría hacia un sistema compatible con la forma de gobierno democrática.

De hecho, la mecánica de reformas electorales iniciada en 1977 es clave para encontrar un cuarto momento central en la evolución de esta institución político-jurídica: las elecciones del año 2000. Ya desde 1997 pero, sobre todo en el año 2000 (cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió las elecciones presidenciales ante el Partido Acción Nacional), el presidente de México enfrentaría escenarios político/institucionales en los que la pluralidad política generaría contrapesos efectivos a su poder.

La limpieza electoral y la creciente pluralidad política en el país dieron como resultado que el poder se repartiera entre las diferentes opciones partidistas en todos los niveles de gobierno y, de esta manera, el presidente fue perdiendo muchas de las facultades “metaconstitucionales” (y algunas de las constitucionales) que caracterizaron su poderío durante décadas (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2005).

El presidencialismo a la mexicana y las facultades metaconstitucionales

En efecto, las profundas transformaciones que en los últimos años han afectado al sistema político mexicano han impactado directamente a la institución presidencial. Sabemos que, por mandato constitucional, en nuestro país contamos con un régimen presidencial que no ha sido objeto directo de modificaciones institucionales mayores. Sin embargo, las que se conocían como “facultades extralegales” o “metaconstitucionales” del presidente de la República han disminuido de manera considerable y, en muchos casos, definitiva.

Nuestro sistema de gobierno sigue siendo un sistema presidencialista porque las instituciones jurídicas así lo establecen: el presidente es electo directamente por los ciudadanos, funge simultáneamente como jefe de Estado y como jefe de gobierno, los poderes Ejecutivo y Legislativo son independientes entre sí, etcétera. Pero, lo que hasta hace unos años podíamos llamar “el presidencialismo a la mexicana” y, que tiene poco que ver con la caracterización doctrinal de los regímenes presidenciales de gobierno, ha dado un giro de 180 grados (Hurtado, 2001: 186 y ss.; Carpizo, 2002: 231 y ss.).¹⁰²

Desde inicios del siglo XX, el presidencialismo mexicano se había caracterizado porque el presidente de la República gozaba además del catálogo de facultades que derivan del marco legal, de otro importante acervo de “atribuciones” extrajurídicas, fruto de nuestra realidad política. Más allá de las normas jurídicas, el presidente de México había acumulado una amplia gama de funciones que le permitieron invadir esferas de acción de otros poderes y controlar en la práctica toda la vida política de la nación.

¹⁰²Carpizo hace un repaso de las transformaciones del presidencialismo mexicano entre 1978 (fecha en que originalmente se publicó su libro) y el año 2000.

Esta situación, que tiene su origen en la época posrevolucionaria y, como hemos subrayado, adquirió forma con el presidente Lázaro Cárdenas, ahora, a raíz de las transformaciones al sistema político que se han dado en el marco de la transición, tiende a desaparecer. El presidente aún mantiene gran parte de las facultades constitucionales legales de antaño, muchas de las cuales se encuentran recogidas en el artículo 89 de la Constitución, pero ha perdido la mayoría de las potestades metaconstitucionales que lo convertían en un personaje todopoderoso.

Vale la pena detenernos brevemente en ese cúmulo de facultades que derivaban de la norma pero, sobre todo, de la realidad política nacional, porque sólo de esta manera es posible entender el contexto político/jurídico en el que se desarrolló el presidencialismo mexicano durante gran parte el siglo XX.

Diversos estudiosos han esbozado sus caracterizaciones del presidencialismo mexicano y han expuesto las razones que, a su juicio, explicaban el predominio del presidente de la República dentro del sistema político nacional durante las décadas que duró la hegemonía priista. Son múltiples los estudios históricos, políticos e incluso sociológicos sobre el tema. Entre ellos, Jorge Carpizo, escribió hace algunos años una obra que se ha convertido en lectura obligada para los interesados (Carpizo, 2002; Madrid Hurtado, 1999).

En ese volumen, que ya hemos citado, Carpizo presenta un listado de las razones que, a su entender, explicaban el predominio del presidente mexicano y que, por su claridad y precisión, nos permitimos utilizar como herramienta de análisis, como guía para subrayar las transformaciones. Simplemente hemos seleccionado algunas de esas premisas, las más significativas, para ubicarlas en el contexto de la realidad política actual y de esta forma resaltar de qué manera la institución presidencial ha perdido muchos de los espacios de poder que la situaban en la cúspide del sistema político mexicano.

Tomamos prestadas siete de las tesis que, según Carpizo, explicaban el presidencialismo mexicano:

- a) El presidente es el jefe del partido predominante,
- b) La debilidad del Poder Legislativo,
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia,
- d) La marcada influencia del presidente en la economía,
- e) La fuerte influencia del presidente en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto de los medios masivos de comunicación,
- f) El gobierno [directo] de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y
- g) Un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione (Carpizo, 2002: 190 y ss.).

La gran parte de estas tesis se refieren a las llamadas facultades metaconstitucionales de la presidencia, aunque cabe señalar que algunas de ellas suponían la existencia de atribuciones legales específicas que, al menos en teoría, estaban delegadas a otras instituciones del sistema político. Lo que conviene tener presente es que las atribuciones fuera del marco normativo, aquellas que hacían de nuestra presidencia

una institución “nociva” para el desarrollo moderno del país y que impedían la implantación de un régimen democrático en México, se han ido quedando en el camino.

Pero también es cierto que las modificaciones constitucionales y legales en el ámbito de otros poderes e instituciones estatales han contribuido a desarticular la red de poderes que controlaba al presidente. Como en otros muchos temas, también en este caso la combinación realidad política/cambios institucionales dio vida a una mecánica de transformación profunda.

Lo que ahora tenemos es a un presidente que no cuenta con el respaldo incondicional de un partido hegemónico (que dominaba, literalmente, en todas las esferas de gobierno); un contexto de pluralidad reflejada en todos los órganos representativos y ejecutivos a todos los niveles; elecciones democráticas; un Poder Legislativo que adquiere paulatinamente mayor fuerza y cuya composición permite formar mayorías opositoras; un Poder Judicial mucho más independiente que en el pasado y con mayores facultades; una opinión pública crítica y abierta, así como una capital de la República en la que los ciudadanos eligen democráticamente a sus gobernantes.

De esta forma, la presidencia mexicana ha dejado de ser el eje de la vida pública nacional para convertirse, cada vez más, en un poder acotado. La realidad política del país en los primeros años del siglo XXI nos informa que el “presidencialismo a la mexicana” es un asunto del pasado y que la institución presidencial tiende a constreñir su actuación dentro del marco de nuestras instituciones jurídicas.

De hecho, los problemas que han venido con la transición ya no tienen que ver con los excesos de poder por parte del presidente, sino con las dificultades que enfrenta el titular del Ejecutivo para impulsar (en un contexto de pluralidad política instalada en el Congreso Federal y en los poderes, Ejecutivo y Legislativo, de las entidades federativas) su programa de gobierno.

Pero lo que no debemos perder de vista es que, no sin algunos cambios más o menos relevantes, el contenido sustantivo del artículo 89 constitucional que ahora comentamos ha perdurado en el tiempo. Lo mismo vale para muchas otras de las facultades constitucionales con las que cuenta el Poder Ejecutivo desde 1917 (aunque algunas otras, propiamente jurídicas, como la potestad de nombrar al titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal hayan sido suprimidas).

Desde esta perspectiva, tiene sentido afirmar que la Constitución aún conserva una parte del entramado institucional originalmente inspirado por las tesis de autores como Rabasa o Molina Enríquez y, sin embargo, la realidad política ya no mantiene las características autoritarias que singularizaron al régimen posrevolucionario durante muchos años. Es probable que este desfase entre lo previsto en el texto constitucional y la realidad política que se está viviendo a lo largo y ancho de todo el país obligue a una reforma integral y profunda de nuestro sistema de gobierno en un futuro no muy lejano.

Veamos ahora, clasificadas por materia, cuáles son algunas de las facultades constitucionales que todavía detenta el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Facultades del presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Facultades administrativas

La Constitución contiene diversas disposiciones que se traducen en facultades de carácter administrativo a cargo del presidente. Entre ellas se pueden mencionar las facultades de nombramiento o de propuesta para nombramiento (artículo 89, fracciones II, III, IV, V, XVIII de la Constitución) (Carpizo, 2002: 117 y ss.) de mando administrativos, militares e incluso de los integrantes de órganos regulatorios en materia de energía, telecomunicaciones y competencia económica. A partir de la reciente reforma al artículo 102 apartado A que da autonomía a la Fiscalía General de la República (anteriormente la Procuraduría General de la República) se modificó la fracción IX de nuestro artículo para establecer la facultad del presidente de intervenir en la designación del fiscal y no como anteriormente lo establecía de nombrar al procurador general de la República con la aprobación del Senado.

También de carácter administrativo son las facultades de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación (artículo 89, fracción VI), disponer de la Guardia Nacional para los mismos efectos (artículo 89, fracción VII), declarar la guerra, previa ley del Congreso de la Unión (artículo 89, fracción VIII) (Carpizo, 2002: 120 y ss.), habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como establecer su ubicación (artículo 89, fracción XIII).

Facultades de creación normativa

El presidente tiene muy diversas facultades en materia de creación normativa, ya sea para el efecto de dictar directamente normas jurídicas, o bien para el efecto de concurrir a procedimientos de creación normativa que llevan a cabo otros poderes (particularmente el Poder Legislativo) (Carbonell, 1994: 135-187).

Facultad reglamentaria

Entre las facultades de creación normativa directa, destaca la facultad de emitir reglamentos (artículo 89, fracción I). El fundamento constitucional para la emisión de reglamentos, que se funda en una redacción constitucional particularmente ambigua, no es del todo claro para una parte de la doctrina.

Lo que establece el artículo 89 en su fracción I es que es una facultad del presidente: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Una redacción parecida se encuentra en el artículo 122 inciso B, fracción IV, por lo que respecta a la facultad del presidente para emitir reglamentos a partir de las leyes que el Congreso de la Unión emita para el Distrito Federal.

Para Gabino Fraga, el verbo “proveer” que se emplea en el artículo 89 implica la obligación del presidente de facilitar la ejecución de las leyes, de forma que dicho precepto sí contendría la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio adecuado para poder observar la ley (Fraga, 1991: 110).

Tena Ramírez refuta la interpretación de Fraga al señalar que la Constitución no emplea el término “proveer”, sino el gerundio “proveyendo”, de lo que se infiere, de acuerdo con una interpretación gramatical, que la facultad del presidente abarca la ejecución de las leyes, pero no la emisión de reglamentos. Aunque Tena Ramírez afirma que el Poder Constituyente empleó incorrectamente el término, termina señalando que “hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria” (Tena Ramírez, 2001: 466-467).

Mucho más clara que la actual redacción constitucional, era la que se establecía en la fracción IV del artículo 87 de las Bases Orgánicas de 1843, cuyo texto disponía que era facultad del presidente: “Expedir órdenes y dar los reglamentos necesario para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas”.

Los reglamentos de la fracción I del artículo 89 serían los que la teoría del derecho administrativo llama “ejecutivos”, es decir, que están del todo subordinados a la ley (De Otto, 1989: 217).¹⁰³ Junto a ellos, la Constitución considera un supuesto concreto en el que se podrían dictar reglamentos “autónomos”, para cuya existencia no es necesaria una ley previa (Baño León, 1991); se trata del caso de extracción y alumbramiento de aguas del subsuelo, considerado en el artículo 27 párrafo quinto de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la primera fracción del artículo 89 constitucional, ha sostenido diversos criterios. Conviene recuperar un ejemplo en el que se precisa de manera genérica el sentido de la fracción I del artículo 89 que estamos comentando:

[...] el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión [...] (Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1985, tercera parte, tesis 404, p. 709).

Sin embargo, las interpretaciones de la Suprema Corte sobre el particular han tenido que ir mucho más lejos de esta precisión genérica. Esto en gran medida se explica porque la llamada “facultad reglamentaria” delegada en manos del presidente de la República constituye una excepción al principio de la Separación de Poderes y, por lo mismo, es particularmente delicada. La Constitución, la doctrina y la lógica demo-

¹⁰³ Ignacio de Otto define a los reglamentos ejecutivos como “los que se dictan en ejecución de una ley preexistente, función muy amplia que comprende tanto los reglamentos que detallan, desarrollan o complementan los preceptos legales, cuanto aquellos que preparan la ejecución propiamente dicha disponiendo los instrumentos técnicos necesarios”.

crática sugieren que esa facultad sólo debe ejercerse por el funcionario específicamente facultado y en el marco de una ley (en el sentido de una norma general, abstracta y obligatoria) previamente emitida por el Poder Legislativo.

El reglamento, como recuerda Víctor Blanco, debe servir sólo para aplicar la ley a casos concretos. Y, en principio, debe ser una facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo (Blanco, 2006).

Sin embargo, en los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI, las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han permitido que la facultad reglamentaria (con la correspondiente potestad normativa) que, según el texto constitucional corresponde de manera exclusiva al presidente de la República, se haya venido delegando en funcionarios de la administración pública de los más distintos niveles.

Para consumir esta operación, la Suprema Corte ha invertido el sentido de las interpretaciones que el propio máximo tribunal sostuvo durante décadas para permitir que, mediante leyes aprobadas por el propio Poder Legislativo o a través de actos netamente administrativos, la competencia de creación normativa por vía de reglamento y otras provisiones administrativas de carácter general se vaya extendiendo. Y esto, conviene precisarlo, sin que haya mediado un cambio sustantivo en las normas constitucionales de mérito.

A guisa de ejemplo, es oportuno comparar algunos criterios de tesis (todas de la Segunda Sala) en los que queda evidenciado el viraje en la interpretación de la Corte hacia una delegación, poco justificada, de la facultad reglamentaria. En 1939 la Segunda Sala de la Corte establecía con claridad meridiana que “ninguna disposición constitucional autoriza al Ejecutivo para delegar esa facultad [la facultad reglamentaria] en los Secretarios de Estado [...] por lo tanto debe ser ejercida directamente por el presidente de la República”. Ese mismo criterio de interpretación se imponía en 1942:

[...] la facultad reglamentaria únicamente puede ser ejercitada por el titular de ese poder [Ejecutivo], sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación.

Infringir esta lógica, advertían con razón los integrantes de la Corte de entonces, equivaldría a subvertir el orden constitucional.

Sin embargo, algunas décadas después, sin mediar modificaciones a la Constitución en el articulado correspondiente, el sentido de la interpretación giró radicalmente. En una tesis de agosto de 2001, la misma Segunda Sala concluía que:

Si al realizarse la división de poderes el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos [...] no existe sustento alguno para sostener que se transgrede el principio en comento [de división de poderes] por el hecho de que en un acto formalmente legislativo se confiera a una autoridad administrativa o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general.

En el mismo sentido, también en 2002, esta misma Sala permitía delegaciones de la facultad reglamentaria porque “no existe precepto constitucional alguno que impida al Congreso de la Unión otorgar a una dependencia administrativa la atribución para expedir reglas generales administrativas”.

No es irrelevante que el “cambio de ruta” de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación en materia de la facultad reglamentaria se haya verificado en los últimos 10 años. Esto, al menos, por dos razones. En primer lugar, el viraje coincide con la primera década de existencia de la “nueva” Suprema Corte que surgió con la profunda reforma constitucional de 1994, en la que, además de cambiar de composición, recibió facultades de control de constitucionalidad sin precedentes en el sistema jurídico mexicano.

En segundo lugar, es significativo que el viraje en la interpretación jurisdiccional coincida con una profunda transformación del sistema jurídico/político en materia de apertura económica. No es casual que esta nueva línea de interpretación, que amplía significativamente la potestad normativa de los órganos de la administración pública, explote en los tiempos del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

En el libro de Blanco, al que hemos hecho referencia, se recogen múltiples tesis y jurisprudencias en torno a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992) y las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) que son un “fresco” de la transformación que, en un cierto sentido al margen de la Constitución, ha tenido el sistema de distribución de competencias y de su impacto lesivo para el principio de separación de poderes en México.

El argumento en el que se basan muchas de estas interpretaciones —que paradójicamente tienden a fortalecer, aún más, al Poder Ejecutivo en detrimento del Poder Legislativo y del propio Poder Judicial— son de corte tecnocrático: desde el punto de vista de los intérpretes constitucionales:

[El] Poder Legislativo no suele ocuparse de [...] detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública [por lo que ésta debe contar con las] atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión.

Tal vez el sentido de estas interpretaciones coincide con el sentido original de la facultad reglamentaria, pero lo que no es comprensible es su delegación a funcionarios distintos del presidente de la República.

Junto a la facultad reglamentaria, el texto constitucional de 1917 también dispone facultades de creación normativa por parte del presidente en la fracción XVI del artículo 73 (en relación con el Consejo General de Salubridad), y en el segundo párrafo del artículo 131. Adicionalmente, el presidente puede ser habilitado para contar con facultades extraordinarias para legislar en el supuesto del artículo 29, en cuyo caso se requiere la previa y esencial suspensión de garantías realizada de conformidad con el mismo precepto.

Intervención en el procedimiento legislativo

Como ya se ha mencionado, el presidente concurre junto con el Poder Legislativo en otros procedimientos de creación normativa. Así, por ejemplo, el presidente tiene un destacado papel dentro del procedimiento legislativo establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales. En ese procedimiento hay tres momentos en los que puede intervenir el presidente: en la iniciativa, en el derecho de vetar un proyecto aprobado por las cámaras del Congreso y en la etapa de publicación de la ley.

Iniciativa

La facultad de iniciativa está estipulada, en general, en la fracción I del artículo 71 constitucional y en artículo 122 inciso B, fracción I, por lo que se refiere a leyes del Congreso de la Unión para el Distrito Federal. Dicha facultad es muy relevante en la medida en que convierte al presidente en parte del órgano legislador (Schmill, 1979: 106), o como diría André Hauriou en “el animador y director del trabajo parlamentario” (1980).

En México, tradicionalmente la gran mayoría de las iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión han provenido del presidente, cuyos proyectos en ocasiones no eran ni siquiera discutidos, sino que se aprobaban directamente por la enorme mayoría de legisladores de su partido político que copaban las cámaras legislativas.

En la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI esto ha ido cambiando, puesto que las iniciativas del presidente —sobre todo en temas muy relevantes, incluyendo algunos proyectos de reformas constitucionales— no han sido aprobadas y son objeto de fuertes diferendos en el seno del Congreso de la Unión (Carpizo, 2002: 246-247).

Normalmente, la iniciativa de ley del presidente es una facultad, pero en algunos casos la Constitución dispone que se ejerza como una obligación. Es el caso de la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la Federación, la cual el presidente debe de presentar a más tardar el 8 de septiembre de cada año, o el 15 de diciembre en el año en el que toma posesión del cargo, según lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Facultad de veto

La facultad de vetar un proyecto aprobado por ambas cámaras se encuentra en los incisos a) y c) del artículo 72, que se inspiran en la Constitución de los Estados Unidos (artículo I, sección 7 párrafo segundo) y en diversos precedentes del constitucionalismo histórico mexicano.¹⁰⁴ El presidente cuenta con 10 días hábiles para interponer el

¹⁰⁴Véanse los artículos 144 al 150 de la Constitución gaditana de 1812 y 55 a 57 de la Constitución de 1824.

veto; transcurrido ese plazo operaría una especie de sanción tácita del proyecto y el Ejecutivo estaría obligado a publicarlo.

El veto puede ser total o parcial, en virtud de que el inciso c) del artículo 72 dispone que el presidente puede devolver el todo o una parte del proyecto. El veto presidencial puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de ambas cámaras. En ese caso, el presidente está obligado a publicar la ley tal como fue aprobada por el Congreso de la Unión.

Curiosamente, el texto original de la Constitución de 1857 no contenía el derecho de veto, el cual se introdujo en la reforma de 1874 a esa Carta Fundamental. Detrás de su incorporación en la Constitución de 1917 seguramente pesaron, además de los diversos antecedentes que ya se han mencionado, las palabras, de nueva cuenta, de Emilio Rabasa, quien advertía que “no hay que ser pesimista para prever que un Congreso libre sería implacable con un presidente desarmado, y el arma es el veto fuerte, sólo subordinado al voto de los dos tercios de representantes de cada Cámara” (Rabasa, 1990: 177).

Es importante mencionar que el presidente no tiene facultad de veto tratándose de las facultades exclusivas de cualquiera de las cámaras o de la Comisión Permanente, tampoco cuando se ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni cuando se declare la procedencia de la acusación para uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, así como cuando se convoque a sesiones extraordinarias por parte de la Comisión Permanente. De la misma forma, tampoco puede vetar una reforma constitucional aprobada por el poder reformador en los términos del artículo 135 de la Carta Magna (Carpizo, 2002: 87-88).

Conviene, asimismo, hacer referencia a los debates académicos, políticos y jurisdiccionales que ha despertado la cuestión del veto en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación, que es aprobado por la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad exclusiva que le otorga el artículo 74, fracción IV constitucional (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001: 62).

La pregunta importante es evidente: ¿Se puede vetar el presupuesto? Y si así fuera, ¿habría lugar para un veto parcial o tendría que ser total? (Shugart y Carey, 1992: 134 y ss.). En general, el examen del derecho comparado evidencia que en la mayoría de los países existe la tendencia a reconocer la facultad de veto en materia presupuestal, ya sea de forma parcial o total. Esto con la excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras. Pero, en todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o incluso con el voto favorable de 2/3 partes de la Cámara (Carrillo y Lujambio, 1998: 258).

El caso de México quizá requiere de algún argumento adicional porque la (im)posibilidad del veto, parcial o total, del presidente de la República sobre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados ha sido objeto de fuertes controversias en los albores del siglo XXI. Tenemos que la facultad de veto del presidente de la República se encuentra en el artículo 72, inciso C constitucional. Dicho artículo se refiere al procedimiento que debe seguirse para la aprobación de una ley; es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas cámaras.

Siguiendo esta línea de ideas, parece atinado sostener que el veto opera cuando se trata de actos susceptibles de enmarcarse dentro del procedimiento legislativo, pero no lo hace para el caso de las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, como es el caso de la aprobación del Presupuesto (Carpizo, 2002: 87; Casar, 1999: 95 y 107). Ciertamente, al no tener posibilidad de vetar el Presupuesto, el presidente queda en una posición difícil:

Si el ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente remita el legislativo, nos encontramos con un ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública (Carrillo y Lujambio, 1998: 260).

Pero, desde un punto de vista constitucional y con independencia del juicio de valor que nos merezca y de lo inadecuado que pueda parecer dejar al Ejecutivo sin defensa frente a una decisión de la Cámara de Diputados (Rabasa, 1990: 174),¹⁰⁵ lo cierto es que, si nos atenemos a lo que establecen las normas, el veto presidencial parece no tener cabida en materia de presupuesto.

Sin embargo, es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 109/2004, ha sostenido un criterio diferente con el que acabamos de delinear y que cuenta con un amplio consenso doctrinario. En la sentencia relativa a la controversia antes mencionada, la Corte, con una exigua mayoría de seis votos contra cinco, reconoció al presidente de la República la facultad de interponer un veto en contra del Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el año 2005, que había sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2004.

Más allá de los efectos negativos que la sentencia podría llegar a tener sobre la certeza jurídica en torno al Presupuesto, lo que más controversia suscitó de dicha resolución fue la —al menos aparente— “invención” jurisdiccional de una facultad para el presidente de la República que la constitución no le reconoce. No hay ningún precepto en la Carta Magna que establezca la facultad del presidente para vetar el Presupuesto.

Por el contrario, existen diversos artículos que invitan a concluir en sentido contrario. Por ejemplo, el artículo 74, fracción IV de la propia Constitución señala que es una facultad “exclusiva” de la Cámara de Diputados el análisis, la discusión y la aprobación del Presupuesto. No obstante, mediante una interpretación ampliamente discutida, la Corte sostuvo en su sentencia que dicha exclusividad debe ser compartida con el Poder Ejecutivo. Además, como se advertía en los párrafos precedentes, para recocer la facultad de veto presidencial en materia de presupuesto, la mayoría de ministros tuvo que trasladar el veto del presidente desde los actos que son aprobados por

¹⁰⁵Recordemos que a principios del siglo XX Emilio Rabasa concebía como las dos finalidades directas del veto del presidente las siguientes: “dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del legislativo.

ambas cámaras del Congreso de la Unión, hasta la facultad unicameral de aprobar el Presupuesto.

Esta decisión de la Corte, al igual que las que apuntan hacia una ampliación de la facultad reglamentaria, ha generado desconcierto en la doctrina porque parece entrar en conflicto con el “principio de legalidad”, que indica que las autoridades solamente pueden hacer aquello para lo que se encuentran expresamente facultadas por una norma jurídica.

Además, la sentencia en comento tiene otras implicaciones problemáticas. Por ejemplo, no es fácil entender cómo se compaginaría la existencia del veto presidencial en esta materia con el mandato del artículo 74, fracción IV párrafo segundo constitucional, que ordena que el Presupuesto deberá estar aprobado antes del 15 de noviembre. Supongamos que, cumpliendo con ese mandato, la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto el 14 de noviembre de un año cualquiera, pero el presidente ejerce la facultad de veto que le ha sido reconocida por la Corte: ¿podría cumplir la Cámara con su mandato constitucional?

Lo que decretó la Corte con su controvertida sentencia de 2005, es que el plazo del artículo 74, fracción IV no debe cumplirse necesariamente, esto es, que la Constitución puede o no cumplirse, según sea el caso. Lo cual, no sobra advertirlo, es un mensaje desafortunado aun cuando se comparta el sentido de fondo de la sentencia que apunta hacia el reconocimiento de la facultad de veto presidencial en materia de presupuesto.

Lo cierto es que dicho reconocimiento sólo puede otorgarse constitucionalmente y no mediante una interpretación jurisdiccional. En todo caso, como insisten múltiples autores, debería incorporarse a la Constitución el veto presidencial del presupuesto [precisándose que se trataría de un veto total y no de uno parcial (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001: 64-65 y 164)].

Publicación

La publicación de la ley, a cargo del Ejecutivo, permite su entrada en vigor, con lo cual queda completo el procedimiento legislativo (Biglino, 1993). El presidente manda publicar la ley en el *Diario Oficial de la Federación* que, por mandato del artículo 27, fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está a cargo de la Secretaría de Gobernación. El *Diario Oficial* también está regulado por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (publicada en el propio *Diario* el 24 de diciembre de 1986).

La publicación no es una facultad del presidente sino una obligación, pues si no se interpone el veto, o si habiéndolo interpuesto es superado por el voto necesario de las cámaras, no existe constitucionalmente la posibilidad de que la ley deje de ser publicada: “el presidente está obligado a publicar la ley” (Carpizo, 2002: 93). Esto significa que en México no está permitido lo que se conoce como “veto de cajón”.

Tratados internacionales

El presidente también interviene, en colaboración con el Senado de la República, en el procedimiento para crear tratados internacionales o para incorporar al orden jurídico nacional los ya existentes. De acuerdo con las previsiones de los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 constitucionales, los tratados internacionales son firmados por el presidente y ratificados por el Senado (Méndez Silva, 2000: 209 y ss.).

Una vez que se cumple con ambos requisitos, son publicados y entran en vigor; los tratados pasan a formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión (artículo 133) y tienen aplicabilidad plena en el ordenamiento jurídico mexicano. Incluso, de acuerdo con una reciente tesis jurisprudencial aislada de la Suprema Corte, prevalecen sobre todo el derecho local y el derecho federal, es decir, se encuentran en un segundo escalón jerárquico, subordinados solamente al texto constitucional (ver la tesis LXXVII/99 del Pleno de la Suprema Corte).

Un problema interesante en la temática sobre la firma de los tratados, que está relacionado con la delegación de facultades, como en el caso de los reglamentos, es si dicho acto debe ser o no llevado a cabo de manera personal por el presidente de la República. Para la Suprema Corte, la firma de un tratado puede ser realizada también por el secretario de Relaciones Exteriores. Este criterio está contenido en la siguiente tesis:

TRATADO DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA EL CUATRO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO. NO ES INCONSTITUCIONAL POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LO HAYA SUSCRITO PERSONALMENTE, SI INSTRUYÓ AL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA SU NEGOCIACIÓN, Y LUEGO LO RATIFICÓ PERSONALMENTE. De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 76, fracción I, 80, 89, fracciones I, II y X, 92 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la disposición contenida en el citado artículo 133, en el sentido de que los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión, no debe interpretarse con la limitación letrista de que en forma específica sea el titular del Poder Ejecutivo de la Unión quien necesariamente lo lleve a cabo en todas sus fases, incluyendo la suscripción personal, pues los preceptos constitucionales invocados permiten la actuación del jefe del Ejecutivo a través del secretario de Estado correspondiente, siendo nuestro derecho interno, como es aceptado internacionalmente, el que determina la forma en que se estructura el órgano supremo representativo del Estado hacia el exterior y fija los procedimientos y límites de esa representación; por otro lado, la celebración de un tratado no se reduce a la firma del mismo, la que puede provenir del presidente, del secretario relativo o del representante que aquél señale, sino que se encuentra constituido por todo un procedimiento que se desarrolla en diversas etapas, en las cuales interviene otro poder, además de los secretarios de Estado que se ocupan de las materias específicas, de conformidad con lo previsto en los artículos 2º, 27, fracciones I, II, III y VII, y 28, fracciones I y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de los que deriva que corresponde al secretario de Relaciones Exteriores intervenir en toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte, y al secretario de Gobernación, con-

ducir las relaciones del Ejecutivo con el Poder Legislativo y publicar las leyes y decretos. En tales condiciones, basta con que el tratado internacional de que se trate haya sido negociado por el secretario de Relaciones Exteriores siguiendo las instrucciones del presidente de la República y luego ratificado por éste y aprobado por el Senado, como sucedió por parte de nuestro país en el tratado de mérito, para que tenga plena validez. Amparo en revisión 2830/97. Jorge Andrés Garza García. 24 de febrero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, Mayo de 1998, Tesis: P. XLV/98, Página: 133.

Las anteriores son, expuestas a muy grandes rasgos, las facultades que la Constitución establece, no sólo en el artículo 89, en favor del presidente de la República en materia de creación normativa.

Facultades jurisdiccionales

Las facultades del presidente en materia jurisdiccional tienen diversas expresiones en el texto constitucional. El presidente interviene en el procedimiento de nombramiento y selección de los ministros de la Suprema Corte (artículos 89, fracción XVII, 96 y 98 constitucionales), nombra a un consejero de la Judicatura Federal (artículo 100, párrafo segundo), presta su auxilio para el ejercicio expedito de las funciones del Poder Judicial (artículo 89, fracción XII) y puede otorgar indultos (artículo 89, fracción XIV).

Además, tiene bajo su estructura orgánica a diversos tribunales de carácter administrativo como, por ejemplo, los que ejercen la jurisdicción laboral o los que conocen de los procedimientos contencioso-administrativos (Fix Zamudio y Cossío, 1996).

Facultades de gobierno

Dentro de las facultades de gobierno podríamos mencionar todas aquellas que no han quedado comprendidas en los anteriores apartados y que tienen que ver con el desempeño de lo que la doctrina italiana llama el *indirizzo politico*. Entre ellas se pueden mencionar la dirección de la política exterior (artículo 89, fracción X), la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, derivado del mandato constitucional que dispone el establecimiento de un sistema de planeación democrático para el desarrollo nacional (artículo 26)¹⁰⁶ y la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento que puede contratar el gobierno del Distrito Federal.

¹⁰⁶Véase también la Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983).

Artículo 89

Comentario por **Francisco Tortolero Cervantes** y **Alberto Abad Suárez Ávila**

89

Adenda: Estudio sobre Gobiernos de Coalición

Antecedentes

Los riesgos de parálisis legislativa se han presentado en México desde que la alternancia partidista apareció en el mapa político, en 1997, lo que ha motivado a los políticos y constitucionalistas a buscar formas democráticas y eficientes para reducir los costos de transacción de la toma de las decisiones más importantes de gobierno. A 20 años de distancia del inicio de los gobiernos divididos en México, entrará en vigor en 2018 el esquema de gobiernos de coalición (en adelante GC), que podrán ser implementados a solicitud del presidente de la República en función de lo establecido por la nueva fracción XVII. La característica principal de este esquema de gobierno es que los pactos de coalición han quedado formalizados en la propia Constitución.

Como primer antecedente de esta disposición constitucional se debe mencionar el Pacto por México, firmado en diciembre de 2012. Bajo este esquema (que en términos parlamentarios podría asemejarse al de *gran coalición*), el gobierno recién entrado en 2012 tardó un tiempo corto para aprobar una agenda de cambios constitucionales y legislativos sumamente ambiciosa, desplegada en numerosos ámbitos temáticos. Como parte de esta agenda, fue publicada una reforma al artículo 89 constitucional, que adicionaba una atribución en su fracción XVII, si bien, dejaba pendiente la entrada en vigor al 1 de diciembre de 2018. Por primera vez se contemplaba en México la posibilidad de funcionar bajo el esquema de GC.

La iniciativa había sido propuesta desde 2011 por el entonces senador Beltrones. De un mero análisis gramatical del texto aprobado (*DOF* de 10 de febrero de 2014), este esquema de gobierno autoriza al Ejecutivo a actuar haciendo un compromiso con alguna fracción *senatorial* de un partido distinto al suyo. El convenio de coalición implica que los partidos coaligados admiten apoyar un programa de gobierno (sea durante un tiempo determinado, o hasta que sus incisos se cumplan a cabalidad). A cambio, los firmantes conceden a sus dirigencias partidistas un número de secretarías de Estado (también determinadas en el convenio) que serán asumidas por responsables políticos de cada partido involucrado.

¿El nuevo esquema significa que nos estamos parlamentarizando?

Diego Valadés introdujo en México la noción de la *parlamentarización de los regímenes presidenciales*. En una dirección que pareciera semejante, los europeos han estado constatando, desde hace poco tiempo, que el régimen parlamentario se ha venido *presidencializando*. Aunque aquella ruta, que se antoja semejante, tiene sus propias características, puede decirse que el vaso comunicante entre ambos continentes es la necesidad de hacer eficientes a las administraciones, si bien, con medios distintos.

1. Como se advirtió al inicio del presente comentario, el sistema parlamentario se distingue del presidencial por la existencia de una relación de confianza entre el gobierno y el parlamento. O al menos, de éste frente a la mayoría de aquél. Pero también en la existencia de una serie de mecanismos para echar por delante la responsabilidad *política* del gobierno (y de quienes lo integran), erigiendo al electorado como fiel de la balanza; o si se prefiere, del ciudadano común como vigilante *permanente y constante* de la actuación del gabinete actual.
2. La reforma constitucional omitió en su texto la noción de *confianza* en el gabinete, o acaso de alguna otra manifestación tangible del apoyo permanente de representantes *populares* frente a su gobierno. Paradójicamente, el convenio de coalición se entabla con el Senado, que no es una asamblea popular.
3. El elemento de negociación, o de presión, que deberá ofrecer este nuevo esquema apunta a la permanencia del actual gabinete en el ejercicio de las funciones de gobierno. Pero también a su corolario, encarnado por la posibilidad que detentaría la cabeza del gobierno, de hacer dimitir a la asamblea popular a efecto de plantear un arbitraje por la vía electoral.

Cabe señalar sin embargo que bajo la lógica del parlamentarismo, las herramientas de las que disponen los dos polos (gabinete y legislatura) son empleadas muy rara vez. Pero en su estado actual, los gobiernos de gabinete no disponen ni de la cuestión de confianza ni de la disolución, de la misma manera que la asamblea tampoco dispone de la moción de censura. Tan solo dispone de una tímida facultad de interpelar a secretarios de Estado, en lo individual. Y sólo los puede hacer dimitir si median dos periodos de sesiones con una calificación “reprobatoria”, sin que se sepa si esa nota se tenga que presentar sobre el mismo tema o si pueda operar al sancionar dos veces por temas diversos. Esto, sin contar que en ninguna parte se limita al Ejecutivo a proponer sustituciones de secretarios de Estado durante la duración del pacto de coalición.

Al no voltear a ver los mecanismos que ofrece el parlamentarismo, el esquema mexicano de GC está perdiéndose de la competencia virtuosa entre dos proyectos: el del jefe del Ejecutivo frente al de la mayoría de la asamblea. Si el segundo recaba el voto de una mayoría, el ejecutivo tendrá que ceder (cuando existe separación entre jefe de Estado y de gobierno, este último es quien tendría que dimitir, junto con su gabinete). Pues bien, partiendo de reglas escritas ahora en nuestra constitución, la disolución de la coalición existirá en México pero como un simple deseo materializado unilateralmente, desde la presidencia de la República (sin repercusiones institucionales colaterales en el sistema). A no ser que se lleguen a presentar unas determinadas

hipótesis que previamente habrían sido establecidas en el pacto de coalición, como motivos para disolver al actual gabinete.

4. Al no incluir alguna suerte de recurso para censurar al gobierno de coalición (en bloque, o individualmente, por secretarías de Estado), podría generarse una virtual desaparición del peso específico de la oposición parlamentaria una vez que los pactos de coalición entren en vigor en México.

La moción de censura, con diversas modalidades, fue uno de los mecanismos de defensa que los sistemas parlamentarios concibieron a favor de la oposición. Cabe destacar la primera propuesta para elaborar un anteproyecto de ley,¹⁰⁷ llamado a discutirse después de 2016, donde se propone una atribución a favor de la minoría de la asamblea, consistente en “reprobar” a alguno de los secretarios de Estado que dejaran de contar con la confianza de las élites dirigentes de los partidos que firmaron el convenio de coalición con el presidente.

En el herramental parlamentario, existen algunos mecanismos que pudieron haberse concebido para disminuir el riesgo de rechazo de un proyecto de ley controvertido, impulsado por el Gabinete. Pero al menos, la herramienta permite a la asamblea conservar una posibilidad (así sea tímida) de presionar al Gabinete.

Con algún mecanismo semejante (que bien podría generarse por la práctica parlamentaria), el esquema mexicano de gobiernos de coalición podría demostrar, de manera acaso más responsable y transparente (frente a los senadores que decidieron apoyar el pacto) que la intención del gobierno va en un sentido. Y que las fracciones partidistas debieran encontrar esos mismos motivos, sabedoras que al final de la legislatura, serán los electores quienes se encarguen de pronunciar su aprobación o desaprobación en las próximas elecciones.

5. En el esquema parlamentario, la moción de censura al gobierno tiene como corolario la posibilidad para el Ejecutivo de disolver la asamblea legislativa de la que depende, precipitando o detonando primero la crisis que la censura habría generado en su lugar. Así podríamos entender que la disolución se vuelve un mecanismo de disuasión hacia la minoría de la asamblea; o contra la indisciplina de los correligionarios del gobierno. Si la censura triunfa en la Cámara, el Gabinete dimite (en conjunto o por ministros individuales). La mayoría de la misma asamblea actúa para que se forme un nuevo gobierno; vota su investidura. Todo regresa a la normalidad cuando el nuevo Gabinete es nombrado, al quedar sustentado por una nueva coalición de partidos en el Parlamento.

En el camino opuesto, si es el Ejecutivo quien ha disuelto al Parlamento, los diputados son constreñidos a dejar sus curules... pero no en definitiva, pues tendrán que

¹⁰⁷ Artículo 40 del anteproyecto de Ley de Gobierno de Coalición Reglamentaria de los artículos 76, fracción II y 89 fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Daniel Barceló y Diego Valadés (eds.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley sobre gobierno de coalición*, México, IJ-UNAM, p. 54.

regresar a sus distritos a hacer campaña, buscando el voto de sus electores, una vez más. El arbitraje sería, por consiguiente, popular: los electores asumirían la tarea de pronunciarse a favor de uno de los dos bloques: el del Ejecutivo que disuelve, o el de los diputados que tuvieron que dimitir por no compartir el programa que propone el gobierno. Para que todo esto funcione en Europa, lo antes descrito corresponde a usos parlamentarios. Esperemos que tales usos puedan ir surgiendo en México mientras la práctica se normaliza, a efecto de generar un esquema de gobiernos responsables.

¿En cuáles de estos aspectos valdría la pena poner mayor atención?

Previo a su entrada en vigor, pueden desde ahora advertirse dos prioridades de la existencia del modelo de Gabinete: lograr que los gobiernos sean viables, al mismo tiempo que operativos. Los gabinetes son viables cuando pueden contar con la confianza de la mayoría. Son operativos o efectivos cuando el diseño institucional y las prácticas políticas permiten que el propio Gabinete sea capaz de reagrupar a su mayoría. En Europa continental, tales propósitos fueron previstos desde hace casi un siglo, cuando la parálisis de los parlamentos generó la necesidad de crear mecanismos para *racionalizar el parlamentarismo*. Acaso su mera descripción permita sugerir cuáles de estos mecanismos podrían servir, desde la tradición del parlamentarismo, para trazar paralelos en el ámbito de sistemas presidenciales como el nuestro.

1. Racionalizar una institución o un proceso significa irradiarlos de derecho. Llevado este término al plano de lo normativo, implica buscar un propósito favorable a todos: la búsqueda de mayores condiciones de estabilidad. Así, desde fines del siglo XIX (como en el régimen de asamblea de la III República francesa) reinaba la costumbre; en el racionalizado (instaurado con la V República de Charles de Gaulle), empezaron a predominar las normas. En el primer esquema (que desde luego se prolongó durante la IV República), la inestabilidad de los ministerios parecía bailar al son de frágiles acuerdos partidistas. En el esquema racionalizado, en cambio, el derecho estaría presente en todas las fases, estabilizando a los gobiernos. Fomentar la eficacia de los gobiernos implicaba dificultar el ejercicio de facultades del esquema parlamentario tradicional.

De esta suerte, el esquema racionalizado dejaba a un lado la percepción de tener a dos ramas del poder (la ejecutiva y la legislativa) confrontadas, una frente a la otra por el predominio de la decisión colectiva. Mecanismos como la disolución frente al voto de censura dejaban de operar en términos de cotidianidad para restringirse a la solución de crisis ministeriales.

2. Al aceptar el ejercicio de la autoridad, el actor político también acepta someterse a controles institucionales. Pero esos controles no sólo provienen de instituciones (sobre todo parlamentarias), sino también de los ciudadanos. Una vez que los actores políticos admiten esta particular forma de dependencia, construyen (de manera mucho más sólida) una legitimidad que les pregonan sus co-gobernados.

¿Pero qué pasa si los ciudadanos sufren los excesos o la arbitrariedad en el uso del poder? Dado que el jefe de Estado no podría responder directamente (recordando esa antigua afirmación de que *el rey no puede actuar mal*), los secretarios de Estado sí que podrían responder en su lugar. Como lo expresó el diputado Querido Moheno en los tiempos convulsos de la Revolución mexicana: “queremos quitar ministros para no tener que derrocar presidentes” (*Diario de los Debates* de 6 de diciembre de 1912 y 19 de febrero de 1913).

En México, se excluyó al presidente de ser sometido a juicio político (lo más cercano al *impeachment*), al menos durante el ejercicio de sus funciones. Con ello se aseguró un régimen aparentemente estabilizador, en el que el Ejecutivo federal es prácticamente irresponsable, políticamente hablando (lo cual podría ser inherente al sistema). Lo que se vuelve menos normal es que nadie de sus subordinados en el gobierno asuma responsabilidades políticas. El clamor popular pide cárcel igual que en la Inglaterra de los 1700. No parece para cuando trazarse una ruta civilizada que permita asumir responsabilidades sin tener que pensar en penas corporales.

3. Buena parte de los sistemas presidenciales funcionan bajo el esquema de gobiernos divididos; léase, de una discordancia endémica del sistema, entre el partido de quien gana la presidencia y de quien gana la mayoría en el Congreso, lo cual ha sido incluso anunciado como el germen del colapso del presidencialismo. El declive del sistema también se explica a partir de elementos del contexto institucional. Entre los más importantes, la imposibilidad de que el sistema de partidos regrese a un esquema mayoritario.

La fragmentación partidista parece ser una consecuencia de la presión que, en su momento, ejercieron las fuerzas políticas minoritarias (p. ej., para promover el aumento de la representación proporcional en el sistema electoral). Los partidos políticos, que enfrentan una crisis de legitimidad, han dejado de hacer un frente común con la ciudadanía (para muestra, la proliferación de candidaturas independientes). El desencanto los excede, si bien el esquema que éstos han generado al interior (con bases burocráticas y clientelares que se extienden sin cesar) conducen a su propia extinción.

El régimen competitivo que desborda al bipartidismo ha terminado imperando contra cualquier posibilidad de cooperación entre fracciones parlamentarias. De ahí que la parálisis que anquilosa al sistema de partidos, representa un riesgo frontal para los gobiernos; y más todavía para los gobiernos de coalición. No sorprende que en esta nueva realidad, ciertos temas que parecían superados, puedan volver a ponerse en la mesa, como la segunda vuelta electoral o la insistencia en reducir el zoclo de participación electoral para restringir el financiamiento público a aquellas formaciones políticas que cuenten con una verdadera representatividad. Suprimir a los partidos que sólo están parasitando al sistema se impone como ruta indispensable para aclarar el camino de la deliberación y la negociación intrapartidista, que entre otras decisiones, se pueda traducir en acuerdos. Entre estos acuerdos, en la cúspide de las prioridades, se encontraría la formación de gobiernos de coalición.

4. La idea de racionalizar al presidencialismo, en términos de fijar en blanco y negro reglas que contribuyan a su propia estabilidad, tampoco puede implicar fórmulas absolutas. Recientemente, en los sistemas parlamentarios, se habló de replantear el justo medio de la racionalización del parlamentarismo. Incluso se habló de una reparlamentarización, en el sentido de restaurar controles más efectivos a los actos del Ejecutivo. La tónica está compuesta por una noción más unívoca de la responsabilidad política y la rendición de cuentas (en el sentido inglés de *accountability*). La complejidad de los problemas (por solo mencionar la migración ilegal o el combate al terrorismo) ayudan muy poco a conservar los esquemas de controles al gobierno. Los europeos han tenido que aceptar, a su pesar, una nueva forma de organización del poder, donde el legislativo termina plegándose a la acción del gobierno y no al revés.

Un desplazamiento del centro de gravedad de los gobiernos, desde la sede del Parlamento hacia la cabeza del Ejecutivo, se está produciendo en prácticamente todos los sistemas parlamentarios, donde la personalización del jefe del gobierno parece el ingrediente culminante de la representación. Pero también de la acción de gobierno. Este nuevo esquema pone en la mesa ya no sólo la discusión sobre cuál es el perfil ideal del representante popular, sino también las reglas del juego en su relación con quienes lo eligieron. En nuestro continente, el aumento en las potestades del Ejecutivo parecen corresponder a realidades no muy distintas, como el combate al tráfico de drogas o la disminución de las notorias desigualdades.

5. Patologías que parecían enterradas junto con los totalitarismos, tienen ahora brotes peligrosísimos. Nos referimos a la llegada de coaliciones de gobierno encabezadas por partidos de extrema derecha (en Hungría, Austria, Estonia). El discurso de los extremos es atizado por la actual fiebre antiinmigrante en Europa, aunque también la idea de superioridad racial en Estados Unidos.

Ante supuestas amenazas externas, aumentan los riesgos de dotar de poderes excesivos a los ejecutivos. En términos del esquema mexicano de gobiernos de coalición, nada impediría, por ejemplo, que en el centro del convenio de coalición, se acuerden facultades de excepción al Ejecutivo federal, por sólo poner un ejemplo de los excesos a los que se podría llegar.

Nuestras instituciones lograron, a costa de muchos años y recursos, garantizar que para detentar el poder se tiene que ser electo democráticamente. Pero no se ha normalizado de la misma forma el hecho de concebir al ejercicio del poder como rodeado de otros mecanismos de validación constante y permanente. La responsabilidad se vuelve la piedra angular; el eslabón perdido entre gobernantes y gobernados. Da poder a los primeros y facultades de control a los segundos. Ser responsable, *políticamente*, implica someterse a limitaciones que hacen patente esa relación.

Previo a su entrada en vigor, es pertinente plantear si el nuevo esquema de gobiernos de coalición es propicio para generar un esquema de gobiernos responsables. La elección directa de los ejecutivos alimenta la idea de una liga de confianza frente al electorado, sustituyendo con ello la responsabilidad frente a los legislativos. La fatiga de

las estructuras de gobierno vuelve cada vez más difícil imputar una conducta a un funcionario específico. Por eso que en ocasiones, no quede más que regresar a la criminalización de los políticos como única catarsis con que cuenta el ciudadano. El político responsable debe entender que está formando parte de una ficción, que es la que permite mantenerse en el puesto porque goza de la confianza pública. Es decir, mantener la confianza frente a quienes lo eligieron.

Bibliografía

- AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1989.
- BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, 2a. ed., Oxford University Press, 1872, cap. 1, pp. 1-29.
- BAÑO LEÓN, José M., *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, Civitas, 1991.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.
- BIGLINO, Paloma, *La publicación de la ley*, Madrid, Tecnos, 1993.
- BLANCO, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Fontamara, 2006.
- BOVERO, Michelangelo, *Gramática de la democracia. Principios y desarrollos*, México, IFE, 2001.
- CARBONELL, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, UNAM/CNDH, 2005.
- , “Presidencialismo y creación legislativa”, en VV.AA., *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.
- CARPISO, Jorge, “El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución mexicana de 1824”, en *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977.
- , *La Constitución mexicana de 1917*, 8a. ed., México, Porrúa, 1990.
- , *El presidencialismo mexicano*, 16a. ed., México, Siglo XXI, 2002.
- , “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en *Temas constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM/Porrúa, 2003.
- CARRILLO, Ulises y Alonso Lujambio, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, núm. 2, México, abril-junio de 1998.
- CASAR, María Amparo, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, *Política y gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999.
- CHEIBUB, José Antonio, “Reforming Presidential and Semi-Presidential Democracies”, en Ellis *et al.*, cit. n. 35, 2009, p. 24.
- COLLIARD, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*, México, ERA, 1989.
- , “La legitimación del presidencialismo en la Revolución mexicana”, en *La Revolución y el Estado en México*, México, ERA, 1989.
- CUOCOLO, Fausto, *Le forme di Stato e di Governo*, Turín, Giappichelli, 1989.
- DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989.

- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed. española, Barcelona, Ariel, 1988.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El sistema presidencialista y la división de poderes”, en *La Universidad y los problemas nacionales*, México, UNAM, 1979, vol. IX, tomo III.
- y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991.
- GUTIÉRREZ, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, IJ-UNAM, 2001.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, “El conflicto Calles-Cárdenas: un acercamiento al origen del presidencialismo mexicano”, en VV.AA., *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.
- HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay, *El federalista*, traducción de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1987 (reimpresión).
- HAIRIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1980.
- HURTADO, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, FCE/Universidad de Guadalajara, 2001.
- LAUVAUX, Phillipe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, pp. 625-630.
- , *La dissolution des assemblées parlementaires*, Préf. A. Mathiot, Paris, Economica, 1983, 519 pp.
- LINZ, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas teóricas*, Madrid, Alianza, 1997.
- LINZ, Juan y Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, 2a. ed., México, IJ-UNAM/Porrúa, 1999.
- , *El ejercicio de la facultades presidenciales*, 2a. ed., México, IJ-UNAM/Porrúa, 1999.
- MAINWARING, Scott, “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, Albuquerque, 1990.
- y Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.
- , *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- MEAGLIA, Piero, “Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo”, en *Argomenti per il dissenso 3, Contro il Presidencialismo*, Celid, 1996.
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “La firma de los tratados”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 3, México, julio-diciembre de 2000.
- MIRKINE-GUETZÉVICH, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 2011 (1933), 352 pp.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales* (1909), prólogo de Arnaldo Córdova, México, ERA, 1983.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 12a. ed., México, Porrúa, 1993.
- MUDDE, Cass, *On extremism and democracy in Europe*, New York, Rutledge, 2016, 157 pp.

- NOLHEN, Dieter, “El Poder Ejecutivo en el presidencialismo, alternativas en debate”, en Andrew Ellis, J. Jesus Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial: Making presidentialism work*, UNAM-Idea International, 2009. pp. 24, y 41-42.
- RABASA, Emilio O., “El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza (Análisis de su mensaje del 1º de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución)”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho VII*, México, IIJ-UNAM, 1995.
- , *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996.
- , *La Constitución y la dictadura. La organización política de México*, 7a. ed., prólogo de Andrés Serras Rojas, México, Porrúa, 1990.
- RENIÚ VILAMALA, Josep Maria, “El desafío de poder compartido en escenarios de gobierno dividido”, in Ayala Sánchez, Alfonso, *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 119.
- ROSANVALLON, Pierre, *Le Bon Gouvernement*, Paris, Le Seuil, 2015, section III, pp. 215-297.
- SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional: una radiografía crítica*, México, FCE/UNAM, 2006.
- , “Democracia constitucional”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2005*, México, UNAM/Porrúa, 2005.
- SCHMILL, Ulises, “Las fuentes del derecho”, en VV.AA., *Conceptos dogmáticos y teoría del derecho*, México, UNAM, 1979.
- SERRAFERRO, Mario, “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, Madrid, enero-abril de 1991.
- SHUGART, Matthew S. y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- SULEIMAN, Ezra N., “Presidencialismo y estabilidad política en Francia”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas teóricas*, Madrid, Alianza, 1997.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 34a. ed., México, Porrúa, 2001.
- VALADÉS, Diego, “El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 2, Madrid, 1986.
- , *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, 256 pp.
- , *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2011, p. 49.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, 1979.
- VILE, M.J., “Rise and fall of Parliamentary Government”, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Second Edition, Indianapolis, Liberty Fund, 1998, p. 233.

Artículo 89

Trayectoria constitucional

Primera reforma

89

Diario Oficial de la Federación: 24-XI-1923

XXX LEGISLATURA (1-IX-1922/15-VIII-1924)

Presidencia de Álvaro Obregón, 1-XII-1920/30-XI-1924

Sujeta la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias al acuerdo de la Comisión Permanente.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Facultad del Ejecutivo para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios con la posterior ratificación de la Cámara de Diputados. Se le concede también la competencia para designar ministros de la Suprema Corte con la aprobación del Senado. El presidente de la República puede —en virtud de la reforma— solicitar la destitución por mala conducta de autoridades judiciales.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-1944

XXXIX LEGISLATURA (1-IX-1943/31-VIII-1946)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Atribuye al Ejecutivo el nombramiento de oficiales superiores y demás oficiales de la Fuerza Aérea Nacional. Competencia del Ejecutivo para disponer del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, para la preservación de la independencia y soberanía de la Federación.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-X-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Deroga la facultad del presidente de la República para conceder patentes de corso.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-X-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Nombramiento definitivo (antes era provisional) de ministros, diplomáticos, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales por el presidente de la República, con aprobación de la Comisión Permanente (reforma correlativa: véase cuarta reforma del artículo 79).

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 08-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII-1970/30-XI-1976

Se deroga la facultad del presidente de la República para nombrar y remover a los gobernantes de los territorios. Suprime el concepto de “territorio”. Se deroga la facultad del presidente de la República para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia en los Territorios.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

La destitución por mala conducta se sustituye por el juicio político.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se agrega a la fracción II la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano y órganos por los que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal. En la fracción XVII se establece que los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se someterán a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-V-1988

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se reforma la fracción X para otorgar expresamente la dirección de la política exterior al presidente de la República. Los tratados que celebre deben someterse a la aprobación del Senado. Se establecen para el titular del Poder Ejecutivo la obligación de conducir la política exterior, de conformidad con los siguientes principios fundamentales: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y seguridad internacionales.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se deroga la fracción XVII y se suprime en la fracción II la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano y órganos por los que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se elimina de la fracción II la facultad para nombrar y remover al procurador general de la República.

Duodécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 5-IV-2004

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se reforma la fracción VI para quedar como sigue: “VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, ya sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Decimotercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 12-II-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modifica la fracción décima para incluir al “respeto, la protección y promoción de los derechos humanos” como principio rector de la política exterior de México.

Decimocuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

La reforma adiciona al párrafo X incluyendo en su redacción el respeto, la protección y promoción de los Derechos Humanos por parte del titular del Poder Ejecutivo.

Decimoquinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 09-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se establece como facultad del presidente de la República el nombre de la mujer libremente a los secretarios de estado, Embajadores, cónsules y empleados superiores de hacienda, Y remover libremente a los demás empleados de la unión. En la segunda fracción, en acuerdo a la reforma en materia de telecomunicaciones y la reforma que crea la comisión de competencia económica, el nombrar, con la aprobación del Senado, a los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. En la cuarta fracción se le faculta para nombrar, con aprobación del Senado, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacional.

Decimosexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 07-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece como facultad del presidente de la República el objeto los nombramientos de los comisionados de la Comisión Nacional de telecomunicaciones hechas por el Senado de la República.

Decimoséptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se establece, de acuerdo en los supuestos de un gobierno de coalición, que la ratificación de los secretarios de relaciones en hacienda, en el caso de que la Cámara respectiva no ratifique el nombramiento del mismo secretario de Estado, Ocupar el cargo la persona que designe presidente de la República. Se reforma la fracción IX del artículo para cambiar la mención del procurador general de la República por “Fiscal General de la República”. Se establece como facultad del presidente optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulara por el convenio programas que se establezcan los cuales tendrán que ser aprobados por la mayoría de los miembros de la Cámara de Senadores.

Decimoctava reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acordar la reforma que crea la Ciudad de México se borra de la redacción de la fracción XIV la mención del Distrito Federal.

Artículo 90

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Durante el virreinato, la intervención en los asuntos indianos por parte de los monarcas españoles no tuvo siempre el mismo carácter e intensidad. Mientras que reyes como Carlos V (I de España) y Felipe II intervinieron personalmente en muchos de los negocios americanos de importancia en su conocimiento y resolución, sus sucesores Felipe III y IV, así como Carlos II, delegaron en cierta medida la atención a los asuntos indianos en sus favoritos o validos.

Tanto los monarcas como los encargados de los asuntos indianos no tuvieron un contacto directo con el Consejo de Indias, sino que lo hicieron por medio de los secretarios de despacho, funcionarios que relacionaban al rey y a sus validos o favoritos con el Consejo de Indias y viceversa.¹

El gobierno mediante consejos fue el tipo de organización característica de la administración central de la monarquía española durante los siglos XVI y XVII, que habría de decaer durante el siglo XVIII, con la dinastía de los Borbones. “Ella se conoce con el nombre de *sistema polisinodial o simplemente polisinodia*”.² El origen del sistema se remonta a la Edad Media, con los antiguos Consejos de Reyes. Los Consejos eran órganos que actuaban colegiadamente y que tenían un carácter consultivo. Todos formaron parte de una unidad “y respondieron a unos mismos criterios de organización que dependen del rey”.³

¹José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte (1521-1820)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1978, p. 101.
²Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1521-1812*, Madrid, Editado por el Consejo de Estado, 1984, p. 29.
³Emma Montanos Ferrín, *El derecho en la historia de España*, Madrid, Editorial Universitas, 2009, pp. 407-408.

90

Sumario

Artículo 90

Introducción histórica

Óscar Cruz Barney 701

Texto constitucional vigente. 709

Comentario

Jorge Fernández Ruiz

Marco teórico conceptual. 710

Reconstrucción histórica. 712

Análisis exegético. 714

La centralización administrativa 716

La descentralización administrativa. . 718

Desarrollo legislativo 721

La Consejería Jurídica del Ejecutivo federal 724

Los Órganos Reguladores

Coordinados en Materia

Energética 725

Desarrollo jurisprudencial. 731

Derecho comparado 731

Derecho internacional 735

Bibliografía 736

Trayectoria constitucional 737

Los Consejos alcanzaron su madurez a finales del siglo XVI⁴ y su función se desarrolló en cuatro esferas:

1. Como cuerpos legislativos, al preparar leyes y disposiciones generales,
2. Como órganos de consejo, al responder a consultas o emitir dictámenes,
3. Como órganos administrativos, al actuar de intermediarios entre el rey y las administraciones regionales y locales, y
4. Como tribunales supremos, al resolver en última instancia los asuntos sometidos a su competencia.

Los consejos se integraban con dos tipos de consejeros: los de capa y espada y los togados: además, trabajaban con fiscales o defensores de los intereses estatales. Se distribuía en varias salas, que a su vez se dividían en salas de gobierno y de justicia. Los consejeros y los fiscales eran auxiliados por diferentes funcionarios: secretarios, escribanos, relatores, tesoreros, receptores, alguaciles y otros.⁵

A efectos de poder practicar las informaciones necesarias, el Consejo podía recurrir al nombramiento de consejeros en comisión dotados de los poderes necesarios. Por su parte, los interesados en los asuntos tratados en el Consejo podían hacerse representar ante éste mediante agentes, abogados y procuradores.

En el XVII, se presentó el cénit y la crisis del sistema polisinodial, los consejos alcanzan el número de 13: Estado, Guerra, Real de Castilla, Cámara de Castilla, Aragón, Indias, Italia, Portugal, Flandes, Inquisición, Hacienda, Órdenes y Cruzada.⁶

El Consejo de Indias nació en 1519, como una sección particular del Consejo de Castilla, que había sido reorganizado en el siglo XV, con las Ordenanzas de 1480. Participaban en el de Indias los miembros del de Castilla, y todas las resoluciones jurídicas quedaron en manos del castellano.⁷ Debido a la ampliación de las posesiones americanas por las conquistas continentales de Hernán Cortés, con la inminente carga de trabajo que significaría para los consejeros castellanos, se decidió fundar una autoridad suprema y autónoma para las posesiones americanas, con lo que nació del Consejo de Castilla, el 1 de agosto de 1524, el Consejo Real y Supremo de las Indias, con presidente y consejeros propios.⁸

Su primer presidente se designó el 4 de agosto del mismo año en la persona de fray García de Loaisa, general de la Orden Dominicana y electo obispo de Osma, confesor del emperador. Su primer fiscal fue el licenciado Francisco del Prado, del Consejo de

⁴Santiago Fernández Conti, *Los Consejos de Estado y Guerra de la Monarquía Hispánica en tiempos de Felipe II, 1548-1598*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998, p. 26.

⁵José Miranda, *Las ideas...*, p. 97.

⁶Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado...*, p. 30.

⁷Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Sevilla, Imp. Carmona, 1935, tomo I, p. 37. Se puede consultar la reedición siguiente: Ernesto Schafer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Prólogo Antonio-Miguel Bernal, España, Junta de Castilla y León, Marcial Pons Historia, 2003, 2 tomos.

⁸*Ibidem*, p. 44.

Castilla, seguido por el licenciado Francisco de Ceynos, en 1526, quien, además, recibió el cargo de relator del Consejo.

En los primeros años, el Consejo de Indias, suprema autoridad en la administración de Indias, estaba integrado por el presidente y cuatro o cinco consejeros, dos secretarios, un promotor fiscal, un relator, un oficial de cuentas y un portero.⁹

Durante el reinado de Felipe II se amplió la plantilla del Consejo. Creció el número de consejeros de cinco a siete, y hasta 10 en 1591, y 19 en tiempos de Carlos II. A finales del reinado de Felipe II la plantilla del Consejo incluía: un residente, de siete a nueve consejeros, un fiscal, un secretario, tres relatores, cuatro contadores de cuentas, un receptor, dos escribanos de cámara, un alguacil del Consejo y otro de Corte, cronista mayor, cosmógrafo mayor, capellán, tres porteros y varios escribanos. Hacia 1680 estaba integrado por un presidente, ocho consejeros togados, un gran canceller y registrador, un fiscal, dos secretarios, “todos... personas aprobadas en costumbres, nobleza y limpieza de linaje, temerosos de Dios, y escogidos en letras y prudencia...”¹⁰ un tesorero general, un alguacil mayor, tres relatores, un escribano de cámara, cuatro contadores, un cronista mayor de Indias, un cosmógrafo y diversos empleados de menor rango como los alguaciles de corte, los abogados de causas y de pobres, el tasador de procesos y los porteros. Manuel Joseph de Ayala señala que “los buenos Ministros han de ser buscados y escogidos por más dignos a otros; y a los más apropiados se han de dar los premios y dignidades, y a los más prudentes y sabios...”¹¹ En 1691 se fijó su plantilla en un presidente, ocho consejeros togados y dos de capa y espada, dos secretarios y un fiscal. El Consejo de Indias era el segundo en categoría, después del de Castilla, y constituía la cumbre de la carrera burocrática Indiana. Sus miembros podían ser promovidos a consejero de Castilla.

Con la llegada de la dinastía de los Borbones se le restaron atribuciones al Consejo de Indias. Felipe V, se encontró con un sistema de consejos desprestigiado y poco eficiente, inviable para las necesidades propias del siglo XVIII. Por ello, paulatinamente se le retiraron a los Consejos sus atribuciones principales; se les otorgó una nueva estructura paralela de individuos que serían los responsables de tales materias.

Existía ya desde el siglo XVII, particularmente desde 1621, el denominado secretario del Despacho Universal, encargado de recibir y devolver los papeles de todos los Consejos, y proyectado a asuntos de toda índole, dependiente de los validos y primeros ministros.¹²

Se decidió entonces otorgarle a tal secretario las atribuciones restadas a los Consejos, por lo que a los futuros secretarios se les llamó secretarios de Estado y del Despacho. Con este cambio se reduce la estructura y capacidad de actuación de los

⁹Idem.

¹⁰Rec. Ind., lib. II, tít. II, ley 1.

¹¹Manuel Joseph de Ayala, *Notas a la Recopilación de Indias*, Madrid, transcripción de Juan Manzano, Ediciones de Cultura Hispánica, 1946, tomo II, p. 28.

¹²José Antonio Escudero, *Curso de historia del derecho español. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 2a. ed. revisada, Madrid, Solana e hijos, 1995, pp. 746-748. Véase también Bernard Gildas, *Le Secrétariat D'État et le Conseil Es-pagnol des Indes (1700-1808)*, Ginebra, Librairie Droz, 1972, pp. 6-15.

Consejos y se establece la denominada *vía reservada*, que consistía en ordenar que ciertos asuntos fueran tomados del cauce normal de los Consejos para pasar a la competencia directa de los ministros.¹³

En 1705 se dividió la Secretaría del Despacho Universal en dos: un departamento de Guerra y Hacienda y otro que conocía del resto de las materias. En 1714 los dos departamentos se dividieron en cuatro: Estado, Guerra, Marina Indias y Justicia; las cuestiones financieras quedaron a cargo de un veedor general y un intendente universal. Así, de 1715 a 1720 la competencia de los diferentes ministerios se hizo extensiva a las Indias.¹⁴

En 1720, se redistribuyeron los cuatro departamentos en Estado, Guerra, Marina-Indias-Justicia (conociendo además de toda la materia eclesiástica, incluidas las Indias) y Hacienda. En 1721 se dividieron en cinco departamentos: Estado, Guerra, Marina-Indias, Justicia y Hacienda. En 1754, se constituyó un departamento especial para los asuntos indianos, que se dividió entonces en Estado, Guerra, Marina, Indias, Justicia y Hacienda.¹⁵

Sin embargo, el volumen de los asuntos indianos hizo imposible la buena marcha del Departamento de Indias, *por* lo que se decidió fraccionarlo en razón de la materia. En 1776, se revivió en cierto modo al Consejo de Indias, pero para 1787, se estructuraron los departamentos en Estado, Guerra, Marina, Justicia, Hacienda, Gracia y Justicia de Indias y Guerra-Hacienda-Comercio-Navegación de Indias. Sostiene José Antonio Escudero que la estructura ministerial en el siglo XVIII alcanzó su mayor complejidad entre el 8 de julio de 1787, en virtud de los Decretos del Rey creando dos Secretarías de Estado y de Despacho de Indias, una de Gracia y Justicia y Materias Eclesiásticas, y otra de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación, en lugar de la única que ha habido hasta ahora para todos estos Negocios (Madrid, De Orden Superior, Imprenta de Lorenzo de San Martín, 1787) y el 25 de abril de 1790 (Real decreto de 25 de abril de 1790 Secretaría de Indias, Manda S.M. unir los ramos de cada Departamento del Despacho Universal de España é Indias en una sola Secretaría, y reducir todas las del Despacho á las cinco de Estado, de Gracia, y Justicia, de Guerra, de Marina, y de Hacienda, para que de este modo haya una perfecta igualdad, unidad, y reciprocidad en el gobierno, y atención de los negocios de ambos Dominios, en Aguirre Severo, Prontuario alfabético y cronológico de las por órden de materias de las instrucciones, ordenanzas, reglamentos, pragmáticas, y demás reales resoluciones no recopiladas, expedidas hasta el año de 1792 inclusive, Madrid, Oficina de Benito Cano, 1793), periodo durante el cual la administración central en España se integró

¹³*Ibidem*, p. 749, Bernard Gildas, *Le Secrétariat...*, pp. 12-15.

¹⁴Ana María Barrero García, "La vía ordinaria y la vía reservada en la administración americana en el siglo XVIII", en *Estructuras, gobierno y agentes de administración en la América española (siglos XVI, XVII y XVIII)*, VI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Valladolid, Instituto de Cooperación Iberoamericana/Seminario Americanista de la Universidad de Valladolid, 1984, p. 238.

¹⁵Fernando Muro Romero, "Instituciones de gobierno y sociedad en Indias (1700-1760)", en *Estructuras, gobierno y agentes de administración en la América española (siglos XVI, XVII y XVIII)*, VI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Valladolid, Instituto de Cooperación Iberoamericana/Seminario Americanista de la Universidad de Valladolid, 1984, p. 219.

por siete ministerios.¹⁶ Esta reforma fracasó y en 1790 se suprimió el Departamento de Indias; entonces, cada uno de los departamentos tradicionales asumió lo correspondiente a Indias, por lo que el esquema de las cinco secretarías del Despacho quedó así: Estado, Guerra, Marina, Justicia y Hacienda hasta las Cortes de Cádiz.¹⁷

Los artículos 222 y 224 de la Constitución de Cádiz de 1812, abordan el punto de las secretarías del despacho. Conforme al texto constitucional, los secretarios del Despacho serían siete:

- El secretario del Despacho de Estado.
- El secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes.
- El secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar.
- El secretario del Despacho de Gracia y Justicia.
- El secretario del Despacho de Hacienda.
- El secretario del Despacho de Guerra.
- El secretario del Despacho de Marina.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, conforme al artículo 134, habría tres secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda y otro de Gobierno que se renovarían cada cuatro años. Por la primera vez tocaba al Congreso nombrar a los secretarios del Supremo Gobierno, mediante escrutinio en que debía haber examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos. En adelante lo haría a propuesta del Supremo Gobierno, quien la verificaría dos meses antes que cumpliera el término de cada secretario. En cada Secretaría debía haber un libro en donde se asentarían todos los acuerdos, con distinción de sesiones, los cuales se rubricarían por los tres individuos y firmaría el respectivo secretario.

En cuanto a los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes que fuesen propias del gobierno, éstas debían ir firmadas por los tres individuos y el secretario a quien correspondiera. Las órdenes concernientes al gobierno económico y que fueren de menos entidad, las firmaría el presidente y el secretario a quien correspondiera, en presencia de los tres individuos del cuerpo. Se aclara que si alguno de los documentos señalados no cumplía con las formalidades prescritas, no tendría fuerza ni sería obedecido por los subalternos.

Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaran. Para hacer efectiva esta responsabilidad, correspondía al Congreso decretar, con noticia justificada de la transgresión, que había lugar a la

¹⁶José Antonio Escudero, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 11.

¹⁷José Antonio Escudero, *Curso de historia...*, pp. 748-749. Véase también Ana María Barrero García, “De las Secretarías de Estado y del Despacho Universal de Indias al Ministerio de Ultramar (notas para su estudio)”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Margadant, Guillermo Floris*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1988, p. 63. Una bibliografía sobre Consejo de Indias en Daniel Castañeda, “La bibliografía jurídica del Consejo de Indias”, en *La supervivencia del Derecho Español en Hispanoamérica durante la época independiente. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, pp. 9-109.

formación de la causa. Una vez expedido este decreto, se suspendía en sus responsabilidades al Secretario, y el Congreso debía remitir todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formaría, sustanciaría y sentenciaría la causa conforme a las leyes.

En los asuntos reservados que se presentaren al Supremo Gobierno debía arreglar el modo de corresponderse con el Congreso, avisándole por medio de alguno de sus miembros o secretarios. Cuando juzgare conveniente pasar al Palacio del Congreso, se le debía comunicar exponiendo si la concurrencia ha de ser pública o secreta.

Cabe destacar que los secretarios estaban sujetos al Juicio de Residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Alcanzada la independencia y durante el Primer Imperio, el artículo 32, del proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se estableció que habría cuatro ministros por este orden:

1. Del Interior y de Relaciones Exteriores.
 2. De Justicia y de Negocios Eclesiásticos.
 3. De Hacienda.
 4. De Guerra y Marina.
- y además un Secretario de Estampilla.

Adoptada la República Federal, el artículo 15, del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, estableció que el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale; serían residentes y naturales de cualquiera de los estados o territorios de la Federación. En la Constitución Federal de 1824 el artículo 117, dispuso que para el despacho de los negocios de gobierno de la República habría el número de secretarios que establezca el Congreso General por una ley. En el artículo 122, se instauró que los secretarios de Despacho formarían un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación.

En el primer centralismo la Cuarta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, estableció que para el despacho de los asuntos de gobierno, habría cuatro ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina. El gobierno formaría un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías, y lo pasará al Congreso para su aprobación.

En los artículos 93 y 99, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se estableció que el despacho de todos los negocios del gobierno estaría a cargo de cuatro ministros que se denominarían,

1. De Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía;
2. De Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria;
3. De Hacienda, y
4. De Guerra y Marina.

El ministerio formaría un reglamento, especificando los negocios que correspondan a cada ramo, y lo presentaría al Congreso dentro del primer periodo de sus sesiones para su aprobación. Este reglamento no podría reformarse o alterarse sin permiso del Congreso.

En las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853, se determinó que para el despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado con los nombres siguientes:

De Relaciones Exteriores.

De Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

De Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

De Guerra y Marina.

De Hacienda.

La distribución de los negocios entre estas Secretarías se haría de manera conveniente para el más pronto despacho de ellos.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, se dispuso que para el despacho de los negocios continuarían los entonces ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

En la Constitución Federal de 1857, el artículo 86, estableció que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habría el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que haría la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

En el Estatuto Orgánico provisional de la República de 1858, se reguló el tema de los ministerios en los artículos 15 a 19. En ellos se determinó que el presidente comunica todas sus disposiciones por conducto de sus ministros. Ningún ministro acuerda con el presidente sobre negocio que no sea de su ramo; ni es ejecutable orden alguna, que no se comuniquen por el ministerio respectivo. Para el despacho de los negocios habría seis Secretarías de estado, a saber:

I. De Relaciones Exteriores.

II. De Gobernación.

III. De Justicia y Negocios Eclesiásticos.

IV. De Hacienda.

V. De Guerra.

VI. De Fomento.

Un reglamento particular marcaría la planta de cada Secretaría, y los negocios que le sean propios. Habría igualmente una Inspección general encargada de la seguridad de los caminos y poblaciones en toda la República. Su jefe sería nombrado y removido libremente por el presidente. Un reglamento marcaría sus atribuciones. Dicho jefe dependería inmediatamente del Ministerio de Gobernación.

Habría además un procurador general de la nación, que concurriría al gabinete y tendría voz en él, cuando fuere llamado por el Gobierno.

El presidente tenía Consejo con sus ministros en todos los negocios en que lo juzgase conveniente. Pero la resolución final la tomaría siempre con el ministro del ramo, que es quien la autoriza y comunica.

Durante el Segundo Imperio, el artículo 5º, del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, determinó que el emperador gobierna por medio de un Ministerio, compuesto por nueve Departamento ministeriales, encomendados:

- Al ministro de la Casa Imperial;
- Al ministro de Estado;
- Al ministro de Negocios Extranjeros y Marina;
- Al ministro de Gobernación;
- Al ministro de Justicia;
- Al ministro de Instrucción Pública y Cultos;
- Al ministro de Guerra;
- Al ministro de Fomento;
- Al ministro de Hacienda;

Una ley establecería la organización de los ministerios y designaría los ramos que hayan de encomendárseles.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 90 establecía:

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Artículo 90

Texto constitucional vigente

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación. 90

La (*sic*)¹⁸ leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley.¹⁹

El Ejecutivo federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.²⁰

¹⁸DOF: 02-08-2007.

¹⁹Párrafo adicionado, DOF: 10-02-2014.

²⁰Párrafo adicionado, DOF: 10-02-2014. Artículo reformado, DOF: 21-04-1981, 02-08-2007

Artículo 90

Comentario por **Jorge Fernández Ruiz**

90

Marco teórico conceptual

En México, desde el siglo XIX se ha sostenido insistentemente que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo, regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad. Así lo deduce Teodosio Lares, quien en sus *Lecciones de Derecho Administrativo*, siguiendo a Luis María Lahaye, vizconde de Cormenin, y a Chaveau Adolphe; dividía al Poder Ejecutivo en puro, o propiamente dicho; y poder administrativo, o Administración activa.

La palabra *gobernar* —decía en 1852 el precursor del Derecho administrativo en México—, revela al Poder Ejecutivo propiamente dicho, la palabra *administrar*, a la administración activa (como llamaba a la pública) [...] La *administración activa*, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el Ejecutivo administra (p. 16).

En España, en 1885, Vicente Santamaría de Paredes explicaba:

La palabra administración no sólo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el *Poder Ejecutivo* (p. 56).

El presidente estadounidense Thomas Woodrow Wilson, también encuadró la administración pública dentro del Poder Ejecutivo, al aseverar: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno” (p. 198).

Uno de los grandes administrativistas españoles del siglo XX, Fernando Garrido Falla, entendió a la administración pública, en sentido objetivo, como el área de la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo; y en sentido subjetivo, la interpretó como un ente orgánico de gran complejidad integrado en el Poder Ejecutivo; además hizo notar la no equivalencia en dimensión de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, dada la mayor extensión del primero respecto de la segunda, lo cual implica que la administración es una parte del Poder Ejecutivo (t. I, p. 58).

En coincidencia con Garrido Falla, Ramón Parada excluye de la noción de administración pública a las organizaciones estatales o poderes públicos que se ocupan de

“crear el Derecho (cortes generales, parlamentos autonómicos) o garantizarlo (jueces y tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de administración pública” (t. I, p. 13).

De las definiciones formuladas sobre la administración pública, muchas comparten la idea de que se trata, de una —*no de toda*— actividad del Poder Ejecutivo, o de una estructura integrada a él, por lo que el profesor italiano, Massimo Severo Giannini señala: “La tradición, como se ha visto, encuadra a la administración (aparato) en un ‘poder’ del Estado que se indicaba y todavía es indicado por muchos como Poder Ejecutivo” (p. 198).

En el Estado contemporáneo, la administración pública rebasa con mucho la órbita del órgano conocido como Poder Ejecutivo, así lo reconoce, por ejemplo Marshall Dimock, al afirmar:

Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor (p. 12).

En opinión de quien lo escribe, la administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.

En México, aun cuando la estructura y la actividad de la administración pública federal se ubican, en gran parte, en el ámbito del Poder Ejecutivo, ello no significa que se encuentren solamente ahí, puesto que también están presentes, si bien en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, al igual que en las de organismos a los que la Constitución confiere autonomía, y en las universidades públicas autónomas, como lo demuestran la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de Diputados, de la Secretaría General de Servicios Administrativos en el Senado, y del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial, así como las Direcciones Administrativas del Banco de México, del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o la Secretaría de Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En nuestro país, en los términos del artículo 80 constitucional, el supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un órgano unipersonal denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, en cuyo ámbito se aloja la mayor parte del universo de la administración pública federal —complementada por las áreas administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los organismos a los que la Constitución confiere autonomía, y de las universidades públicas autónomas—, cuyas bases principales se establecen en el artículo 90 constitucional.

Reconstrucción histórica

En la versión original del artículo 90, de la centenaria Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el despacho del orden administrativo, el Constituyente de Querétaro determinó estructurar la administración pública federal por medio de secretarías del despacho, aun cuando es complementada con los departamentos administrativos a que aludió el artículo 92, pues la estructura orgánica de la administración pública federal propuesta por la Segunda Comisión de Constitución del Constituyente queretano, integrada por Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González; contemplaba la existencia de dos clases de órganos: la Secretaría de Estado y el Departamento Administrativo, a efecto de atender adecuadamente la doble función del Poder Ejecutivo, el que a su juicio ejercía atribuciones meramente políticas cuando, por ejemplo, convocaba al Congreso a sesiones, o promulgaba una ley, y desarrollaba atribuciones meramente administrativas, referentes a un servicio público como el de correos o el de telégrafos, o como el de salubridad o el de educación, que nada tenían que ver con la política.

En consecuencia, al lado de la Secretaría del despacho, a la que proponía encomendar las atribuciones políticas o a la vez políticas y administrativas, el Constituyente de 1916-1917, contemplaba al departamento administrativo:

Cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinados para poder ser nombrados (*Diario de los Debates...* tomo II, p. 478).

En mérito de lo anterior, para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo, la Comisión de referencia incluyó en la redacción de su propuesta del artículo 90 constitucional, una lista de secretarías y de departamentos administrativos, dejando a la ley la distribución de los negocios entre unas y otros.

Conviene recordar que, por discrepar con el dictamen de la mayoría, el presidente de la Comisión referida, Paulino Machorro Narváez, emitió voto particular, por considerar que no correspondía al texto constitucional determinar el número y denominación de las Secretarías del despacho y de los departamentos administrativos, por lo que todo esto debería determinarse en una Ley Orgánica, “la cual, por la facilidad relativa a su expedición y, en su caso, de modificación, es más adaptable a las necesidades públicas en un momento dado” (*Diario de los Debates...* tomo II, p. 478).

No obstante, como en el orden del día de la sesión nocturna del 18 de enero de 1917, se incluyó no solamente el artículo 90 sino también el 92, al ponerse a discusión el susodicho dictamen de la Comisión, acerca del artículo 90 y el respectivo voto particular de Machorro Narváez, ambos fueron impugnados por el diputado Luis G. Monzón, quien rechazó la creación de los departamentos administrativos a los que consi-

deró pedazos de ministerio, por cuya razón quedó pendiente la votación respectiva, y se pasó a discutir el texto propuesto por la Comisión para el artículo 92, mismo que fue aprobado por unanimidad, y en el que se hacía una alusión a los departamentos administrativos, mencionados en el rechazado proyecto del artículo 90.

Aprobado el artículo 92, pasada la media noche, el diputado Félix F. Palavicini sugirió, con éxito, se retirara tanto el dictamen de la mayoría acerca del artículo 90, como el voto particular de Machorro Narváez, por lo que el diputado potosino Samuel de los Santos propuso aprovechar la desvelada; se puso entonces a votación el texto del artículo 90, contenido en el proyecto del señor Venustiano Carranza, que no hacía referencia alguna a los departamentos administrativos, aludidos en el aprobado artículo 92.

La reforma publicada el 21 de abril de 1981, en el *Diario Oficial de la Federación*, modificó, por primera ocasión, el texto del artículo 90 constitucional en los siguientes términos:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Como se puede comprobar fácilmente, el Poder Revisor de la Constitución equiparó los departamentos administrativos a las secretarías de Estado, mediante sendas reformas constitucionales realizadas en 1974 y 1981; conforme a la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de enero de 1974, se modificó el artículo 93 a efecto de que, tanto los secretarios de Estado como los jefes de departamentos administrativos, estuvieran obligados a dar cuenta al Congreso, del estado que guardaran sus respectivos ramos. Asimismo, cualquiera de las cámaras legislativas podía citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, para que informaran cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio concerniente a sus respectivos ramos. En tanto que, merced a las reformas de 1981, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de abril de 1981, se modificó el artículo 90 en los términos antes señalados, y también se modificó el artículo 92 constitucional, a efecto de que:

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

En consecuencia, a partir de abril de 1981, la única diferencia contenida en la normativa constitucional, entre la Secretaría de Estado y el Departamento Administrativo, consistió en los requisitos establecidos para ser titular de la primera, consistentes

en estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos, sin que existiera señalamiento constitucional de requisitos para ser jefe de departamento administrativo.

La segunda reforma del artículo 90 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de agosto de 2007, suprimió la figura del departamento administrativo de alto rango que desde 1997 ya no tenía aplicación en la estructura de la administración pública federal. Como consecuencia de tal reforma, el texto fue del tenor siguiente:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La tercera modificación al artículo 90 constitucional adicionó dos párrafos (*DOF*: 10-02-14), y fue concomitante con la reforma del apartado A, del artículo 102, de la propia Ley Fundamental, publicada en la misma fecha en el *Diario Oficial de la Federación*, que determinó la sustitución de la Procuraduría General de la República por la Fiscalía General de la República, y eliminó el párrafo relativo al Consejo Jurídico del Gobierno que había dado lugar a la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el texto de los dos párrafos agregados al citado numeral 90 es el siguiente:

La función de Consejo Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que esta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejo Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

Análisis exegético

Los antecedentes históricos de los artículos 90, 92 y 93 constitucionales, dan testimonio de que el Constituyente queretano diseñó nuestra administración pública federal, conforme a una estructura basada en dos tipos básicos de unidades administrativas la Secretaría de Estado, cuya existencia en México data del siglo XIX, y el Departamento Administrativo, este último constituye la figura jurídica, que la Constitución de 1917 crea en los moldes del derecho público para atender la amplia actividad empresarial que prevé para el Estado. Así, consideró que los departamentos administrativos deberían administrar servicios públicos ajenos a la política.

Las anteriores ideas coinciden en cierta forma con algunos de los principios teóricos que dieron origen a la descentralización administrativa, la cual no era conocida en México en la época en que se aprobó la Constitución de 1917, por cuya razón, el

departamento administrativo viene a ser en teoría, un antecedente del organismo público descentralizado y de la empresa de participación estatal, que años después se crearon para la prestación de servicios públicos y desarrollo de otras actividades socioeconómicas encomendadas al sector público mexicano.

En la práctica, los departamentos administrativos, calificados por el diputado constituyente sonorense Luis G. Monzón como pedazos de ministerio, fueron el preámbulo de Secretarías de Estado, pues, salvo aquellos que desaparecieron, su evolución, en repetidos casos, dio lugar a órganos administrativos de esa naturaleza, como ocurrió con el Departamento de Instrucción Pública, el de Marina, el del Trabajo, el Agrario, el de Turismo y el de Pesca, cuyas correspondientes transformaciones dieron lugar a la creación de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Marina, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Secretaría de Turismo, y de la ahora ya también desaparecida Secretaría de Pesca, respectivamente.

La reforma constitucional de 1974, que extendió a los jefes de Departamentos Administrativos la obligación que ya tenían los secretarios de Estado de dar cuenta al Congreso del estado que guardaran sus respectivos ramos, sumada a la reforma constitucional de 1981, que confirió a los jefes de Departamentos Administrativos la facultad del refrendo, tuvo por consecuencia que las escasas diferencias formales entre tales departamentos y las secretarías de Estado se hicieran más tenues, al reducirse a la edad del titular, que en el primer caso es la mínima ciudadana y, en el segundo, es de 30 años, ya que, en teoría, los Departamentos Administrativos deben tener atribuciones técnico administrativas y las de las Secretarías deben ser de carácter político administrativas.

De conformidad con su texto vigente, el artículo 90 constitucional estructura la administración pública federal en dos grandes hemisferios: la administración centralizada, fruto de la centralización administrativa, y la administración paraestatal, producto de la descentralización administrativa; dentro del primero prevé la existencia de Secretarías de Estado e, implícitamente, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Mediante modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de diciembre de 2013, se adicionó un párrafo al artículo 28 constitucional, a efecto de crear los órganos reguladores coordinados en materia energética —Comisión Reguladora de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos—, que mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se ubicaron en la administración centralizada.

La citada modificación constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de diciembre de 2013, incluyó una reforma al artículo 25 de nuestra Ley Fundamental, merced a la cual se introdujo en la estructura de la administración pública federal, la figura de la “empresa productiva del Estado”, que se situó por fuera de la administración centralizada y de la paraestatal, lo que contradice la disposición del artículo 90 constitucional, de que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, rompe la racionalidad de la estructura y organización de ese segmento del aparato gubernamental del Estado que es su administración pública.

La organización es herramienta indispensable para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa. Dicha organización admite diversas formas, entre las que destacan la centralización y la descentralización administrativas, que lejos de excluirse, coexisten y se complementan, pues la racionalización del funcionamiento de la administración pública, constituye el objeto común de ambas.

La centralización administrativa

En el ámbito administrativo, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además, orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización predica reunir en su centro, la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización.

Como en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está centralizada.

La centralización administrativa cuenta entre sus ventajas el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para el doctor Andrés Serra Rojas:

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas (t. I, p. 497).

Descansa el esquema de la centralización administrativa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores, y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, remueve, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, de revisión, y poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

Poder de nombramiento. El poder de nombramiento entraña la facultad, atribuida al titular del órgano superior, para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. El poder de nombramiento queda acotado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de supra-subordinación, entre el superior y sus subordinados; el poder de nombramiento puede ser delegable a favor de órganos inferiores.

Poder de remoción. Refuerza, al poder de nombramiento, el poder de remoción, que trae aparejado el primero, en cuyo ejercicio el superior puede cesar a sus colaboradores, o sea, los puede nombrar y remover.

Poder de mando. Consiste el poder de mando en la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado, sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia, así como del horario de labores, en el caso del personal de base.

Poder de decisión. En virtud del poder de decisión, el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia elegir la que en su opinión sea al mejor, la cual habrá de ser acatada por el inferior, dado que el poder de decisión, como explica el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución” (p. 82).

Poder de Vigilancia. Los poderes de mando y de decisión requieren, para su cabal efectividad, del ejercicio del poder de vigilancia, merced a la cual, el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen las órdenes y decisiones del superior, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor y, además, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento. El poder de vigilancia se ejerce mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables. Merced al poder de vigilancia, el superior mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la

actuación de los órganos y servidores públicos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

Poder disciplinario. Apoyado en sus poderes de vigilancia y de revisión, el titular del órgano superior ejerce el poder disciplinario que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados, mediante la imposición de sanciones previstas en la normativa aplicable, por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

Poder de revisión. Se puede explicar el poder de revisión, como la facultad, atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

Poder de resolución de conflictos de competencia. Se entiende por poder de resolución de conflictos de competencia, la atribución otorgada al superior de precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo. La ausencia del poder de resolución de conflictos de competencia, podría provocar el caos o la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, ya porque ninguna quisiese tomar conocimiento del mismo. El producto de la centralización administrativa es la administración pública centralizada que se analiza en páginas posteriores.

La descentralización administrativa

En el contexto organizacional, la descentralización propende a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos; en favor de entes, órganos, instituciones o regiones; que se hallan, con respecto al centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía. Considerada como tendencia o principio de organización, la descentralización puede darse en diferentes ámbitos, como pueden ser: el político, el

administrativo o el económico; así, se habla de descentralización política, administrativa o económica.

Concierno la descentralización política a la forma de Estado o a la forma de gobierno; el federalismo es, por ejemplo, una de sus manifestaciones, así como la multiplicación de polos de desarrollo lo es de la descentralización económica.

En virtud de la descentralización administrativa, se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.

La descentralización administrativa se instrumenta mediante la creación, o utilización, de personas jurídicas distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades: por servicio, por región y por colaboración. En México, la administración paraestatal se instrumenta en el esquema de la descentralización administrativa por servicio y de la descentralización administrativa por colaboración.

Originalmente, la descentralización administrativa por servicio representó una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se encomendaba la prestación de un servicio público; en opinión del profesor Carlos García Oviedo:

La descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— conserven determinadas facultades de intervención (t. II, pp. 57 y 58).

La personificación de los servicios públicos, en Francia, dio origen a la descentralización administrativa por servicio, lo cual permitió que la prestación de algunos servicios públicos se llevara a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público —que en el derecho positivo recibe diferentes denominaciones:

ente autónomo, establecimiento público, ente autárquico u organismo descentralizado, entre otras—, caracterizada por tener autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión (Ivanega, p. 165).

Merced a la autonomía jurídica que entraña la descentralización administrativa por servicio, el organismo público descentralizado tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; en razón de su autonomía técnica, se sujeta a una reglamentación propia y específica; y gracias a su autonomía de gestión, realiza por sí mismo los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades. Se pueden señalar como las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio, las siguientes:

Su establecimiento mediante ley o decreto. Reiteradamente se ha empleado en México la tendencia organizacional de la descentralización administrativa por servicio, como lo comprueba el gran número de organismos descentralizados creados tanto en el ámbito

federal como en el de las entidades federativas, muchos de ellos no fueron creados por leyes dictadas por el órgano legislativo, sino mediante decreto del titular del Poder Ejecutivo, procedimiento que es acremente criticado por la doctrina, por estimar que su creación corresponde a la ley, en los términos del artículo 126 constitucional, dado que implica la constitución de un patrimonio y la aprobación de un presupuesto y, además, porque la creación de semejantes personas de derecho público, debe ser producto de la actividad del cuerpo legislativo, cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de hacerlo.

Personalidad jurídica propia. Como queda dicho, la personificación de servicios públicos en Francia, dio origen a la descentralización administrativa por servicio, que desde entonces implica la creación de una persona jurídica de derecho público, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, o sea, jurídicamente imputable, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada.

Patrimonio propio. La descentralización administrativa por servicio tiene como propósito agilizar el quehacer de una parte de la administración pública, por lo cual las instituciones creadas para encargarse de actividades específicas del sector público, cuyo desempeño se les transfiere bajo el esquema de este tipo de descentralización, deberán tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del Estado, lo cual les permitirá, sin mayor trámite, disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

Estatuto y regulación específicos. La creación de una persona jurídica bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio debe sujetarla a una regulación específica, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio, y órganos; asimismo, han de normarse las relaciones con sus usuarios y con su personal, así como sus relaciones con la administración pública centralizada, estas últimas no deberán ser de jerarquía sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensables para el logro de los fines que se le asignan.

Realización de una actividad técnica. En razón de su rigidez, el esquema de la administración centralizada no es adecuado para la realización eficiente de muchas de las actividades técnicas asumidas por el Estado al descartar el modelo liberal del *laissez faire, laissez passer*. En cambio, la descentralización administrativa por servicio no solamente es adecuada, sino la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo, atribuidas a la administración pública, que son las inherentes a los servicios públicos, porque emplea fórmulas de organización y de operación semejantes a las utilizadas por las empresas privadas, lo que le permite lograr agilidad y flexibilidad. Cuando no se trate de actividades de ese tipo, no hay razón de

realizarlas mediante descentralización por servicio, sino por medio de una dirección centralizada y unitaria.

Tutela y vigilancia por parte de la administración central. La descentralización administrativa por servicio, caracterizada por la autonomía a la que nos acabamos de referir en sus cuatro vertientes, no impide que los organismos descentralizados acuñados en sus troqueles, queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, o sea, del titular del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del ente de fiscalización superior, habida cuenta que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.

El producto de la descentralización administrativa se integra en México a través de la llamada administración paraestatal, de la que nos ocupamos en páginas posteriores.

Desarrollo legislativo

La administración pública centralizada

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, conforman la administración pública centralizada, la cual se organiza jerárquicamente bajo el mando y la dirección del titular del Poder Ejecutivo.

La Presidencia de la República. En cierto sentido, se entiende por Presidencia de la República el conjunto de unidades administrativas directamente adscritas al titular del Ejecutivo federal, como son: la secretaría particular, la secretaría privada, la Dirección General de Administración y otras unidades administrativas de la Presidencia de la República, que se modifican cada sexenio, al gusto del titular del Poder Ejecutivo federal.

Además, el artículo 15 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, prevé la existencia del Estado Mayor Presidencial, cuyo jefe es nombrado por el presidente de la República y tiene bajo su mando a la corporación especial denominada Guardias Presidenciales, a la que se encomienda la seguridad del Ejecutivo federal, de su residencia e instalaciones conexas.

La Secretaría de Estado. A juicio de don Andrés Serra Rojas:

la denominación *Secretaría de Estado* alude a cada una de las ramas de la administración pública, integrada por el conjunto de servicios y demás actividades encomendadas a las dependencias que, bajo la autoridad inmediata y suprema del titular del Poder Ejecutivo, aseguran la acción del gobierno, en la ejecución de la ley (t. I, p. 533).

En mi opinión, la Secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.

En el contexto del orden jurídico mexicano, la Secretaría de Estado es la dependencia más importante del Poder Ejecutivo federal; su creación, y por ende, su modificación, fusión o extinción, sólo puede realizarse mediante ley del Congreso, según previene el artículo 90 constitucional, lo que no impide que cada sexenio se modifique el catálogo y las atribuciones de las Secretarías de Estado.

La estructura interna de cada Secretaría de Estado se define en su Reglamento Interior que expide el presidente de la República, con refrendo del secretario de Estado correspondiente, ordenamiento en el cual, como previene el artículo 18, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, y la manera de sustituir a sus titulares durante sus ausencias.

Desde luego, los reglamentos interiores de las secretarías de Estado, no pueden ampliar, restringir o modificar la competencia de dichas dependencias del Ejecutivo establecidas en la legislación, habida cuenta que tienen como fundamento, principio y límite a la ley, sin poder siquiera subsanar los errores u omisiones en que ésta pudiera incurrir.

El artículo 14 de la LOAPF, esboza la estructura orgánica de la Secretaría de Estado al disponer:

Al frente de cada secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. En los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

Como previene el texto actualmente en vigor de la LOAPF, las secretarías de Estado:

- Conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas y prioridades de la planeación nacional, que establezca el Ejecutivo federal (artículo 9).
- Formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo federal (artículo 12).
- Tendrán al frente de cada una de ellas a un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia será auxiliado por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mes y demás funcionarios previstos en el reglamento interior respectivo (artículo 14).

- Pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les estén jerárquicamente subordinados, con facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso (artículo 17).
- Se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas en su respectivo reglamento interior, mismo que será expedido por el presidente de la República (artículo 18).
- Establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás necesarios (artículo 20).

Asimismo, como previene la LOAPF, los secretarios de Estado ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República y deben expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas; en el entendido de que los manuales de organización general deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*. La estructura orgánica de la Secretaría de Estado se puede resumir, en términos generales, de la siguiente manera:

- Secretario
- Subsecretarios
- Oficial Mayor
- Contralor Interno
- Coordinadores Generales
- Directores Generales
- Subdirectores Generales
- Directores de Área
- Subdirectores
- Jefes de Departamento
- Subjefes de Departamento
- Jefes de Oficina
- Subjefes de Oficina
- Jefes de Sección
- Jefes de Mesa

El catálogo de las secretarías de Estado existentes en la actualidad, se integra con las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo

La Consejería Jurídica del Ejecutivo federal

En su versión original, el artículo 102 constitucional, extrañamente encuadrado desde entonces en el capítulo IV —relativo al Poder Judicial— del innominado título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente regulaba la organización y funciones del Ministerio Público Federal y de la Procuraduría General de la República; el referido precepto atribuía al Procurador General de la República: *i*, la investigación y persecución de los delitos federales —en consonancia con el artículo 21 constitucional—, así como la procuración de justicia; *ii*, la representación jurídica de la Federación en todos los asuntos en que ésta fuese parte; *iii*, la Consejería Jurídica del Gobierno, atribución esta última que, según explicará el diputado constituyente José Natividad Macías en su intervención del 5 de enero de 1917, se proponía siguiendo el modelo estadounidense del *Attorney General*.

El Congreso Jurídico Nacional, celebrado en 1932, fue escenario de un debate entre los abogados Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, acerca de las atribuciones del Procurador General de la República; para el primero de ellos.

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones que tienen que ser necesariamente antagónicas (*Obras completas*, pp. 25, 26).

El licenciado Emilio Portes Gil defendió la compatibilidad de las referidas atribuciones establecidas originalmente a favor del Procurador General de la República en el referido artículo 102 constitucional, en lo que ahora viene a ser su apartado A (La misión constitucional del procurador general de la República).

No sin una fuerte resistencia, paulatinamente la tesis de Luis Cabrera fue ganando adeptos, lo que propició que en 1976, se creara la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, la cual fue sustituida en 1983 por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, dependiente directamente del Ejecutivo federal, a efecto de dar a éste, asesoría y apoyo jurídico. Esta depen-

dencia desapareció en 1996 y fue sustituida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, en los términos del artículo 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por último, el Constituyente Permanente, mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1994, reivindicó la tesis de Luis Cabrera, al disponer que las funciones de asesoría jurídica del Gobierno, atribuidas al Procurador General de la República, se encomendarán a una nueva dependencia del Ejecutivo federal que al efecto determinara la Ley.

Merced al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996, se reformaron los artículos 4° y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se le adicionó un nuevo artículo, el 43 Bis, a efecto de crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, establecer sus atribuciones y determinar su correlación con las demás dependencias y entidades de la administración pública y del Ejecutivo federal.

La naturaleza jurídica de la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, evidencia que se trata de una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, y por tanto dependiente directamente del titular del Poder Ejecutivo, quien lo nombra y remueve libremente, de rango equiparable formalmente al de las secretarías de Estado, destinada a brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al presidente de la República, e intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir, así como representarlo legalmente en los casos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De igual manera, compete a la Consejería la coordinación de los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el presidente de la República, además de establecer congruencia entre los criterios jurídicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como dar apoyo y asesoría jurídica a las entidades federativas que lo pidan.

En la estructura administrativa de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se contemplan las siguientes unidades:

- Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales;
- Consejería Adjunta de Legislación y de Estudios Normativos;
- Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso;
- Dirección General de Mejora Administrativa y de Innovación Institucional;
- Dirección General de Control, Seguimiento y Evaluación de Gestión, y
- Dirección General de Administración y de Finanzas.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

De manera inadecuada, las dependencias del Poder Ejecutivo federal denominadas órganos reguladores coordinados en materia energética, se encuadran en la administración pública centralizada, dotados de autonomía técnica, operativa y de gestión; tienen personalidad jurídica de derecho público, y están facultados para disponer de

los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos, que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante reforma a sus artículos 1º y 2º, ubica a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética —creados en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, a raíz de su reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de diciembre de 2013—, dentro de la administración centralizada, al mismo nivel de las secretarías de Estado y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, dos dependencias del Ejecutivo federal de este tipo: la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos; ambas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, como si fueran organismos descentralizados, las cuales deben convivir con la Secretaría de Energía en la formulación y conducción de la política pública del sector energético, y con la Secretaría de Economía y la Secretaría de Turismo en la elaboración y aplicación de la política pública en materia económica; lo que crea un campo propicio para el declive de la economía, habida cuenta de la multiplicidad de criterios, con frecuencia contrapuestos, de quienes encabezan las dependencias que tienen a su cargo planear y conducir el desarrollo económico, incluido el relativo a los energéticos.

Los órganos reguladores de marras son encabezados por sendos órganos de Gobierno, cada uno integrado por su presidente, seis comisionados, y además, con una secretaría ejecutiva, lo que conlleva la creación de más cargos públicos de elevada remuneración, en consecuencia, el incremento del gasto público y el inherente aumento de las contribuciones. En los términos del artículo 22 de la Ley en cita, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, tienen entre sus atribuciones, las siguientes:

- Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento;
- Expedir, a través de su Órgano de Gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia;
- Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, esta Ley y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan;
- Imponer las sanciones respecto a los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables;
- Disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto;
- Expedir su Reglamento Interno;
- Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas;

- Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas;
- Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia;
- Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas;
- Realizar las visitas de inspección que le soliciten las secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público, entregándoles los informes correspondientes;
- Proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las actualizaciones al marco jurídico, en el ámbito de su competencia, así como participar con las dependencias competentes, en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas, relativas o relacionadas con las actividades reguladas;
- Actuar, si lo considera conveniente, como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas;
- Expedir las disposiciones aplicables al servicio profesional, que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos, adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate;
- Expedir el código de conducta, al que deberán sujetarse los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética;
- Aportar elementos técnicos al Ejecutivo federal sobre la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial en materia de energía y demás instrumentos de política pública en la materia;
- Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan;
- Resolver, a través de su Órgano de Gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones;
- Establecer y mantener actualizado, para efectos declarativos, un Registro Público en el que deberán inscribirse, por lo menos:
 - Las resoluciones y acuerdos tomados por su Órgano de Gobierno;
 - Los votos particulares que emitan los Comisionados;
 - Las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno;
 - Los dictámenes, opiniones, instrucciones, aprobaciones y estudios emitidos en cumplimiento de sus atribuciones;
 - Los permisos, autorizaciones y demás actos administrativos que emita, y
 - Los demás documentos que señalen otros ordenamientos y disposiciones legales.

La administración pública paraestatal. La LOAPF, en su artículo 1° *in fine*, establece que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal, disposición que se reitera en el artículo 3°, del mismo ordenamiento legal.

Es importante aclarar que no todas las empresas de participación estatal forman parte de la administración pública paraestatal, sino únicamente las de participación estatal mayoritaria; asimismo, conviene precisar que no todos los fideicomisos, sino solamente los fideicomisos públicos que son entidades paraestatales, se encuadran en la administración pública paraestatal.

El organismo descentralizado. En los términos del artículo 45, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se caracteriza el organismo descentralizado por ser una entidad creada por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo federal, personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que la doctrina lo identifica como fruto de la descentralización administrativa por servicio y le reconoce autonomía relativa en cuatro vertientes; en razón de su autonomía jurídica. Tiene personalidad jurídica; merced a su autonomía financiera, tiene patrimonio y presupuesto propios; gracias a su autonomía técnica, cuenta con una normativa específica para regular su actuación; y dada su autonomía de gestión, puede actuar por sí mismo en el desempeño de sus atribuciones.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados tendrán por objeto:

- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- La prestación de un servicio público o social.
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El catálogo de organismos descentralizados de la administración paraestatal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de agosto de 2015, incluye los siguientes, agrupados por sector:

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
- Archivo General de la Nación
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- Talleres Gráficos de México
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
- Casa de Moneda de México
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Pronósticos para la Asistencia Pública
- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
- Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad

- Instituto Mexicano de la Juventud
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
- Comisión Nacional Forestal
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
- SECRETARÍA DE ENERGÍA
- Centro Nacional de Control de Energía
- Centro Nacional de Control del Gas Natural
- Instituto de Investigaciones Eléctricas
- Instituto Mexicano del Petróleo
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA
- Centro Nacional de Metrología
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- Procuraduría Federal del Consumidor
- Servicio Geológico Mexicano
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
- Colegio de Postgraduados
- Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
- Instituto Nacional de Pesca
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Agencia Espacial Mexicana
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Servicio Postal Mexicano
- Telecomunicaciones de México
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
- Colegio de Bachilleres
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
- Consejo Nacional de Fomento Educativo
- Fondo de Cultura Económica
- Instituto Mexicano de Cinematografía*
- Instituto Mexicano de la Radio*
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas*
- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa

- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
- (Se transfirió al Sector de Cultura)
- SECRETARÍA DE SALUD
- Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
- Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga”
- Hospital General “Dr. Manuel Gea González”
- Hospital Infantil de México Federico Gómez
- Hospital Juárez de México
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010”
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca
- Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
- Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas
- Instituto Nacional de Geriátría
- Instituto Nacional de Medicina Genómica
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
- Instituto Nacional de Pediatría
- Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
- Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
- Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra
- Instituto Nacional de Salud Pública
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
- Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO
- Comisión Nacional de Vivienda
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Procuraduría Agraria
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
- Instituto Nacional de Ciencias Penales
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California
- Centro de Investigación en Química Aplicada
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
- El Colegio de la Frontera Sur
- Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
- Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
- TOTAL: 99

Desarrollo jurisprudencial

En el Semanario Judicial de la Federación (quinta época, tomo XXXV, segunda parte, p. 1905) está visible la tesis conforme a la cual, las secretarías de Estado:

Como componentes del Poder Ejecutivo, aunque tienen facultades y atribuciones propias, no por eso dejan de obrar como órganos de ese poder, atendiendo al funcionamiento interior del mismo; [...] de modo que aunque una Secretaría de Estado, al rendir su informe, diga que no hubo acuerdo del presidente de la República, basta que acepte la existencia de los hechos que se reclaman, para que de ellas deba considerarse legalmente como responsable, al jefe del Poder Ejecutivo.

Respecto de la tesis jurisprudencial antes transcrita, conviene recordar que en el sistema político mexicano, el Poder Ejecutivo, a diferencia del Legislativo y del Judicial, es un órgano unipersonal, entre cuyas dependencias figura la Secretaría de Estado, las cuales actúan por cuenta de dicho órgano.

Derecho comparado

La administración pública centralizada. La Secretaría de Estado de la administración pública mexicana encuentra su equivalente en la administración pública colombiana, en el ministerio del despacho, en tanto que el Departamento Administrativo tiene la misma denominación, o sea, tanto en México como en Colombia, el texto constitucional prevé la existencia de departamentos administrativos en la administración pública.

En Colombia, la Constitución centralista de 4 de agosto de 1886, cuyo artículo 210, abolió la Constitución Federal de los Estados Unidos de Colombia del 8 de mayo de 1863, en su título XI erigió al presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y, en tal virtud, le otorgó la atribución de nombrar y separar libremente a los ministros del despacho, equivalentes a los secretarios de Estado mexicanos; además, en su título XII aludió al Departamento Administrativo como sinónimo de ministerio, al prevenir que el número, nomenclatura y precedencia de los distintos ministerios

o departamentos administrativos se determinarían por la ley. Asimismo, definió al ministro como órgano de comunicación del gobierno con el Congreso, e impuso a los ministros la obligación de informar a éste sobre el estado de los negocios adscritos a su departamento.

Mediante el acto legislativo de 16 de febrero de 1945, reformativo de la Constitución de 1886, el Congreso de Colombia realizó entre otras reformas, las de sus títulos XI y XII, en razón de las cuales, ministros del despacho y jefes de Departamento Administrativo dejaron de ser sinónimos, y se confirió al presidente de la República, en su carácter de suprema autoridad administrativa, la atribución de nombrar a unos y otros; y mantuvo la determinación de que fuera la ley la que determinara el número, nomenclatura y precedencia de los distintos ministerios, mas ya no de los departamentos administrativos, en relación de los cuales adicionó un párrafo para disponer: “La Ley creará y organizará los departamentos administrativos que requiera el servicio público, con un jefe responsable, y señalará sus funciones”.

De igual manera, la reforma de la Constitución colombiana de 1945, extendió a los jefes de los Departamentos Administrativos la obligación impuesta a los ministros del despacho, de presentar al Congreso un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su departamento.

En los términos de la Constitución de Colombia de 1991, actualmente en vigor, se mantiene la distinción en su administración pública, introducida desde 1945, entre ministerio del despacho y Departamento Administrativo; a falta de definición constitucional de uno y otro, el primero se puede explicar como el ente de la administración pública nacional que sigue en importancia al presidente de la República; de acuerdo con el artículo 189 constitucional, corresponde al presidente de la República, en su triple carácter de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, nombrar y separar libremente a los ministros del despacho y a los jefes de los Departamentos Administrativos; y de conformidad con el artículo 206 constitucional: “El número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos serán determinados por la ley”. Actualmente, de conformidad con la Ley 790 de 2002, existen 13 ministerios cuya nomenclatura y orden de precedencia es la siguiente:

- Ministerio del Interior y de Justicia
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Protección Social
- Ministerio de Minas y Energía
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Ministerio de Comunicaciones
- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Cultura

El anterior orden de precedencia es importante, entre otras razones, porque sirve para determinar, como previene el artículo 196 constitucional, el ministro que debe reemplazar al presidente de la República cuando salga al extranjero, en cuyo caso el ministro actúa como delegatario, debiendo pertenecer el ministro delegatario al mismo partido o movimiento político del presidente.

Al igual que en México, los departamentos administrativos fueron creados con el propósito de que se encargaran de la prestación de servicios públicos y de otras actividades técnicas, para reservar las de índole política a los ministerios; en opinión de Libardo Rodríguez Rodríguez:

los departamentos administrativos son organismos de la administración nacional central, que se encuentran en la misma jerarquía de los ministerios, pero más técnicos y especializados que éstos, de tal manera que están encargados de dirigir, coordinar y ejecutar un servicio público (p. 70).

La administración pública descentralizada. El crecimiento del Estado bajo el esquema del Estado de Bienestar, permitió al ente estatal asumir otras actividades, entre las cuales destaca la del servicio público, cuya personificación, en Francia, dio origen a la descentralización administrativa por servicio, la que se llevó a cabo mediante la creación de personas jurídicas de derecho público genéricamente denominadas *establecimientos públicos*, que al adoptarse en otros países reciben diversas denominaciones en el derecho comparado.

Durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo pasado, la noción de establecimiento público se precisa y aclara, al considerársele como persona jurídica de derecho público —el de utilidad pública es de derecho privado—, distinta del Estado y del municipio. Georges Vedel explica el establecimiento público francés de la siguiente manera:

Corrientemente el establecimiento público clásico ha sido definido por la doctrina como un servicio público dotado de personalidad moral; de otra forma dicho, el establecimiento público es un procedimiento de descentralización por servicios, ya que viene a dotar de personalidad moral y autonomía financiera a servicios públicos. [...] El régimen jurídico del establecimiento público está dominado por tres rasgos: es una persona moral, es una persona de Derecho público y administra un servicio público especializado (p. 621).

El concepto de establecimiento público perdió su precisión, propia del servicio público personificado, al aparecer los llamados establecimientos públicos industriales y comerciales cuya actividad es distinta a la prestación de servicio público.

En el derecho positivo argentino. La estructura jurídico-administrativa que personifica al servicio público en Argentina, y por tanto viene a ser equivalente al *establecimiento público* francés, es el *ente autárquico*, o sea, el ente con autarquía, vocablo cuya significación jurídica, a la luz de la doctrina italiana, se reduce, en opinión de Villegas Basavilbaso, a la capacidad de un ente para administrarse a sí mismo, conforme a reglas

dictadas por otro ente, superior y distinto. “Es decir, la existencia de un ente autárquico, presupone siempre la existencia del Estado (*lato sensu*)” (t. II, p. 181).

En el derecho positivo español. Ilustres administrativistas españoles como Antonio Royo Villanova, Carlos García Oviedo, Sabino Álvarez Gendín y Eduardo García de Enterría, entre otros, acogieron con simpatía la idea de la personificación del servicio público, lo cual propició su adopción en el ordenamiento legal, mediante la creación del equivalente hispano del establecimiento público francés, denominado organismo autónomo, definido en el artículo 28 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas del 26 de diciembre de 1958, de la siguiente manera:

Los Organismos autónomos son entidades de Derecho público creadas por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público.

En el Derecho positivo uruguayo. A partir de la Constitución de 1934, el derecho positivo uruguayo adopta la descentralización administrativa por servicio, con dos tipos de institución pública parecidos al establecimiento público francés, se trata del “ente autónomo” y del “servicio descentralizado”. El respetado jurista uruguayo Carlos E. Delpiazzo explica que ambos han sido considerados personas jurídicas públicas —por estar sujetos a un régimen de derecho público—, estatales —por pertenecer al Estado en sentido amplio—, y menores —por oposición a la persona pública mayor que es el Estado—, dirigidos generalmente por órganos colegiados, aun cuando pueden ser también unipersonales, a los que se encomienda la realización de cometidos de carácter nacional. Como hace notar Delpiazzo:

La diferencia entre unos y otros se ha radicado en que mientras los Entes Autónomos poseen la totalidad o generalidad de poderes de administración y actúan con autonomía bajo cierto control de la Administración central, los Servicios Descentralizados poseen amplios (aunque menores) poderes de administración y están sometidos a un control tutelar más intenso de la Administración central(p. 60).

Parecida también al establecimiento público francés es la otra institución pública uruguaya, denominada servicio descentralizado, utilizada para la gestión de diversos servicios públicos, los cuales no pueden ser prestados mediante entes autónomos, por prohibirlo expresamente la propia Constitución; pese a ello puede tener cierto grado de autonomía y personalidad jurídica propia, si se considera compatible con el control del Poder Ejecutivo.

En el derecho positivo venezolano. Antes de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, el Derecho positivo venezolano contempló la personificación de servicios públicos mediante dos clases de instituciones de derecho público: los establecimientos

públicos institucionales y los establecimientos públicos corporativos, ambos —especialmente el primero— de cierta similitud con el establecimiento público francés.

Allan Randolph Brewer-Carías, explicó que el establecimiento público institucional era un instituto autónomo, cuya creación respondía al propósito de desprender de la administración central, determinadas funciones cuyo cumplimiento requería de un régimen jurídico que otorgara mayor flexibilidad al manejo de los recursos patrimoniales y a su capacidad de negociación; sus caracteres se encontraban señalados en el artículo 230, de la Constitución venezolana abrogada a fines del siglo XX, y eran los siguientes:

Se creaban por medio de ley formal; debían organizarse de acuerdo a una ley orgánica que debía dictarse sobre estos institutos y, en el ínterin, conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; se sometían al control del Congreso en los términos que el legislador resolviera (p. 36).

En cuanto al establecimiento público corporativo, se puede decir que materializaba la personificación de los servicios educativos superiores, por medio de las Universidades Nacionales Autónomas, caracterizadas por su alto grado de autonomía que incluía la posibilidad de elegir sus propios órganos de gobierno, lo cual era indicativo de una descentralización más política que administrativa.

En la actualidad, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, ya no contempla la figura del establecimiento público institucional ni del establecimiento público corporativo; en cambio, en su artículo 95, prevé la existencia de los institutos autónomos, como personas jurídicas de derecho público, de naturaleza funcional, los cuales pueden ser creados mediante ley nacional, estatal u ordenanza, con patrimonio propio e independiente de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos, y de los municipios, con las competencias o actividades determinadas en la ley que los cree.

Por tanto, la figura del instituto autónomo venezolano viene a ser la versión actual del establecimiento público francés, y es producto de la descentralización administrativa funcional que le permite tener fines empresariales o no empresariales e, incluso, tener atribuido el ejercicio de potestades públicas.

Derecho internacional

Descuella en el Derecho internacional relacionado con la administración pública, la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, firmada *ad referéndum* en la misma fecha por el plenipotenciario de México, aprobada por el Senado, según decreto del Senado de la República de 30 de octubre del mismo año, cuyo respectivo decreto de promulgación fue expedido por el presidente Ernesto Zedillo el 17 de diciembre de 1997, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de enero de 1998, por lo que, en los

términos del artículo 133 constitucional, a partir de esa fecha, forma parte de la ley suprema de México.

La referida Convención, tiene entre sus propósitos, asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, incluidas, obviamente, las que tiene a su cargo la administración pública.

Bibliografía

- BREWER-CARÍAS, Allan Randolph, *Régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1980.
- CABRERA, Luis, *Obras completas*, México, 1972, Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Procuraduría General de la República, 1982.
- y Emilio Portes Gil, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Procuraduría General de la República, 1982.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991.
- DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho administrativo uruguayo*, México, UNAM/Porrúa, 2005.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana.
- DIMOCK, Marshall, “The meaning of scope in public administration”, en John Gous *et al.*, *The frontiers of public administration*, Nueva York, Russel and Russel, 1967.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Legislación administrativa*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1980.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, Editorial EISA, 1968.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- GIANNINI, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- IVANEGA, Miriam Mabel, *Principios de la administración pública*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2005.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, edición facsimilar, México, UNAM, 1978.
- PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *Estructura del poder político en Colombia*, 7a. ed., Santa Fe de Bogotá, Temis, 1999.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1885.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho administrativo*, 12a. ed., Bogotá, Legis, 2004.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949.
- WILSON, Thomas Woodrow, “The study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, II, 1887.

Artículo 90

Trayectoria constitucional

Primera reforma

90

Diario Oficial de la Federación: 21-IV-1981

LI LEGISLATURA (1-IX-1979/31-VIII-1982)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Composición de la Administración Pública: centralizada y paraestatal. Fundamento constitucional para el sector paraestatal.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 2-VIII-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modificó, para suprimir del artículo a los “Departamentos Administrativos”.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se adiciona el artículo con dos párrafos, que establece la función de gobierno el cual estará cargo de la dependencia del Ejecutivo federal. Se decreta que la Ejecutiva federal, representará la Federación cuando esta representación tenga que ser por conducto de la dependencia de la cual está encargada la función del consejero jurídico del gobierno o de las secretarías de Estado.

Artículo 91

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812 para ser secretario del Despacho, se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tuvieran carta de ciudadanos.

En el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 se estableció en el punto 12 que todos los habitantes del Imperio, sin otra distinción que su mérito y virtudes, eran ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo.

Adoptada la República Federal, la Constitución Federal de 1824 en su artículo 121 estableció que para ser secretario del Despacho se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento.

Durante el primer centralismo, en el artículo 29 de la Cuarta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se determinó que los ministros debían ser de exclusiva elección del presidente de la República, mexicanos por nacimiento, ciudadanos en actual ejercicio de sus derechos, y que no hayan sido condenados en proceso legal por crímenes o malversación en los caudales públicos.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se estableció, en el artículo 94, que para ser ministro se requería ser mexicano por nacimiento, o sin haber nacido en la República, hallarse avecindados en ella en 1821 y no haber renunciado a su calidad de mexicanos. Los naturales de Centroamérica cuando perteneció a la nación mexicana se hallaban en el territorio mexicano en 1821, y desde entonces han continuado residiendo en él, y ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.

De vuelta al sistema federal, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 estableció en su artículo 87 que para ser ministro se requería

91

Sumario
Artículo 91

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	739
Texto constitucional vigente.	741
Comentario	
Daniel Márquez Gómez	
Marco teórico conceptual.	742
Reconstrucción histórica.	746
Análisis exegético.	747
Desarrollo legislativo.	749
Desarrollo jurisprudencial.	751
Derecho comparado.	753
Derecho internacional.	757
Bibliografía.	757
Trayectoria constitucional.	759

ser mexicano por nacimiento o habiendo nacido fuera de la República, hubiere estado establecido en ella en 1821, jurado el Acta de Independencia y no haber abandonado la nacionalidad mexicana; ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y tener 30 años de edad.

En la Constitución Federal de 1857 el artículo 87 determinó que para ser secretario del Despacho se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 91 estableció:

Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

Este artículo no ha sufrido modificaciones.

Artículo 91

Texto constitucional vigente

Artículo 91. Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.¹ 91

¹Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

Artículo 91

Comentario por **Daniel Márquez Gómez**

91

Marco teórico conceptual

Las ideas de John Locke y Montesquieu sobre la división del poder son una de las bases del constitucionalismo. El primero destaca la existencia de los poderes Legislativo (el Poder Supremo del Estado; no puede ser arbitrario, debe administrar justicia y decidir cuáles son los derechos de los ciudadanos guiándose por leyes promulgadas y establecidas, encaminadas al bien del pueblo, y sirviéndose de jueces autorizados; no debe aumentar los impuestos sin el consentimiento del pueblo, tiene el poder de hacer leyes, y no puede transferir el poder de hacer leyes); Ejecutivo (vigila la puesta en práctica de las leyes y su aplicación) y Federativo (tiene el poder de hacer la guerra y la paz, realizar ligas y alianzas y tratos con personas y comunidades).²

Montesquieu, al analizar la Constitución de Inglaterra, sostiene que en todos los Estados hay tres “especies de poder” el Legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil. Más adelante menciona: Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de próceres o de los nobles o del pueblo ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.³

Estos desarrollos los encontramos en nuestro constitucionalismo, así, contamos con la idea de un pueblo soberano originario fuente del poder, y la idea de que el poder se instituye para su beneficio. Además, se destaca que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en el caso de su competencia, y por los poderes de los Estados, en sus regímenes interiores, además de establecer la “división del poder” en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁴ En este contexto, en nuestro régimen legal existe la idea de un titular del ejecutivo unitario, que ejerce las funciones de jefe de Estado y cabeza del gobierno.⁵

Aunque el tema del nombramiento se debe analizar en el marco del contenido del artículo 89 constitucional, podemos destacar que, como lo prescribe ese precepto de

²Véase John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, tr. int., y notas Carlos Mellizo, est. Peter Laslett, Madrid, Tecnos, 2006, pp. 131 y ss. Hay una edición de 2010.

³Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, véase cast. Siro García del Mazo, tomo I, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906, pp. 227-228.

⁴Véase los artículos 39, 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵Véase los artículos 80 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la Constitución, en su fracción II, el presidente de la República, como titular de la administración pública, puede “nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado”. Aquí se encuentra lo que doctrinalmente se conoce como la “libre designación” para “funcionarios”, que, según Corral Villalba, encarna la forma de promoción profesional a su más alto nivel dentro de la carrera administrativa, ya que está reservada para puestos de trabajo de máxima responsabilidad y para aquellos de confianza personal ligados directamente al superior jerárquico o al cargo electivo, siempre que esos puestos no estén reservados a personal eventual.⁶

Para el despacho de los negocios administrativos, México cuenta con una administración pública “centralizada y paraestatal”,⁷ como lo prescribe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las secretarías de Estado forman parte de la administración pública centralizada. En este sentido, el artículo de la ley orgánica mencionada, prescribe que al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Como se advierte, el nombramiento de “secretario de despacho” o “secretario de Estado” permite a un servidor público integrarse a los niveles jerárquicos más elevados de la administración pública.

Así, el artículo 91 constitucional establece los requisitos para ser secretario de Estado, o sea, lo que se requiere para ser nombrado o designado titular de una secretaría de Estado. Ahora bien, la palabra requisito (del latín *requisitus*), significa circunstancia o condición necesaria para algo. A su vez, la palabra circunstancia (del latín *circumstantia*), tiene varios significados, de éstos sólo dos se vinculan con la voz requisito: a) accidente de tiempo, lugar, modo, etcétera, que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho y b) calidad o requisito. A su vez el vocablo condición (del latín *condicio, -onis*), refiere, en nuestro estudio: a estado, situación especial en que se halla alguien o algo; situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra; calidad del nacimiento o estado que se reconocía en los hombres, y, además, se vincula con aptitud o disposición.

En este sentido los requisitos para ocupar un puesto refieren a las circunstancias, condiciones, aptitudes, habilidades, destrezas o disposiciones necesarias para realizar o desempeñar una actividad.

Los requisitos que exige nuestra Constitución para ser secretario del despacho son limitados:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Estar en ejercicio de sus derechos, y
- c) Tener 30 años cumplidos.

⁶J. Corral Villalba, *Manual de Gestión del personal de la Administración local*, España, Civitas, 2000, p. 382.

⁷Véase el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al referirse al tema del acceso al servicio público, Miguel Lanz Duret sostiene que para la admisión de los solicitantes a los puestos públicos, se les debería exigir estudios, exámenes, certificados de práctica y sobre todo honorabilidad y buenas costumbres. Estos requisitos contribuirían, en su opinión, no solamente a impedir el favoritismo oficial, que ha transformado en ventajas y beneficios las obligaciones que deben tener los servidores del Estado, sino a obtener un mejoramiento evidente e inmediato en calidad de los mismos.⁸

Los requisitos están vinculados con el nombramiento, que refiere a dos situaciones: a la acción y efecto de nombrar y a la cédula o despacho en que se designa a alguien para un cargo u oficio, de lo que se infiere que los requisitos para ser secretario del despacho están íntimamente relacionados con el acto de nombramiento. Este es el mecanismo a través del cual un individuo se integra al servicio público, de lo que se infiere que los requisitos constituyen *condictio sine qua non* del nombramiento.

Derivado del carácter unipersonal de nuestro Ejecutivo y atendiendo a la libertad con la que cuenta en materia de conducción de los negocios del orden administrativo, en nuestro régimen jurídico se le otorga una amplia facultad para “nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho”.⁹ Esto trae como consecuencia que los requisitos para ser secretario del Despacho sean muy reducidos.¹⁰

La doctrina constitucional acepta, aparentemente sin discusión, esa facultad presidencial de nombrar y remover libremente a sus colaboradores. Así, se sostiene que la disposición consignada en el artículo 89, fracción II, de la Constitución autoriza al presidente para nombrar y remover con libertad a los secretarios del despacho y que:

En estas condiciones es indudable que no puede haber programa de gobierno ni orientación política propia del Gabinete, que como institución no existe, ni de los Ministros en particular, porque en sus actos tienen que estar supeditados a la voluntad del Jefe del Ejecutivo, dado que, en caso de discrepancia de pareceres, puede removerlos y sustituirlos por otros a su arbitrio.¹¹

Además, se estima conveniente que la permanencia en sus puestos de estos servidores públicos dependa absolutamente del criterio del presidente de la República, pues son cargos de absoluta confianza, y que la primera condición que debe exigirse para su desempeño, es la identificación y lealtad con la política de aquel alto funcionario.¹² Lo anterior se explica, también, por el contenido del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República. Lo que implica que

⁸Cfr. Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, Editorial Continental, 1982, p. 231.

⁹Véanse los artículos 80 y 89, fracción II, de la CPEUM.

¹⁰Manuel González Oropeza, “Comentario al artículo 91 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, tomo IX, 4a. ed., México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, 1996, artículos 82-94.

¹¹Cfr. Lanz Duret, *op. cit.*, p. 254.

¹²*Ibidem*, p. 231.

estos servidores públicos no son autónomos en sus tareas, dependen de la voluntad presidencial.

El propio Poder Judicial de la Federación, al pronunciarse sobre el tema, en una tesis, asienta que la facultad de nombramiento es discrecional, puesto que señala:

La facultad que el artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, concede al presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la propia Constitución o en leyes (...) se trata de una facultad discrecional que corresponde ejercer personalmente al presidente como titular del Poder Ejecutivo cuyas funciones y responsabilidad se le han confiado, y para lo cual se le otorga la amplia discrecionalidad necesaria para que pueda señalar la política de su gobierno mediante la elección de personas de su entera confianza, de cuya actuación se hace en principio solidario.¹³

En este contexto, Jorge Carpizo, al comentar la estructura de gobierno en la Constitución Mexicana de 1824, asienta que:

La propia Constitución señaló que los secretarios de Estado debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y que darían a cada cámara, luego que empezaran las sesiones anuales, cuenta del estado de sus respectivos despachos. Esta última disposición que subsiste en la Constitución de 1917 no interfiere en nada con el sistema presidencial, pues si las cámaras desaprobaban el informe del secretario, éste continuaba en su cargo mientras así lo deseara quien lo podía destituir: el presidente de la República.¹⁴

¿Cuál es la trascendencia de la facultad de nombramiento tratándose de los requisitos que se imponen a los titulares de las dependencias? En la opinión de Diego Valadés:

En los sistemas parlamentarios éste es, incluso, el tema central de la relación (entre el Congreso y el presidente), en tanto que se puede traducir en la pérdida de la confianza, que pone fin al gobierno en su conjunto. En un sistema presidencial la relevancia del asunto concierne, fundamentalmente, a una forma eficaz de control del órgano Legislativo sobre el gobierno.¹⁵

Esta posición de Diego Valadés, al entender la facultad de nombramiento como uno de los mecanismos de control que el órgano legislativo ejerce sobre el Ejecutivo, no ha sido cabalmente comprendida en nuestro régimen jurídico. Hasta fechas recién-

¹³Rubro: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. FACULTADES PARA CESAR EMPLEADOS MENORES. SON DELEGABLES. Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomos 103-108 Sexta Parte, p. 239.

¹⁴Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003, p. 286.

¹⁵Diego Valadés, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2000, p. 316.

tes se ha incorporado como requisito en cierta clase de nombramientos la autorización de alguna de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión.¹⁶

Los requisitos para ser secretario de Estado y la facultad de nombramiento deben analizarse cuidadosamente, pues a través de ellas el presidente de la República integra la titularidad de la administración pública centralizada y paraestatal, atendiendo al amplio margen de libertad que le otorgan las normas legales en esa materia, e incide en los requisitos que se imponen a los titulares de los órganos de la administración pública centralizada para acceder al cargo.

Hay que destacar que entre mayor sea la responsabilidad del Ejecutivo, menor será la de sus auxiliares y, a la inversa; entre más acotados se encuentren los poderes del Ejecutivo, más trascendente será la responsabilidad que se le impute a sus auxiliares.

Como se advierte, el tema de los requisitos que se requieren para integrarse al servicio público en uno de sus niveles más elevados, pasa necesariamente por hacer más difícil el proceso de ingreso, incluyendo otras calidades o aptitudes, y por acotar la facultad discrecional de nombramiento que constitucionalmente se otorga al presidente de la República. Por lo que es deseable que el Congreso de la Unión, o alguna de sus cámaras integrantes, se involucre más en la designación de los servidores públicos que van a prestar auxilio al presidente de la República en el desempeño de la función Ejecutiva. Aunque eso no constituye una garantía de que las mejores mujeres u hombres ocupen esos cargos de elevada responsabilidad.

Reconstrucción histórica

En la Constitución de Cádiz de 1812, artículo 223, sólo se establecían dos requisitos para ser secretario del despacho: *a)* contar con la ciudadanía española y *b)* estar en ejercicio de sus derechos. De lo que se advierte que en el requisito de la ciudadanía está implícito el de la edad, puesto que, como lo establecía el artículo 21 para ser ciudadano se requería contar con carta de ciudadano, y en el caso de extranjeros tener 21 años de edad como lo establecía el artículo 21 de la Constitución de 1812.

Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, únicamente establecía el requisito de que el aspirante a secretario del despacho fuese “ciudadano mexicano por nacimiento”. Aunque no fijaba cuáles eran los requisitos para ser ciudadano, porque en el artículo 9º prescribía que las calidades de los electores las señalarían constitucionalmente las legislaturas de los estados.

La Constitución centralista de 1836 señalaba, en el artículo 29 de la Cuarta Ley constitucional, los siguientes requisitos para los ministros:

- a) Ser electos por el presidente de la República,
- b) Ser mexicanos por nacimiento,

¹⁶Véase los artículos 89, fracciones II, párrafo segundo, III, IV, IX y XVI, y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- c) Contar con la ciudadanía,
- d) Estar en ejercicio de sus derechos, y
- e) No haber sido condenados en proceso legal por crímenes o malversación de fondos públicos.

En la primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en el artículo 7° establecía las calidades que se requerían para obtener la ciudadanía, entre ellas, una renta anual de 100 pesos o carta de ciudadanía otorgada por el Congreso general.

En el artículo 87 de la Constitución de 1857 se estableció como requisito que el aspirante a secretario del Despacho fuese ciudadano mexicano por nacimiento, estuviera en ejercicio de sus derechos y contara con 25 años cumplidos al día de su designación. Para el caso de la ciudadanía, en el artículo 34 se plasmaban los requisitos que eran: tener 18 años si estaba casado o 21 si no lo estaba y tener un modo honesto de vivir.

En el proyecto del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, se presentó el actual artículo 91, con redacción similar al correlativo de la Constitución de 1857. En la sesión de 18 de enero de 1917 se aprobó el precepto sin debate por 140 votos contra dos, solamente se modificó la edad para ser secretario del despacho, de 25 a 30 años, por lo que en la Constitución de 1917 se plasmó así: “Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos”.

Análisis exegético

En nuestro régimen jurídico, el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ubica en el Título Tercero, Capítulo III “Del Poder Ejecutivo”, y establece: “Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”, el precepto no tiene complicación interpretativa, pues en principio sus términos son claros, para ocupar la titularidad de una de las secretarías del despacho, órganos auxiliares de la función ejecutiva, como lo prescribe el artículo 90 de la Constitución, se deben cumplir tres requisitos básicos:

A. Ciudadanía. Esto es ser ciudadano mexicano, lo que implica cumplir con los requisitos que establece el artículo 34 de la Constitución, o sea, tener la calidad de mexicano, haber cumplido 18 años y contar con un modo honesto de vivir. La obligación que impone el artículo 90 para ser secretario de despacho de ser “ciudadano mexicano” nos lleva a la idea de “nacionalidad”.

B. Nacionalidad. Esto es, ser ciudadano mexicano por nacimiento, lo que implica que se deben cumplir con las cualidades que establece el artículo 30, inciso a), en sus cuatro fracciones para ser considerado mexicano por nacimiento.

1. Nacer en el territorio de la República sin importar la nacionalidad de los padres, lo que es consecuencia del denominado *ius soli* o vinculación territorial.
 2. Si nace en el extranjero, ser hijo de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional, o de padre o madre mexicanos nacidos en el territorio nacional, hipótesis que recoge el denominado *ius sanguinis* o filiación.
 3. Los que nazcan en el extranjero que sean hijos de padres mexicanos por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, lo que se explica por la adquisición de la nacionalidad mexicana por parte de los padres, lo que, en la esfera jurídica de los hijos, constituye el derecho adquirido de obtener la nacionalidad de los padres, que también es un criterio de filiación; y
 4. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. Esto se debe a que esas embarcaciones, al navegar con bandera mexicana, están protegidas por el principio del derecho internacional de la “extraterritorialidad”, y por lo tanto, en ellas se aplica el derecho mexicano, puesto que se les considera una extensión del territorio nacional, por lo que es una versión atenuada del *ius soli*. También se debe considerar el derecho de los extranjeros naturalizados para ser considerados en una designación como secretarios de despacho, en términos del apartado B del precepto mencionado.
- C. Estar en ejercicio de sus derechos, esto es, que pueda ejercer las prerrogativas ciudadanas que consigna el artículo 35 de la Constitución federal: votar y ser votado, asociarse pacíficamente para tratar los asuntos políticos, tomar las armas para la defensa de la República y ejercer el derecho de petición. Además, no debe encontrarse en los supuestos del artículo 38 de nuestra Constitución, a saber: haber omitido el cumplimiento de las obligaciones que prescribe el propio artículo 36 constitucional (inscribirse en el catastro municipal y en el Registro Nacional de Ciudadanos, alistarse en la guardia nacional, votar, desempeñar los cargos de elección popular en la Federación o Estados, y atender las funciones concejiles, las electorales o las de jurado); encontrarse sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal a partir del auto de formal prisión; durante la extinción de la pena corporal, esto es, la pena privativa de la libertad que se imponga en una sentencia; por vagancia o ebriedad consuetudinaria, esto es, el llamado estado de interdicción; por evadir la acción de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y por sentencia ejecutoriada que imponga como pena la suspensión.
- Como se habrá advertido las causales de suspensión de los derechos ciudadanos se vinculan con el incumplimiento de las obligaciones que se imponen a los individuos como integrantes de la sociedad política y con los actos u omisiones que sancionan las leyes penales.
- D. Edad, es decir, tener 30 años cumplidos. De los requisitos que se imponen a los aspirantes a secretario del despacho, este es uno de los más irracionales, puesto que, en teoría supone que la edad proporciona la madurez en la toma de decisiones; sin embargo, esto podría no ser cierto, atendiendo al hecho de que son las vivencias de los individuos las que permiten obtener experiencia y orientar, desde esa perspectiva, la toma de decisiones. Por lo que podría darse el hipotético caso, de un individuo de 30 años que careciera de la madurez para desempeñarse como secretario del despacho. Por otra parte, cabe cuestionarse, ¿si la mayoría de edad se adquiere a los 18 años, por qué se margina a los mayores de 18 y menores de 25 el acceder a esa clase de responsabilidades públicas? Para generar polémica, consideramos que la pregunta es trascendente atendiendo a la idea que existe en algunos espacios públicos donde se menciona la idea de reducir la edad penal a los

jóvenes para hacerlos responsables de los delitos en que incurran, lo que implica que, si se quiere hacer a los jóvenes responsables de sus actos u omisiones ¿por qué vedarles con el pretexto de la edad el acceso a las más altas responsabilidades de la República?

Los requisitos para ingresar al servicio público tradicionalmente se han entendido como:

- a) Nacionalidad,
- b) Ciudadanía,
- c) Capacidad,
- d) Dignidad,
- e) Servicio militar,
- f) Edad, y
- g) Otros, entre los que se encuentran diplomas académicos, habilidades o destrezas especiales, no encontrarse en determinadas situaciones de hecho, etcétera.

Como se advierte en este precepto no están contempladas ciertas capacidades o habilidades, como podrían ser grados académicos, conocimientos específicos, etcétera, lo que abre el espectro de posibles aspirantes a secretario del despacho y, además, nada dice de sus capacidades académicas o destrezas en la conducción de los negocios públicos, sobre todo en la actualidad donde la gestión pública exige una probada especialización. Como una consecuencia del régimen presidencial en el que nos desarrollamos, existe un requisito no escrito que habría que considerar: la lealtad al presidente de la República en turno, que a la hora de decidir sobre esta clase de empleos públicos es de mayor trascendencia, e impone a los mexicanos la carga de tener que tolerar a ciudadanos que carecen de las cualidades y habilidades necesarias para desempeñarse como secretarios del despacho, cuyo único mérito es ser amigos o favoritos, política o personalmente, del individuo al que se otorga la titularidad del Ejecutivo.

Desarrollo legislativo

Esta norma carece de ley reglamentaria. Aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases para la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal; y señala que la presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, integran la administración pública centralizada; además, previene que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal (art. 1º), no menciona en ninguna de sus normas cuáles son los requisitos para ser secretarios del despacho.

Sin embargo, esa ley sí establece que las dependencias y entidades son auxiliares del Ejecutivo, puesto que, como lo señalan los artículos 2° y 3° de la Ley Orgánica mencionada, para el despacho y el auxilio en los asuntos a su cargo el Ejecutivo contará con:

- a) Las “dependencias de la Administración Pública Centralizada”: entre las que se encuentran
 - I. Secretarías de Estado,
 - II. Consejería Jurídica, y
 - III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución, y
- b) “Entidades de la administración pública paraestatal”, que consta de:
 - I. Organismos descentralizados;
 - II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
 - III. Fideicomisos.

En su artículo 4° solamente hace mención de los requisitos para ser consejero jurídico quien debe cumplir los mismos requisitos que para ser procurador general de la República. Sin embargo, hay que acotar que este servidor público no es de los mencionados en el artículo 91 de la Constitución, puesto que solamente se refiere a los “secretarios del Despacho”. Con lo que se da el absurdo de que un funcionario tan cercano al Ejecutivo pueda ser nombrado Consejero de la Judicatura, con lo que se evade el espíritu del artículo 110, párrafo tercero, en relación con el artículo 95, fracción VI, de la Constitución federal, que prohíbe a quienes han sido secretarios de Estado o jefes de departamento administrativo ser considerados para ser consejeros. Prohibición que tiene una duración de un año.

En el artículo 14 de la Ley Orgánica mencionada, se establece que al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Además, en ese mismo precepto se regula que en los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

En el artículo 16 se preceptúa que corresponde originalmente a los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facul-

tades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tampoco en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003, en vigor a partir del 7 de octubre de 2003, se establece nada sobre los requisitos para ser secretario del despacho, lo anterior a pesar de que pretende establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (art. 1º) y señala que el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad (art. 2º). En atención a que, en términos de su artículo 5º, el sistema solamente se aplica hasta el rango de director general. Lo que significa que excluye a los secretarios de despacho.

Por lo que es necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal con el propósito de incorporar a los requisitos de acceso de los secretarios del despacho, sus obligaciones y derecho, y a la par propiciar un servicio profesional de carrera, para evitar irregularidades sexenales en las estructuras administrativas públicas.

Desarrollo jurisprudencial

Aunque no existen tesis que se vinculen directamente con los requisitos que se requieren para ser secretario del Despacho, porque, como se ha dicho, la doctrina acepta casi sin discusión la atribución presidencial para nombrar y remover libremente a esta clase de colaboradores.

Sin embargo, sí existen algunas tesis que se vinculan con temas afines, por lo que citaremos aquellas que nos parecen más trascendentes. Al resolver una contradicción la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que:

Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la

denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.¹⁷

En otra tesis el Poder Judicial de la Federación identifica las nociones de competencia y nombramiento dentro del cual incluye los requisitos que impone la ley para ocupar el cargo, así, en la referida tesis menciona que:

Si en la vía constitucional se aduce que un servidor público carece de legitimación y competencia para actuar se hace menester precisar que, legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, no obstante, los mismos pueden coexistir en una persona. En el caso de la competencia, ésta refiere a la suma de facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la entidad moral que se denomina “autoridad”, abstracción hecha de las cualidades del individuo, *verbigracia*, en el caso de un nombramiento hecho en términos legales a favor de alguien que reúna los requisitos impuestos por la ley, ello constituye la legitimidad de una autoridad y ésta a la vez puede legalmente ejercer su competencia. Por otra parte, la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público.¹⁸

Como se advierte la competencia, según la tesis que se comenta, tiene dos vertientes como facultad y autoridad, y para el ejercicio legal de la autoridad se debe contar con el nombramiento, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma para obtenerlo. Dentro del nombramiento se encuentra implícito el hecho de que el designado cumple con las cualidades para el ejercicio del servicio público.

En la tesis P/J. 35/95 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se menciona que:

El artículo 10, fracción XX, de la Ley Federal de Reforma Agraria (vigente a partir de mil novecientos ochenta y cuatro y actualmente derogado) que confirió al secretario de la Reforma Agraria la facultad de cancelar certificados de inafectabilidad, no infringe lo dispuesto por el artículo 80 constitucional, en cuanto establece que el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina presidente de los Esta-

¹⁷Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Apéndice 2000, tomo V, Trabajo, Jurisprudencia SCJN, tesis: 678, página: 551. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS. Contradicción de tesis 13/97.- Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil y de Trabajo del Segundo Circuito.- 13 de marzo de 1998.- Cinco votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, mayo de 1998, p. 581, Segunda Sala, tesis 2a/J. 31/98; véase la ejecutoria en la p. 559 de dicho tomo.

¹⁸Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XV, Febrero de 2002, Tesis: I.8o.A.16 A, p. 868. LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA, NOCIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS CONCEPTOS DE, EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

dos Unidos Mexicanos. Ello, porque de acuerdo con lo dispuesto por dicho precepto, así como por los artículos 89, fracción II, y 90 de la Constitución Federal; y los numerales 1º, 2º, 23, 26 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aunque el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, éste será auxiliado, entre otros, por los secretarios de Estado, de tal manera que la cancelación de un certificado de inafectabilidad llevada a cabo por el secretario del ramo constituye un acto de ese poder, sin que quepa entender que éste se fraccione.¹⁹

Como se advierte el criterio destaca la indivisibilidad del Poder Ejecutivo mexicano, el carácter de auxiliares de los secretarios de Estado y que sus actos, como espejo de los actos del Poder Ejecutivo, constituyen un “acto de poder”. Lo que nos lleva a la dimensión político-administrativa de estos servidores públicos.

Derecho comparado

Bolivia. La Constitución de Bolivia en su artículo 176 establece que para ser designada o designado ministra o ministro de Estado se requiere cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público; tener cumplidos veinticinco años al día del nombramiento; no formar parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional; no ser directivo, accionista ni socio de entidades financieras o empresas que mantengan relación contractual o que enfrenten intereses opuestos con el Estado; no ser cónyuge ni pariente consanguíneo o afín dentro del segundo grado de quienes se hallaren en ejercicio de la presidencia o la vicepresidencia del Estado.

Además, en su artículo 177 destaca que no podrá ser designada como ministra o ministro de Estado la persona que, en forma directa o como representante legal de persona jurídica, tenga contratos pendientes de su cumplimiento o deudas ejecutorias con el Estado.

Chile. En Chile, el artículo 34 constitucional señala que para ser nombrado ministro se requiere ser chileno, tener 21 años cumplidos y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública. Por lo que coincide, salvando las diferencias, con lo que establece para el caso mexicano.

Colombia. En Colombia para ser ministro o director de departamento administrativo, como lo establece el artículo 207, se requieren las mismas calidades que para ser representante a la Cámara. Así, el artículo 177 prescribe que para ser elegido represen-

¹⁹Novena Época, Registro: 200256, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, Noviembre de 1995, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Tesis: P/J. 35/95, p. 57, rubro: CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. SU CANCELACIÓN POR EL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA NO VIOLA LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 10, FRACCIÓN XX, DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA).

tante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección.

Costa Rica. En Costa Rica en el artículo 142 de su Constitución se plasma que para ser ministro se requiere:

- a) Ser ciudadano en ejercicio;
- b) Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con 10 años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalidad;
- c) Ser del estado seglar, y
- d) Haber cumplido 25 años de edad.

Ecuador. En la Constitución ecuatoriana se menciona en el artículo 151, párrafo segundo, que para ser titular de un ministerio de Estado se requerirá tener la nacionalidad ecuatoriana, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse en ninguno de los casos de inhabilidad o incompatibilidad previstos en la Constitución. En el artículo 152 se veda el acceso al ministerio a: 1. Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de quienes ejerzan la presidencia o la vicepresidencia de la República; 2. Las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, y 3. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

El Salvador. Por su parte, la Constitución salvadoreña establece en el artículo 160 que para ser ministro o viceministro de Estado se requiere ser salvadoreño por nacimiento, mayor de 25 años de edad, del estado seglar, de moralidad e instrucción notorias; estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores a su nombramiento.

En materia de excepciones de la función ministerial, el artículo 161, señala que no podrán ser ministros ni viceministros de Estado las personas comprendidas en los ordinales 2°, 3°, 4°, 5° y 6°, del artículo 127 de la Constitución. Por su parte, el precepto 127, menciona que:

No podrán ser candidatos a Diputados:

- a) El presidente y el vicepresidente de la República, los ministros y viceministros de Estado, el presidente y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los funcionarios de los organismos electorales, los militares de alta, y en general, los funcionarios que ejerzan jurisdicción;
- b) Los que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, mientras no obtengan el finiquito de sus cuentas;

- c) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus caucioneros y los que, de resultados de tales obras o empresas tengan pendientes reclamaciones de interés propio; Los parientes del presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
 - d) Los deudores de la Hacienda Pública o municipal que estén en mora;
 - e) Los que tengan pendientes contratos o concesiones con el Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, así como los que hayan aceptado ser representantes o apoderados administrativos de aquéllos, o de sociedades extranjeras que se hallen en los mismos casos.
- Además, previene que “las incompatibilidades a que se refiere el ordinal primero de este artículo afectan a quienes hayan desempeñado los cargos indicados dentro de los tres meses anteriores a la elección”.

Guatemala. En el artículo 196 de la Constitución guatemalteca se establece que los requisitos para ser ministro de Estado son:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadanos; y
- c) Ser mayor de 30 años.

Honduras. En Honduras, como lo previene el artículo 249 constitucional, para ser secretario o subsecretario se requieren los mismos requisitos que para ser presidente de la República. En términos del artículo 238, para ser presidente o vicepresidente de la Republica, se requiere:

- 1. Ser hondureño por nacimiento;
- 2. Ser mayor de treinta (30) años;
- 3. Estar en el goce de sus derechos “del ciudadano”; y
- 4. Ser del estado secular.

Nicaragua. Como lo señala el artículo 152 de su Constitución, para ser ministro, vicesecretario, presidente o director de Entes Autónomos y Gubernamentales, embajadores y jefes superiores del Ejército y la Policía, se requiere de las siguientes cualidades:

- a) Ser nacional de Nicaragua. Los que hubiesen adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de la fecha de su nombramiento,
- b) Estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles,
- c) Haber cumplido 25 años de edad;
- d) Haber residido en forma continua en el país los cuatro años anteriores a la fecha de su nombramiento, salvo que durante dicho periodo cumpliera Misión Diplomática, trabajare en Organismos Internacionales o realizare estudios en el extranjero.

En materia de incompatibilidades, no podrán ser ministros, viceministros, presidentes o directores de entes autónomos o gubernamentales, y embajadores:

- a) Los militares en servicio activo;
- b) Los que desempeñen simultáneamente otro cargo en alguno de los poderes del Estado;
- c) Los que hubieren recaudado o administrado fondos públicos o municipales, sin estar finiquitadas sus cuentas;
- d) Los deudores morosos de la Hacienda Pública;
- e) Los que estén comprendidos en el sexto párrafo del artículo 130 de esta Constitución (privación de la inmunidad en contra del presidente o el vicepresidente).

Panamá. Como lo señala el artículo 189 constitucional, en Panamá los ministros de Estado son los jefes de sus respectivos ramos y participan con el presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con esta Constitución y la ley. Además, en términos del artículo 190, la distribución de los negocios entre los ministros de Estado se efectuará de conformidad con la ley, según sus afinidades. Como lo prescribe el artículo 191, los ministros de Estado deben ser panameños por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad y no haber sido condenados por el Órgano Judicial por delito la administración pública, con pena privativa de la libertad. Además, en términos del artículo 192 no se permite ser nombrados ministros de Estado a los parientes del presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni ser miembros de un mismo Gabinete personas unidas entre sí por los expresados grados de parentesco.

Paraguay. En el Paraguay en el artículo 241 constitucional se exige que los requisitos, incompatibilidades e inmunidades de los ministros sean las mismas que para los diputados. Así, el artículo 221 destaca que para ser electo diputado titular o suplente se requiere la nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido 25 años.

Perú. En Perú, como lo señala el artículo 124 de su Constitución, para ser ministro de Estado, se requiere:

- a) Ser peruano por nacimiento,
- b) Ciudadano en ejercicio y haber
- c) Haber cumplido 25 años de edad. Además, se establece que “los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser ministros”.

República Dominicana. En la República Dominicana como lo establece el artículo 135 los requisitos para ser ministro o viceministro son:

- a) Ser dominicana o dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y
- b) Haber cumplido la edad de veinticinco años. Además, se destaca que las personas naturalizadas sólo pueden ser ministros o viceministros diez años después de haber adquirido la nacionalidad dominicana. También prohíbe a los ministros y viceministros ejercer ninguna actividad profesional o mercantil que pudiese generar conflictos de intereses.

Uruguay. En Uruguay para ser ministro se necesitan las mismas calidades que para senador, en términos del artículo 176 constitucional. Así, como lo señala el artículo 98, para ser senador se necesita ciudadanía natural en ejercicio, o legal con siete años de ejercicio, y, en ambos casos, 30 años cumplidos de edad.

Venezuela. Por último, en Venezuela, como lo señala el artículo 244 de la Constitución:

Para ser ministro o ministra se requiere poseer la nacionalidad venezolana y ser mayor de 25 años, con las excepciones establecidas en esta Constitución.

Los ministros o ministras son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y la ley, y presentarán ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros 60 días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior, de conformidad con la ley.²⁰

Derecho internacional

No hay tratados internacionales específicos en esta materia, si existe el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) o “Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública” (entrada en vigor: 25 de febrero de 1981),²¹ que se aplica a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo, y protege el derecho a la sindicación. México no ha ratificado este convenio.

Bibliografía

- Base de Datos Políticos de las Américas (1998), *Restricciones de la acumulación privada y monopolios. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Comercio/Domestico/monopolios.html>. 4 de junio /2005, consulta actualizada a 2016 de las constituciones.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003.
- CORRAL VILLALBA, J., *Manual de gestión del personal de la administración local*, España, Civitas, 2000.

²⁰Con información de Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) *Restricciones de la acumulación privada y monopolios. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Comercio/Domestico/monopolios.html>. 4 de junio de 2005. Actualizado a 2016.

²¹Adoptado en Ginebra, en la 64ª reunión CIT (27 de junio de 1978), en vigor desde el 25 de febrero de 1981.

- GONZÁLEZ, OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 91 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, tomo IX, arts. 82-94, 4a. ed., México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, 1996.
- LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, Editorial Continental, 1982.
- LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, tr. int., y notas Carlos Mellizo, est. Peter Laslett, Madrid, Tecnos, 2006, hay una edición de 2010.
- MONTEQUIEU, *El espíritu de las leyes*, ver. cast. Siro García del Mazo, tomo I, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2000.

Artículo 91

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

91

Artículo 92

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812, el artículo 225 determinó que todas las órdenes del rey debían ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo al que el asunto correspondiera. Ningún tribunal, ni persona pública, daría cumplimiento a la orden que carezca de este requisito. En la Constitución de Apatzingán de 1814 se estableció que los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes, que son propias del alto gobierno, irían firmadas por los tres individuos y el secretario a quien correspondiera. Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que fueren de menos entidad, las firmaría el presidente y el secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo; y si alguno de los indicados documentos no llevare las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecida por los subalternos.

Durante el Primer Imperio, en el artículo 29 del Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se estableció que el Poder Ejecutivo residía exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona era sagrada e inviolable, y sólo sus ministros eran responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tuvieren efecto. Adoptada la República Federal, el artículo 17 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 estableció que todos los decretos y órdenes del Supremo Poder Ejecutivo deberían ir firmados por el secretario del ramo al que el asunto corresponda, y sin este requisito no serían obedecidos.

Por su parte, en la Constitución Federal de 1824, el artículo 48 estableció que las resoluciones del Congreso General, para tener fuerza de ley o decreto, debían estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en la propia Constitución. En el artículo 118

92

Sumario
Artículo 92

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	761
Texto constitucional vigente.	764
Comentario	
Manuel González Oropeza.	765
Bibliografía	772
Trayectoria constitucional	773

se dice que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente debían ir firmados por el secretario del Despacho del ramo al que el asunto correspondiera, según reglamento; y sin este requisito no serían obedecidos. Durante el primer centralismo, el artículo 31, fracciones I y II de la Cuarta Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se estableció que a cada uno de los ministros correspondía:

- I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el presidente de la República.
- II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su ministerio.

El 20 de marzo de 1837 se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos en el que se determinó que el secretario autorizaría con firma entera, la publicación y circulación de las leyes, decretos y órdenes de los Supremos Poderes, las disposiciones de la Junta departamental, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos, los reglamentos de policía interior del Departamento, y los títulos o despachos que expida el gobernador del mismo. Llevaría bajo su firma, la correspondencia del gobernador con las autoridades inferiores, ciñéndose a los puntos que le diere rubricados, y sería responsable en la parte que saliere fuera de ellos. Lo sería también de la falta de los expedientes, leyes, decretos, órdenes y demás papeles que deban obrar en la Secretaría.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se determinó en el artículo 96 que todos los negocios de gobierno se girarían precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pudiera autorizar los que correspondían a otro. Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del presidente que no aparecieran con la debida autorización, no serían obedecidas ni cumplidas. De vuelta al sistema federal, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se estableció que el presidente era responsable de los delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no estuviese autorizado por la firma del secretario responsable (artículo 16).

Durante la última dictadura de Santa Anna, en las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución de 22 de abril de 1853 se estableció en el artículo 5º de la Sección Tercera que los cuatro secretarios del despacho firmarían el decreto y comunicarían a quien correspondiera las órdenes convenientes para la ejecución de todo lo prevenido en las bases, según los ramos a que a cada uno pertenecieran. Meses después, el 8 de noviembre de 1853, se expidió el Decreto del Gobierno sobre Publicación de Leyes y Decretos en el que se determinó que las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren no expresarían en la dirección al ministerio respectivo el nombre de la persona que lo sirve, sino únicamente el genérico de su cargo y el especial del ramo que le esté encomendado. En consecuencia, después de la firma del presidente de la República, se pondrá: “Al ministro de tal ramo”, según aquel al cual pertenezca el decreto que se publique.

El ministro a quien la ley se dirigiere, antes de firmar con su nombre, pondría como antefirma el del ministerio que desempeña, y dirá: “El ministro de tal ramo, N. N”. En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, el artículo 88 determinó que era obligación de cada uno de los ministros acordar con el presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo. Todos los negocios de gobierno se girarían precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro (artículo 89).

Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serían obedecidas ni cumplidas, y el que las obedezca, sería responsable personalmente (artículo 90). En tanto las órdenes turnadas por los secretarios del despacho se apegasen al Estatuto, debían ser obedecidas por todas las autoridades de la República, sin excepción alguna. El Estatuto Orgánico Provisional de la República, en su artículo 19, estableció que el presidente tiene Consejo con sus ministros en todos los negocios en que lo juzga conveniente. Pero la resolución final la toma siempre con el ministro del ramo, que es quien la autoriza y comunica.

Restablecida la República Federal, en el artículo 88 de la Constitución Federal de 1857 se estableció que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente debían ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo al que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos. Durante el Segundo Imperio, en la Ley sobre Atribuciones de los Nueve Departamentos Ministeriales del 10 de abril de 1865 se estableció que al ministro de la Casa Imperial le correspondía refrendar y comunicar los decretos y órdenes que expida el emperador en asuntos que no estuvieren especialmente encargados a otro departamento ministerial o por excusa o impedimento de algún ministro. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 92 establecía:

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el presidente al Gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo.

Artículo 92

Texto constitucional vigente

- 92 *Artículo 92.* Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.¹

¹Artículo reformado, *DOF*: 21-04-1981 y 02-08-2007.

Artículo 92

Comentario por **Manuel González Oropeza**

92

El refrendo ministerial posee una larga tradición histórica desde el artículo 225 de la Constitución de Cádiz de 1812, que lo tomó a su vez de la Constitución francesa de 1791, en cuyo artículo 4º lo estableció. No obstante ser un acto ya obsoleto, pues proviene de la época medieval, cuando los actos del monarca requerían de un fedatario que autentificara la firma y voluntad real, en México, desde la Ley del 13 de mayo de 1821, se decretó que los actos del presidente serían refrendados por el secretario de la materia correspondiente. La Constitución de 1824 definió claramente entre la ley, como un acto complejo en el que intervienen el Congreso y el presidente, y los actos propios del titular del Ejecutivo, como los reglamentos, decretos y órdenes, términos que se utilizan en el vigente artículo 92 constitucional.

El artículo 110 de la Constitución de 1824 determinó dos atribuciones distintas del presidente, que fueron:

- a) Publicar, circular y hacer guardar las *leyes* y decretos del Congreso General, y
- b) Dar reglamentos, *decretos* y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales, lo cual evidencia lo que las simples palabras significan, es decir, que los decretos no pueden confundirse con las leyes.

Asimismo, el artículo 118 de esa Constitución estableció el refrendo en los términos actuales, clasificando que son actos del presidente y que la firma de los secretarios, que es símbolo de su autorización para la promulgación del acto en cuestión, los hace responsables cuando dichos actos atenten contra la Constitución, el Acta Constitutiva, las *leyes generales* y las constituciones particulares de los estados, lo cual implica que los decretos del presidente no pueden contener las leyes a las que pueden violar los secretarios con su refrendo, sino que se trata de decretos propios y exclusivos del titular del Ejecutivo, distintos de los decretos promulgatorios de ley. No obstante que la Constitución, al referirse a las leyes, establece claramente tal término, hay una interpretación que se ha plasmado en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, reformado en 1986, para incluir en el refrendo a las leyes, a través de la imposición, de entender ley por decreto promulgatorio.

El objetivo del refrendo en cualquier sistema político ha sido doble: el corresponder al secretario de un acto del jefe de Estado o de gobierno y el de autentificar la voluntad del mencionado jefe de Estado o de gobierno en la expedición de una norma. El presidente ejerce funciones propias y exclusivas, ya que éste sólo es el titular del

Poder Ejecutivo, mientras que los secretarios son auxiliares que actúan por delegación del mismo; por lo tanto, a ellos no les corresponden las funciones o atribuciones que constitucionalmente se encomiendan al presidente de la República: no pueden expedir reglamentos ni designar funcionarios de alta investidura, ni mandar publicar leyes, ni mucho menos participar en el proceso legislativo que los artículos 71 y 72 constitucionales hacen exclusivo del Congreso y del titular del Ejecutivo.

El refrendo es una función históricamente tradicional en los sistemas parlamentarios, donde existe un jefe de Estado irresponsable y un jefe de gobierno con su gabinete, plenamente responsable de sus actos. En los sistemas presidenciales, el Poder Ejecutivo que conjunta la jefatura de Estado con la de gobierno es totalmente responsable de sus actos, junto con sus secretarios, que son sus colaboradores. El refrendo hace que los secretarios sean responsables no sólo de sus propietarios, sino de los actos del presidente. En la historia constitucional de la responsabilidad política hubo frecuentes casos en los que los secretarios de Estado han sido acusados de incurrir en responsabilidad por haber refrendado decretos del presidente. Quizá el primer caso se dio en 1845 cuando el exsecretario de Guerra, Isidro Reyes, refrendó en 1844 la orden por la cual se autodesigna general del ejército de operaciones al presidente interino Valentín Canalizo, lo cual contravenía el artículo 89 de las Bases Orgánicas de 1843, que prohibía al presidente el mando del ejército en persona, sin previo permiso del Congreso. Otro caso en el que se fincó responsabilidad por el refrendo de su secretario fue el otorgado por el exsecretario de Justicia e Instrucción Pública, Manuel Baranda, quien autorizó el decreto de disolución del Congreso, por lo que se le acusó en 1846.

Por contravenir el Acta de Reformas de 1847, se acusó a los exsecretarios Mariano Macedo, de Relaciones, e Ignacio Cumplido, de Guerra, por el refrendo del Reglamento de la Junta Patriótica del 11 de julio de 1851, por el cual cambió la integración de dicha junta que una ley anterior confiaba al Senado. No obstante, en la actualidad el refrendo ha dejado de ser un medio eficaz para fincar responsabilidad política a los secretarios de Estado. Su principal obstáculo es la inmensa autoridad que el presidente ejerce sobre sus colaboradores y la libertad absoluta que posee para removerlos en caso de desavenencia. La remoción presidencial de sus secretarios tiene los mismos efectos prácticos que una sentencia condenatoria en un juicio político.

Si los secretarios de Estado sólo fuesen removidos previa autorización del Congreso, se transformaría radicalmente la institución del refrendo. El objetivo del refrendo debe circunscribirse a los actos administrativos generales del Poder Ejecutivo, pues se entiende como una medida de control de la administración pública hacia el Poder Ejecutivo que redunde, finalmente, en el proceso de responsabilidad política, que es un instrumento de control del Congreso sobre el Ejecutivo y sus colaboradores. Si se continúa sosteniendo, a través de la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que el refrendo procede con los decretos promulgatorios de ley, se transgrede el orden constitucional de la siguiente manera:

1. Tendría que admitirse que los secretarios de Estado y su refrendo forman parte del proceso legislativo, a través de su participación en la fase de promulgación de las leyes, lo

cual contraviene la exclusividad y titularidad del Poder Ejecutivo para ser el único actor, con el Congreso, que interviene en la elaboración de las leyes.

2. La entrada en vigencia de las leyes estaría en manos de los secretarios de Estado, pues al no refrendar un decreto promulgatorio, aun en el caso de su publicación, la Constitución declara que no sería obedecida, lo cual representa un poder político que no goza ni siquiera el propio presidente, ya que para éste, la promulgación no es potestativa, sino obligatoria, pues ante las observaciones y los desacuerdos del presidente para con los proyectos de ley aprobados por el Congreso, la Constitución le otorga sólo al titular del Ejecutivo la facultad de vetarlos, cuyo veto es suspensivo y nunca absoluto, ya que puede ser superado por el Congreso, y, en tal supuesto, la promulgación presidencial se transforma en obligatoria.

Si se insiste en que el refrendo forme parte del proceso legislativo, se convierte en un veto absoluto, totalmente contrario a la Constitución, ya que ni el Congreso podría superarlo.

3. Desvirtúa la finalidad centenaria del refrendo, pues en lugar de ser un mecanismo de control interno en el Poder Ejecutivo, se transforma en una facultad de consecuencias limitativas del Congreso y del Ejecutivo, por lo que el refrendo se transforma en un acto de legislador negativo, tan temida y criticada por Alexis de Tocqueville en *La democracia en América*.

No obstante lo anterior, hay que mencionar precedentes históricos que, originando la tendencia que este comentario critica, son ejemplos de leyes en que tuvo consecuencias la ausencia de un refrendo. La Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 4 de julio de 1942, no contuvo el refrendo del secretario de Economía, por lo que la Suprema Corte de Justicia decidió en la ejecutoria del 3 de noviembre de 1943 que al carecer de refrendo, la ley era nula, por lo que se volvió a promulgar y publicar con todos los refrendos necesarios el 24 de agosto de 1944. Aunque la sentencia de la Suprema Corte sólo declara sin validez el artículo 15 de la referida ley, el entendimiento del artículo 92 es que la no obediencia se refiere a toda la ley y no sólo a un precepto de la misma cuando no ha sido debidamente refrendado.

Desde 1853 el refrendo comenzó a circunscribirse a la firma del secretario de Gobernación, tal como lo preceptúa el actual artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Sin embargo, el refrendo múltiple fue popularizado en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934, en cuyo artículo 23 se precisó que el refrendo de leyes relativas a la competencia de dos o más materias deberían ser suscritas por todos los secretarios involucrados, tal como lo ordena la Constitución. Aunque nuestra opinión es que el refrendo no debiera proceder en los decretos promulgatorios de ley, la interpretación adecuada y global de nuestra Constitución nos lleva a sustentar la eliminación por completo del refrendo por obsoleto e inútil con base en las siguientes consideraciones:

- a) Los secretarios de Estado y los demás servidores públicos de la Federación son nombrados y removidos libremente por el presidente;
- b) Los reglamentos, decretos y órdenes son actos administrativos de carácter general que competen exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo. Se ha determinado jurisprudencialmente que los secretarios de Estado sólo gozan de facultades delegadas y que las exclusivas del presidente no pueden ser delegadas, como lo es la expedición de reglamen-

tos. En consecuencia, el ejercicio de una facultad exclusiva del titular del Ejecutivo no debería ser cuestionada ni condicionada en su validez y positividad, por los colaboradores del presidente, ya que esta función es incongruente con la titularidad unipersonal del Poder Ejecutivo plasmada en el artículo 80 constitucional;

c) En cuanto a las órdenes presidenciales, éstas pueden ser incluso firmadas por los subsecretarios u oficiales mayores de las dependencias en cuestión, tal como se ha llegado a establecer en el decreto del 25 de junio de 1900, por lo que en este supuesto la acción del presidente estaría virtualmente condicionada no sólo por los secretarios de Estado, sino incluso por funcionarios de menor nivel jerárquico, como los antes mencionados. Dicho decreto fue confirmado por el reglamento del artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 13 de febrero de 1936, que determinó que el referendo podría ser practicado por el subsecretario del ramo.

Por otra parte, en 2007 se llevó a cabo una reforma constitucional con el objetivo de mantener “actualizada” la normativa constitucional, según se sostuvo en la iniciativa; así, por virtud del cambio a los artículos 29, 73, 90, 92, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se eliminó del texto constitucional la expresión Departamento Administrativo y las relacionadas con la misma. Por lo tanto, en el artículo que se comenta se suprimió la frase o Jefe de Departamento Administrativo. En este sentido cabe precisar que las formas de organización administrativa han tenido en México un confuso fundamento constitucional. El Congreso Constituyente de 1916-1917 aceptó sin mayor análisis la creación de una nueva forma de organización: el departamento administrativo.

LEYES	DEPARTAMENTO	TRANSFORMACIÓN	SECRETARÍA
1917, 1934, 1935, 1939	Salubridad Pública	18 octubre 1943	Secretaría de Salubridad y Asistencia
1917	Contraloría	29 diciembre 1982	Contraloría
1934, 1935, 1939	Trabajo	13 diciembre 1946	Trabajo y Previsión Social
1934, 1935, 1939, 1958	Agrario (de Asuntos Agrarios y Colonización)	31 diciembre 1974	Reforma Agraria
1939	Marina Nacional	31 diciembre 1940	Marina
1958	Turismo	31 diciembre 1974	Turismo
1976	Pesca	4 enero 1982	Pesca

Según se mencionó en la sesión del Constituyente del 16 de enero de 1917, los departamentos desempeñarían una función administrativa referente a un servicio público, que estaría alejada de las cuestiones políticas, mismas que se consideraron propias de las secretarías de Estado. La verdad es que en la historia de la administración pública no se ha podido escindir lo político de lo estrictamente técnico; esto obedece al hecho de que en el Poder Ejecutivo, como en cualquier otra rama del gobierno, se funden criterios técnicos con los políticos.

La única diferencia real entre los departamentos y las secretarías radicaba en su jerarquía administrativa y no en la supuesta división entre lo técnico y lo político. Así se reconoció por el Congreso de la Unión cuando se discutió la transformación de los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo en secretarías de Estado, respectivamente.

La experiencia demuestra que a los departamentos administrativos, lejos de tener igual jerarquía en la organización de la administración pública, se les confirió una categoría menor que a las secretarías de Estado y, según los ejemplos mencionados, fueron la mejor forma para introducir nuevos organismos administrativos, como un ensayo que algunas veces tuvo éxito y otras fracasó a mediano plazo, tal como lo fueron los departamentos de Aprovisionamientos Militares (1917), de Educación Física (1935), de Asuntos Indígenas (1935), y el Forestal, Caza y Pesca (1935).

La preponderancia de las secretarías de Estado sobre los departamentos administrativos fue clara y se encontraba implícita en cada transformación de los departamentos en secretarías. Actualmente hemos llegado a un momento histórico de importancia decisiva para la figura administrativa de los departamentos, pues el único existente, encargado del gobierno del Distrito Federal, dio paso a una Jefatura de Gobierno, más cercana a una gubernatura, lo que es acorde con la naturaleza del Distrito Federal como entidad federativa que el artículo 43 constitucional le confiere.

La problemática de los departamentos administrativos tuvo una importancia constitucional relevante. Las dudas sobre su constitucionalidad aparecen sorprendentes desde el mismo año de 1917. Al discutirse la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado del 31 de diciembre de 1917 en el Senado, éste desechó en principio el Departamento de Aprovisionamientos Generales, ya que el original artículo 90 constitucional sólo hacía referencia a las secretarías de Estado. Se infirió que el artículo 92 constitucional, al referirse al refrendo de secretarios y jefes de departamento, era el fundamento de los departamentos y que algunos eran considerados explícitamente por la propia Constitución, por ejemplo el de Salubridad Pública (artículo 73, fracción XXVI), como una forma de organización administrativa.

La Cámara de Diputados interpretó en forma contraria la disposición constitucional. Sin aludir al artículo 90, centró su análisis en el artículo 92, único que contenía la palabra Departamentos. La Cámara de Diputados argumentó que el plural de ese término permitía la creación de varios departamentos administrativos, puesto que no se determinaba un número específico en la Constitución. Este argumento fue incluso aprovechado por Carranza al promulgar las Leyes Orgánicas de 1917, ya que en los considerandos manifestó que dichas leyes serían reglamentarias del artículo 92 constitucional, cuando lo deberían ser del artículo 90.

Esta situación irregular vuelve a surgir con la discusión del proyecto de Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 23 de agosto de 1920, que finalmente no prosperó. En esta ocasión, el mayor obstáculo interpuesto al proyecto fue precisamente la ausencia de fundamento constitucional para los cinco departamentos administrativos que proponía. En ese momento los senadores Fernando Iglesias Calderón y Alfonso Cravioto, este último ex diputado constituyente, debatieron ampliamente el problema. Cravioto final-

mente no pudo dar razones para fundamentar la figura de los departamentos, por lo que se desechó el proyecto.

Ni siquiera la euforia de la Ley de 1935 al crear siete departamentos escapó al análisis de su propio autor; Lázaro Cárdenas, quien en la Ley de 1939 explicó lo siguiente:

Expresa el Ejecutivo Federal en la iniciativa de referencia que las modificaciones introducidas en la Ley de Secretarías de Estado en los últimos años, creando distintos Departamentos Administrativos, debe considerarse como una medida transitoria inspirada en el propósito del Estado de dar impulso a ciertas actividades en las que es creciente la acción pública, pero sin perder de vista que nuestro sistema constitucional considera como elementos fundamentales de la organización administrativa a las Secretarías de Estado.

Con base en tal criterio la iniciativa considera que tres de los departamentos que actualmente hay en función han cumplido ya los fines para los que fueron creados: el Departamento Forestal y de Caza y de Pesca, el de Educación Física, y el de Prensa y Publicidad, por lo que es ya conveniente que las tareas que les estaban encomendadas vuelvan a las secretarías de Estado correspondientes a fin de evitar la dispersión de actividades administrativas afines, la interferencia en la gestión pública, así como la duplicidad de directores y el retraso en el despacho de los negocios.

Con las reformas verificadas el 21 de abril de 1981 sobre los artículos 29, 90 y 92 constitucionales, se dio finalmente, aunque tarde, el nivel constitucional que las esferas central y paraestatal de la administración pública federal requerían desde 1917. Estas reformas, que se llevaron a cabo a raíz de la Ley Orgánica de la Administración Pública, establecieron claramente tanto las secretarías de Estado como los departamentos administrativos. Pero quizá el aspecto más significativo de estas reformas constitucionales lo erige el reconocimiento expreso por parte de las Comisiones Unidas del Senado:

No se justifica la diferencia que el Constituyente de 1917 pretendió establecer, considerando a las Secretarías de Estado como organismos políticos y administrativos, y a los Departamentos Administrativos como dependencias específicamente técnicas y administrativas. Separación difícil de sostener, pues todos los organismos de la Administración Pública Centralizada desempeñan funciones políticas y administrativas.

En conclusión, la interrogante sobre el futuro de los departamentos administrativos, que se planteó en anteriores adiciones de esta obra, se ha resuelto en forma clara. Los departamentos administrativos, como forma de organización administrativa del Estado han desaparecido. Es preciso recordar lo que afirmamos en el sentido de que la única tendencia operada en la realidad política fue la de considerar a los departamentos administrativos como minisecretarías de Estado; es decir, como esferas competenciales

de menor jerarquía que la de una secretaría o como una etapa de desarrollo previa a la de una secretaría.

Sin embargo, esta interpretación que se impone como correcta contravenía a su vez el principio contemplado por las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal refiriéndose a que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos son considerados con el mismo rango, y en consecuencia no tiene preeminencia una forma sobre la otra. A pesar de este principio, la realidad se ha impuesto al otorgar preeminencia formal y real a las secretarías sobre los departamentos y aun a ciertas secretarías sobre otras, no obstante la constante negativa sobre la jefatura de gabinete que desde 1917 ha persistido en su rechazo.

La conclusión más razonable sobre la finalidad de los departamentos administrativos, excepto el del Distrito Federal, que siempre fue un *avis rara*, es la de que esa forma de organización pretendió introducir una descentralización administrativa, cuya autonomía técnica pretendía ser el criterio de separación entre lo técnico y lo político. Por ello, el prototipo del departamento administrativo fue el pionero en la descentralización que después la doctrina reconocería: la Universidad Nacional Autónoma de México. Aún como Departamento Universitario y de Bellas Artes, en 1917, no satisfacía la aspiración de la autonomía para muchos, como a José I. Novelo, quien en el Senado en ese mismo año propuso que la Universidad fuera completamente autónoma de la administración pública centralizada a través de un autogobierno propio y una facultad reglamentaria delegada. Ya en 1946, la expedición de su Ley Orgánica definió a la Universidad como un organismo público descentralizado cumpliendo los deseos de Novelo, el estadista-poeta que vislumbró sus características antes que nadie.

El sector paraestatal está integrado no sólo por organismos públicos descentralizados, sino también por empresas públicas que en la década de los setenta llegaron a rebasar el número de mil, como síntoma de una gran participación estatal en los factores económicos. La adquisición y creación de todo tipo de empresas en esa época obedeció a una política económica sustentada en razones no sólo económicas, sino políticas y sociales. La adquisición de bancos se justificó, por ejemplo, para evitar una crisis en la confianza del público hacia el sistema bancario que se vería erosionada ante la quiebra de uno de ellos, como Somex. La “estatización” de múltiples empresas pequeñas y medianas también se justificó con la intención de evitar al máximo el cierre de fuentes de trabajo que redundaría en un mayor desempleo en el país.

A partir de 1988 se decide una política económica diferente, calificada de neoliberal, cuyo elemento fundamental es disminuir el gasto estatal; en consecuencia, la orientación de Estado-empresario se convierte en incompatible, por lo que el paso del fenómeno de “desregulación”, que es un fenómeno de privatización de las empresas públicas, sucede con gran celeridad, sobre todo a principios de la década de los noventa. El resultado fue la venta de cientos de empresas públicas y la consecuente reducción, en número, del sector paraestatal.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981.
CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1948.
GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1980.
GORDILLO, Agustín A., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Macchi, 1977.
SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, tomo I, México, Manuel Porrúa, 1968.
TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1979.

Artículo 92

Trayectoria constitucional

Primera reforma

92

Diario Oficial de la Federación: 21-IV-1981

LEGISLATURA LI (1-IX-1979/31-VIII-1982)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Se sustituye el término “secretario del Despacho” por el de “secretario de Estado”.
Deroga la disposición que establece la obligación del presidente para enviar al gobernador del Distrito y jefe del Departamento respectivo la documentación para su refrendo.
Dispone el refrendo obligatorio para los acuerdos del presidente de la República.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 02-VIII-2007

LEGISLATURA LX (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modificó para suprimir del artículo el cargo de “jefe de Departamento Administrativo”.

Artículo 93

Introducción histórica
por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812 los artículos 125 y 227 establecieron que en los casos en que los secretarios del Despacho hicieren a las cortes algunas propuestas a nombre del rey asistirían a las discusiones, cuando y del modo que las Cortes determinaren, y hablarían en ellas; pero no podrían estar presentes a la votación. Los secretarios del Despacho debían formar los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estimase debían hacerse por su respectivo ramo, y rendirían cuentas de los que se hubieren hecho. Alcanzada la independencia y durante el Primer Imperio, en el artículo 33 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 se estableció que los ministros debían formar los presupuestos de gastos, que acordaría la Junta y le rendirían cuenta de los que hicieren.

Durante la primera República Federal, en la Constitución Federal de 1824 se determinó que los secretarios del despacho darían cuenta del estado de su respectivo ramo a cada Cámara luego que estén abiertas sus sesiones anuales. Con el centralismo, en el artículo 31, fracción III, de la Cuarta Ley Constitucional de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, correspondía a cada uno de los ministros presentar a ambas cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallaren los diversos ramos de la administración pública respectivos a su ministerio. Esta memoria la debía presentar el secretario de Hacienda en julio de cada año, y los otros tres en enero.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el artículo 95 considera como obligaciones de cada uno de los ministros el presentar anualmente a las cámaras, antes del 15 de enero, una memoria especificativa del estado en que se hallaren los ramos de la administración pública correspondientes a su ministe-

93

Sumario

Artículo 93

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	775
Texto constitucional vigente.	777
Comentario	
Jorge Carpizo	778
Bibliografía	784
Comentario	
Diego Valadés	785
Trayectoria constitucional	787

rio, proponiendo en ella las reformas que estimase convenientes. El ministro de Hacienda la presentaría el 8 de julio, y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que debieren cubrirse. Además, conforme al artículo 98, los ministros tenían derecho de concurrir a las cámaras siempre que así lo dispusiere el presidente; debían hacerlo cuando cualquiera de ellas lo acuerde y les darían de palabra o por escrito todos los informes que les pidan, salvando siempre el caso de que la revelación de un secreto comprometiera el éxito de los negocios pendientes.

En el artículo 5º de la Sección Primera de las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución de 1853 se estableció que con el fin de que haya la regularidad necesaria en el despacho de los negocios, todos aquellos que importen alguna medida general, que causen gravámen a la hacienda pública, o que su gravedad lo requiera a juicio del gobierno, se tratarían en junta de ministros, por informe escrito que presentarán los ministros del ramo; adoptado por el presidente el parecer de la Junta, quedarían encargado de la ejecución de lo que se acuerde el ministro respectivo, bajo su responsabilidad.

Restablecido el federalismo, el artículo 89 de la Constitución Federal de 1857 determinó que los secretarios del despacho, luego que se abran las sesiones del primer periodo, darían cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos. En la Circular para la Elección de los Supremos Poderes, expedida por el Gobierno de la República en la ciudad de México el 14 de agosto de 1867, se debía expresar la voluntad de los electores sobre la obligación del Ejecutivo de informar al Legislativo se cumpla por escrito, pudiendo ser el presidente o los secretarios de despacho. En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 93 rezaba:

Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

Artículo 93

Texto constitucional vigente

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.¹ 93

Cualquiera de las cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.²

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.³

Las cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.⁴

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.⁵

¹Párrafo reformado, DOF: 02-08-2007.

²Párrafo reformado, DOF: 31-12-1994, 02-08-2007, 15-08-2008 y 10-02-2014.

³Párrafo adicionado, DOF: 06-12-1977.

⁴Párrafo adicionado, DOF: 15-08-2008

⁵Párrafo adicionado, DOF: 15-08-2008. Artículo reformado, DOF: 31-01-1974.

Artículo 93

Comentario por **Jorge Carpizo[†]**

93 El artículo en cuestión contiene cinco párrafos que fueron aprobados y reformados en diversas fechas: 1917, 1974, 1977, 2007 y 2008, que representan un esfuerzo para fortalecer al Poder Legislativo en sus funciones de control y supervisión respecto al Poder Ejecutivo. Representan un ánimo nacional que tiende a vigorizar nuestro régimen democrático con la finalidad de alcanzar el equilibrio de los poderes, perfeccionar el sistema de rendición de cuentas, y a que los legisladores y la sociedad tengan acceso a información veraz, a pesar de que no siempre se alcanzan cabalmente dichas finalidades.

Aunque existen algunos antecedentes, nuestra Constitución de 1824 fue la que precisó que: “Los secretarios del despacho darán a cada Cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo”. Esta idea fue reiterada en las Constituciones centralistas de 1836 y federalistas de 1857 y 1917. Ese mandato se amplió a los jefes de departamento administrativo en la reforma constitucional de 1974. En la respectiva de 2007 se suprimió la referencia a los jefes de departamento administrativo en virtud de que años antes habían dejado de existir.

La diferencia entre la secretaría de Estado y la jefatura de departamento administrativo nunca fue clara, ni precisa; se consideraba que este último se ocupaba de asuntos técnicos y no de los políticos, lo cual no correspondía con la realidad. Piénsese únicamente en el departamento de la reforma agraria o en el Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones eran esencialmente políticas.

La reforma constitucional de 2007 a este artículo fue inocua; únicamente confirmó que aunque el sistema de partidos políticos transitó del hegemónico al tripartito, la Constitución de 1917 continúa, en la realidad, siendo flexible, en virtud de la facilidad con la cual se le modifica. Esta aseveración se comprueba con sólo constatar la cantidad de reformas realizadas durante 2007 y 2008.

Los secretarios de Estado informan de la situación que guarda su respectiva dependencia a través de una memoria, cuya información más importante puede ser o no, pero debe serlo, sintetizada por el presidente de la República en su informe anual escrito que presenta ante el H. Congreso de la Unión. Los informes de los secretarios generalmente contienen copiosa información sobre la dependencia y ayudan a reconstituir los propósitos que se persiguieron, así como los logros alcanzados y los aspectos no realizados en ella. Sin embargo, dichos informes, jurídica y políticamente, no fueron relevantes, cuando menos hasta 2007, en virtud de que la atención nacional y la del Congreso de la Unión se centraba, primordialmente, en el informe del presidente de la República.

Una vez que el presidente de la República ha rendido su informe anual, se cita a comparecer, en la mayoría de los casos ante la Comisión legislativa del ramo, a los secretarios de Estado que se consideran pertinentes, servidores públicos cuya lista se ha ampliado por la reforma al artículo 69 constitucional, para que amplíen o aclaren la información contenida en los informes o memorias escritas, a lo que sigue un periodo de preguntas, interpelaciones y respuestas. En nuestro sistema, esos servidores públicos son colaboradores del presidente, en consecuencia, sus contestaciones se refieren lo mismo jurídicamente a los actos del presidente. Estas comparecencias constituían una práctica constitucional, pero podían fundamentarse, sin problema alguno, en el segundo párrafo de este artículo. Con base en la reforma de 2008, que adicionó un segundo párrafo al artículo 69 constitucional, la situación jurídica es diversa, al atribuírsele al Congreso facultad expresa al respecto.

En nuestro sistema presidencial dichas comparecencias, en principio, no han conllevado consecuencia jurídica alguna, lo cual habrá de cambiar con la modificación constitucional de 2008 al mencionado artículo 69 y a éste. La reforma constitucional de 2008 al artículo 69 y al que comento siguió una técnica inapropiada. Lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo debió haber quedado subsumido en el segundo párrafo adicionado del 69, o el contenido de ese segundo párrafo en lo novedoso, que es poco, debió haberse incorporado en el segundo párrafo de este artículo 93 para evitar repeticiones innecesarias. Se puede alegar que son dos supuestos diversos. Sí, es cierto, pero al final de cuentas, la facultad y las consecuencias jurídicas y políticas son las mismas.

A continuación me ocupo de los antecedentes del segundo párrafo de este artículo que comento. El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza introdujo en el correspondiente artículo el principio: “Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría”. Este artículo fue aprobado por el Congreso Constituyente de 1916-1917 sin discusión y por unanimidad.

Si bien esta segunda idea ya se encontraba en algún texto constitucional, la misma tenía una añeja historia que se remonta al artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, del 23 de marzo de 1824, que disponía que “cuando los Secretarios fueren llamados por las cámaras o enviados por el gobierno, para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse”, y los secretarios podían informar a las cámaras lo que creyeran prudente, antes de que empezara la discusión, y exponer los fundamentos de su pensamiento. El reglamento citado fue derogado por el de 1897, pero este último casi reprodujo las disposiciones de 1824 al respecto. El reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, con múltiples reformas, realmente amplió los términos de la asistencia de los secretarios y de los otros funcionarios mencionados en el artículo constitucional, al grado que el artículo 53 les otorga la libertad de asistir, cuando los envíe el presidente o cuando quieran, a las sesiones del Congreso, y si se discute un asunto de su secretaría pueden, incluso, tomar parte en el debate. A su vez, los artículos 130 y 131 de ese reglamento precisan aspectos de la comparecencia.

La facultad del Congreso para llamar a los secretarios de Estado, cuando se discutía un asunto de su competencia, no se encontraba en la Constitución de 1857, sino en el citado Reglamento del Congreso. Lerdo de Tejada, en la circular del 14 de agosto de 1867, propuso reformar la Constitución para que los informes del presidente y de los secretarios se hicieran por escrito y no verbalmente, sugerencia que las reformas de 1874 no recogieron. El Constituyente de 1917 aprobó, en el segundo párrafo del artículo, exactamente lo contrario de aquello que había propuesto Lerdo de Tejada.

En la aludida reforma constitucional de 1974 este citatorio de las cámaras, contenido en ese segundo párrafo, se amplió a los jefes de los departamentos administrativos, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

La costumbre constitucional en nuestro país, en el siglo XX, fue, como regla general, que el Congreso no citaba a los secretarios de Estado a comparecer. Esta costumbre se rompió en la década de los setenta de ese siglo durante la presidencia de Luis Echeverría. El Congreso comenzó a citar a los secretarios para que informaran y fueran cuestionados sobre proyectos de ley, que se encontraban dentro del ámbito de su competencia y que habían sido enviados por el Ejecutivo Federal. En esos años, y al vivificarse este principio del artículo 93, dos comparecencias importantes causaron expectación, la del licenciado Mario Moya Palencia, secretario de Gobernación, defendiendo el proyecto de la Ley General de Población, y la del ingeniero Víctor Bravo Ahúja, secretario de Educación Pública, explicando el proyecto de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.

El Congreso cita a los funcionarios mencionados en el artículo 93 cuando existe algún tema que le interesa o preocupa especialmente. Éste es un aspecto de la colaboración que debe existir entre los poderes, de la transparencia de la función pública y, sobre todo, del control que el legislativo debe ejercer sobre el ejecutivo, pero es también un síntoma de que el Congreso mexicano se ha fortalecido. Además, estas comparecencias son cubiertas ampliamente por los medios de comunicación, lo cual permite a la sociedad estar mejor informada y poder juzgar, con más elementos, la capacidad y competencia del funcionario compareciente. A un funcionario de ese nivel que no le vaya bien en su comparecencia en la Cámara respectiva, se le puede debilitar políticamente, aunque tal caso no ha sido frecuente, cuando menos hasta nuestros días.

El procurador general de la República no se encontraba entre los funcionarios que podían ser citados por el Congreso. Esta situación cambió con la reforma constitucional de diciembre de 1994. He afirmado que estoy de acuerdo con ella, pero las cámaras deben ser cuidadosas, ya que por ley —y así debe continuar— las averiguaciones previas son secretas hasta que se ha terminado su integración; para muchos de los asuntos, de los cuales el procurador es responsable, la discreción es indispensable para su éxito. Por ello, considero que las comparecencias del procurador deben ser únicamente en comisiones y sin la presencia de los medios de comunicación, aunque posteriormente la respectiva Cámara emita un boletín de prensa sobre el cual el procurador debe tener la oportunidad de opinar.

En la reforma de 2008, el párrafo segundo del artículo 93 se modificó en cuatro aspectos:

a) Se suprimió la alusión a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria entre los servidores públicos que pueden ser citados a comparecer, y se le sustituyó por la expresión “directores y administradores de las entidades paraestatales”. Este cambio de redacción persigue ser más amplio y preciso. No era necesario, pero tampoco merece crítica.

Sin embargo, en el siguiente párrafo del propio artículo 93 no se uniformó la nomenclatura y se continúa hablando de “dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria”. Es un descuido mayor que no debía suceder, pero sin consecuencia jurídica alguna, en virtud de que la Constitución debe ser interpretada armónicamente. De cualquier manera, no deja de preocupar que a pesar de las duras críticas, y bien fundadas, a la falta de técnica y a los descuidos jurídicos de varias reformas constitucionales, éstos continúen cometiéndose en 2008.

b) Segundo aspecto: entre los servidores públicos que pueden ser convocados por el Congreso se agrega a los titulares de los órganos autónomos. Estoy de acuerdo con esta adición, debido a que su independencia técnica y funcional debe ser protegida y defendida sin tuteo alguno, es parte de la esencia de un órgano de tal naturaleza, pero ello no implica que sean irresponsables, que no se les apliquen los principios de transparencia o que se encuentren al margen de cualquier control.

En nuestro país, los órganos constitucionales autónomos se están multiplicando y muchos de ellos son esenciales para la buena marcha del Estado. Es muy saludable que estén obligados a informar al Congreso y, a través de él, a la sociedad, y que ambos puedan manifestarse sobre el desarrollo general de las actividades que realizan.

c) El tercer aspecto estriba en que los convocados deben informar bajo protesta de decir verdad. Estoy de acuerdo. Pareciera que este aspecto es superfluo, pero no lo es, en virtud de que se antoja difícil que un servidor público del máximo nivel se atreva a mentir al Congreso y, consecuentemente, a la opinión pública. Sin embargo, la experiencia demuestra lo acertado de esta adición.

No obstante, no se especifica qué acontece con el servidor público que mienta en la comparecencia. La propia reforma de 2008, en el quinto párrafo que se adicionó a este artículo, dice que el ejercicio de “estas atribuciones” se realizará de acuerdo con la Ley del Congreso y sus reglamentos. Entonces, en ellos habrá de precisarse la sanción al servidor público no veraz. Considero que por la gravedad del hecho, la Constitución debió haber indicado la sanción que, en mi opinión, no puede ser otra que la destitución. Así acontece en el Derecho comparado. Expongo dos ejemplos:

El artículo 50, inciso 2, de la Constitución brasileña de 1988 dispone que un ministro puede ser destituido si rinde informe falso al Congreso o si no informa en el plazo de 30 días a partir de que se le solicitó.

El artículo 165 de la Constitución de El Salvador ordena que si un ministro, un encargado del despacho o un presidente de institución oficial autónomo, no concurre a la Asamblea Legislativa a contestar las interpelaciones que se le hicieren, por este solo hecho, si no existe causa justa, queda depuesto de su cargo.

En estos casos las sanciones morales serían una burla al propio artículo 93. En Derecho, si no se cumple con el supuesto, se debe señalar la sanción. Espero que así lo realicen los ordenamientos que nuestra Ley Suprema señala pero, reitero, hubiera sido preferible que lo precisara la propia Constitución.

El artículo 69 de esta Constitución se reformó en 2008, simultáneamente, como ya asenté, con este 93, y en el segundo párrafo también se dice que los convocados comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. A esto le aplico las mismas consideraciones expuestas en los párrafos anteriores.

d) El cuarto aspecto: se adicionó el segundo párrafo para precisar el objeto de la convocatoria “para que respondan a interpelaciones o preguntas”.

Con dicha adición se incorpora a nuestra Constitución la figura de la interpelación como un medio más de la colaboración de poderes y del control del legislativo hacia el ejecutivo. En nada se altera nuestro sistema presidencial; al contrario, se le perfecciona. En América Latina son más cada día las constituciones que aceptan la figura de la interpelación con efectos generalmente positivos en la realidad constitucional. La última vez que hice un recuento de esta institución la encontré expresamente en nueve leyes fundamentales de la región. La interpelación fortalece la democracia, la transparencia y la información que debe poseer el Congreso y la sociedad. También muestra la personalidad y el conocimiento que de su ramo posee el servidor público.

Ahora me refiero al tercer párrafo de este artículo. En diciembre de 1977, como parte de la reforma política de aquel año, se adicionó este artículo 93 con un tercer párrafo para darle a las cámaras la facultad de investigar a los organismos del sector paraestatal. La razón de esta adición la encontramos en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, que afirmó que se había multiplicado el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y que el propósito de la reforma administrativa era encontrar fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de esos organismos. Por ello, el párrafo en cuestión persigue que el Congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto a esas corporaciones, y que esta facultad se encuadra también dentro del marco de equilibrio que se busca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Debe resaltarse que los resultados de esas investigaciones se hacen del conocimiento del presidente de la República, y ahí termina la función de las cámaras, quedando en manos de éste cualquier acción posterior. Considero que es muy importante que las cámaras den a conocer a la sociedad el resultado de esa investigación, aunque deban esperar un tiempo razonable para darle oportunidad al titular del Poder Ejecutivo de tomar las acciones pertinentes.

Aunque la Constitución acota que el resultado de la investigación se haga del conocimiento del Ejecutivo federal, y pareciera que se está refiriendo únicamente al presidente de la República, debe abarcar al procurador general de la República, si de la propia investigación puede concluirse la existencia de probables delitos, debido a que todos estamos obligados a denunciarlos si tenemos conocimiento de los mismos,

más en este caso que se trata de una investigación que fue ordenada, realizada y conocida por uno de los poderes federales, cuyo fundamento es un precepto constitucional.

Esta facultad legislativa para integrar comisiones de investigación es relevante, en virtud de que constituye un mecanismo para el control del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en México, aún es una facultad que se encuentra muy restringida por las siguientes consideraciones:

- a) El número necesario de legisladores que el artículo señala para la solicitud respectiva, es extraordinariamente alto y fuera de toda proporción, en especial en el Senado. Es necesario reducir ese número, y para ello existen múltiples ejemplos en el Derecho Comparado, en virtud de que es, en realidad, un derecho de las minorías parlamentarias;
- b) A quienes se puede investigar también resulta restrictivo. El Congreso mexicano, en una interpretación extensiva, ha integrado comisiones para investigar actuaciones relacionadas con secretarías de Estado, con lo cual estoy de acuerdo, en virtud que se perfeccionan los mecanismos de control. Se debieron aprovechar las reformas de 2007 o 2008 para agregar expresamente a las secretarías de Estado entre las posibles dependencias susceptibles de ser investigadas;
- c) Se discute si esas comisiones pueden llamar a particulares. Sí pueden. Para evitar controversias al respecto, basta que esa facultad se incorpore al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General;
- d) Por otra parte, el objeto de la investigación no debe referirse a particulares, sino a la función pública, porque la Comisión no puede suplir al ministerio público y porque su naturaleza es relativa al control del poder. Sin embargo, durante la investigación, particulares pueden resultar probables responsables; para incluirlos es indispensable que estén relacionados directamente con los actos de los funcionarios públicos a tal grado que parezcan corresponsables de los mismos;
- e) En la integración de las comisiones, los partidos de oposición deben tener presencia relevante para que no se corra el peligro que el partido, en el gobierno, encubra irregularidades, e incluso probables delitos de sus correligionarios;
- f) Las sesiones deben ser públicas, como regla general, a menos que exista una causa justificada para que alguna no lo sea, y
- g) Deben superarse tantas restricciones a estas comisiones de investigación con el objeto de fortalecer nuestra democracia, que la sociedad esté mejor enterada de los asuntos públicos, y que los controles del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo funcionen satisfactoriamente y cumplan con las finalidades para las cuales se les creó.

La reforma de 2008 adicionó el artículo con un párrafo cuarto que considero apropiado, y al cual se le pueden hacer las mismas consideraciones que a las adiciones al párrafo segundo, siendo la más importante, reitero, la omisión de la sanción a quien no cumpla con la obligación ahí señalada y en el plazo indicado. Ahora bien, debo hacer dos consideraciones adicionales sobre este artículo 93:

1. Algunos autores han manifestado que el artículo 93 implica un matiz parlamentario en nuestro sistema presidencial, debido a que podría llegar a constituir un voto de censura para el respectivo funcionario. No es así, porque esos funcionarios sólo son políticamente

responsables ante el presidente de la República, quien ante críticas del Congreso se encuentra en la libertad de tomarlas en cuenta o no. Por ello, no se puede equiparar este artículo 93 con el voto de censura en un sistema parlamentario, aunque el presidente tendría que ponderar la conveniencia y los costos políticos de la permanencia en el cargo de un secretario que, ante el país mostrara su gran incompetencia, ignorancia e irresponsabilidad.

Sí, han existido algunas inquietudes al respecto. Por ejemplo, en noviembre de 1982, un legislador propuso una reforma constitucional para que el Congreso pudiera reprobar los informes de esos funcionarios, lo cual probablemente implicaría su renuncia. Dicha propuesta no tuvo mayor resonancia, y ella sí hubiera constituido, indudablemente, un matiz parlamentario.

2. Este artículo 93 constituye uno de los mecanismos que nuestra Constitución otorga al Poder Legislativo para supervisar y controlar al Poder Ejecutivo, y lograr así el equilibrio de los poderes en beneficio de las personas humanas. Importante es, y aún puede ser políticamente más, el pleno desarrollo de las facultades que este artículo otorga al Poder Legislativo.

Bibliografía

- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19a. ed., México, Siglo XXI, 2006.
———, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003.
FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano”, en *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado. Cuadernos de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1967.
——— y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2007.
GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 93”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., tomo XII, México, Cámara de Diputados LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994.
TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33a. ed., México, Porrúa, 2000.
VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, UNAM, 2000.

Artículo 93

Comentario por **Diego Valadés**

Comparto en todos sus puntos el comentario de Jorge Carpizo, que incluye la reforma de 2008 al artículo 93. Después de esa fecha sólo se ha introducido un cambio directo al precepto, en 2014, y se produjo otro que tiene efectos indirectos, en 2013. La desaparición del eminente constitucionalista nos priva de que amplíe su lúcido análisis; agradezco al coordinador de esta edición, mi admirado colega Eduardo Ferrer Mac-Gregor, que me haya invitado para formular esta breve adición.

La reforma del 10 de febrero de 2014 estableció que el Ministerio Público se organice como una Fiscalía General, en lugar de la Procuraduría General de la República. Por esta razón fue suprimida la referencia que se hacía al procurador en el segundo párrafo del artículo 93.⁶

En el penúltimo párrafo del artículo 122 se establece que el fiscal debe comparecer “ante cualquiera de las cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión”, por lo que ya no se consideró necesario incluirlo también en el artículo 93. Conforme a la mejor técnica constitucional, es preferible esta solución, que se aparta del método de exhaustividad que desde algunas décadas atrás se aplica al reformar la Constitución, que consiste en multiplicar el contenido de una misma modificación en diversas partes del texto constitucional. Es suficiente que la facultad de las cámaras para convocar al fiscal quede en el artículo 102, sin que lo tenga que repetir en el 93.

Por otra parte, tampoco es necesario reiterar que, al convocarlo y al comparecer, le serán aplicables las reglas del 93 en el sentido de que al informar lo hará bajo protesta de decir verdad. En lo que corresponde a “rendir cuentas”, lo deberá hacer conforme a las figuras de la pregunta o de la interpelación, también previstas en el citado artículo 93. Hasta aquí los efectos del precepto que se analiza no han sufrido merma alguna. En cambio, no se puede decir lo mismo con relación a la reforma del 20 de diciembre de 2013, conocida en términos coloquiales como “reforma energética”, porque los hasta entonces organismos descentralizados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad fueron transformados en “empresas productivas del Estado” (ver artículos 25, 27, y transitorio tercero del decreto correspondiente).

⁶No obstante, el transitorio décimo sexto del decreto de publicación de la reforma determina que las disposiciones constitucionales referentes a la Fiscalía entrarán en vigor “en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión”. Más de dos años después, en julio de 2016, cuando escribo esta adenda, el Congreso todavía no ha legislado en esa materia, por lo que, a pesar de que ya no figura en el texto constitucional, subsiste la Procuraduría General de la República.

La nueva figura jurídica no es considerada como una de las entidades paraestatales a las que se refiere el artículo 93, por lo que el efecto indirecto en cuanto a esta última disposición consiste en que el Congreso ya no puede ejercer los controles previstos, de preguntas e interpelaciones, con relación a los titulares de las nuevas empresas productivas del Estado. No es posible afirmar que esta haya sido una decisión deliberada para substraer las actividades de esas empresas al conocimiento de la nación a través de sus representantes, pero sí se debe señalar que esa limitación al control congresual es un hecho regresivo con relación al avance alcanzado mediante la reforma de 2008 al artículo 93.

Artículo 93

Trayectoria constitucional

Primera reforma

93

Diario Oficial de la Federación: 31-I-1974

LEGISLATURA XLIX (1-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII-1970/30-XI-1976

Facultad de las cámaras para citar a los jefes de los departamentos administrativos, directores y administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, e informar sobre el estado que guarden sus respectivas ramas.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 06-XII-1977

LEGISLATURA L (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Facultad de las cámaras de Diputados y Senadores para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LEGISLATURA LVI (I-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece la facultad de las cámaras para 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 informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 2-VIII-2007

LEGISLATURA LX (I-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se suprime del artículo la denominación “jefes de Departamentos Administrativos”.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 15-VIII-2008

LEGISLATURA LX (LEGISLATURA I-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma el párrafo segundo y se añaden dos párrafos: el cuarto y el quinto. La reforma al párrafo segundo ocasionó el readecuar y extender las instituciones y las dependencias obligadas a informar cuando se discute una ley o un negocio que les atañe. Asimismo, facultar a las cámaras a convocar a dichos funcionarios para que respondan a interpelaciones o preguntas. El último párrafo adicionado establece que el ejercicio de estas atribuciones se realizará conforme a la ley del Congreso y sus reglamentos.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LEGISLATURA LXII (I-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018.

Se suprime la facultad a las cámaras para convocar al procurador general de la República a rendir informe cuando se discuta una ley; se estudie negocio concerniente a su respectivo ramo o actividad, o para que responda interpelaciones o preguntas.

Artículo 94

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En las Indias, debido a la distancia y dificultad de las comunicaciones, en forma rápida se hizo evidente la necesidad de contar con jueces que conocieran de las apelaciones respecto de los juicios tramitados ya en primera instancia. En este sentido, Cristóbal Colón nombró a Francisco Roldán su *alcalde mayor*. Sin embargo, tras la sublevación de éste en 1499, Colón solicita a los reyes el envío de un letrado para ejercer el oficio de juez y dos personas virtuosos para su Consejo. El posterior retorno de Colón a España impidió la adopción de tales medidas. Los monarcas enviaron a un nuevo gobernador para La Española, Nicolás de Ovando, quien también actuó como juez de apelación respecto de los otros gobernadores indianos. Los pobladores, no satisfechos, pidieron el envío de un juez de apelación, sin que esto se concediera por la oposición de Diego Colón. No será sino hasta 1511 que Fernando el Católico decide enviar jueces de apelación a las Indias, designándolos y entregándoles ordenanzas e instrucciones el 5 de octubre de ese año.¹ También en 1511 se le reconoció a Diego Colón el título de virrey, con los consiguientes enfrentamientos jurisdiccionales que esto habría de traer consigo, pues a Diego Colón se le reconocía la facultad de ejercer la jurisdicción civil y criminal en primera instancia, por sí o mediante sus tenientes, y en segunda instancia de las apelaciones interpuestas en contra de las sentencias dictadas por los alcaldes ordinarios.² El problema se resolvió después del fallecimiento de Diego Colón, en 1526, año en

¹Alfonso García Gallo, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho indiano*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, pp. 923-924.
²José Sánchez-Arcilla Bernal, *Las ordenanzas de las Audiencias de Indias (1511-1821)*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 18.

Sumario

Artículo 94

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	789
Los magistrados	795
Los subalternos	797
Texto constitucional vigente.	814
Comentario	
Eduardo Ferrer Mac-Gregor	
Prolegómenos	816
Breve reseña histórica del Poder Judicial federal	819
El artículo 94 y sus reformas.	847
Bibliografía	892
Trayectoria constitucional	898

el que se estableció, el 14 de septiembre,³ en La Española, una Real Chancillería, por lo que la Audiencia se convirtió en Audiencia y Chancillería Real de Santo Domingo.⁴

La Audiencia de Santo Domingo, primera en Indias, recibió ordenanzas expedidas en Monzón el 4 de junio de 1528,⁵ y estaba integrada por tres jueces letrados, un escribano y un procurador de pobres.⁶ Esta Audiencia se concibió, señala García Gallo, como las de Valladolid y Granada, órgano representante del rey, con poder judicial delegado, con poder de dictar por sí misma reales provisiones en su nombre y con el sello real. Las Audiencias y Chancillerías de las Indias, así como sus oidores y ministros, señala Solórzano, gozaban de la misma potestad y autoridad que las de España. Así se debían gobernar en todo por sus leyes y ordenanzas, salvo por lo que en sus ordenanzas particulares se hubiera establecido.⁷

La Audiencia debía ocuparse del despacho en apelación de las causas civiles y criminales a ella sometidas, y en primera instancia de los casos de corte y de pleitos sobre servicios y cosas pequeñas. Sus resoluciones se podían apelar, en ciertas cases, ante el Consejo.⁸

En México se creó otra Audiencia del mismo rango que la de Santo Domingo, aprovechando que Hernán Cortés se encontraba en España; los primeros nombramientos se hicieron en agosto de 1527, y se erigió formalmente el 29 de noviembre de ese año.⁹ Se ha dividido a las Audiencias en:

- a) Audiencias virreinales, presididas por el virrey, en las que se incluyen las de México y la de Lima, en el siglo XVI, y las de Santa Fe y Buenos Aires, en el XVIII.
- b) Audiencias pretoriales, presididas por un presidente-gobernador y la primera de ellas fue el Juzgado de Apelaciones de Santo Domingo y posteriormente Audiencia en el siglo XVI. Lo fueron también, en el siglo XVI, las Audiencias de Panamá o Tierra Firme, Manila, Chile o Real Audiencia de Concepción, Guatemala y Santa Fe de Bogotá. En el siglo XVI, la de Buenos Aires.
- c) Audiencias subordinadas, presididas por un presidente letrado. Lo fueron, en el siglo XVI, las de Nueva Galicia, posteriormente en Guadalajara y Quito. Caracas y Cuzco en el siglo XVI.¹⁰

Pese a la diferenciación entre cada tipo de Audiencia, cabe tener presente lo dicho por Alfonso García Gallo, en el sentido de que todas ellas recibieron el título de Audiencia y Chancillería Real, a excepción de la de Nueva Galicia que era Audiencia Real, ésta sí subordinada. Todas las Audiencias se regían por ordenanzas similares

³*Ibidem*, p. 28.

⁴Alfonso García Gallo, *op. cit.*, p. 930.

⁵José Sánchez-Arcilla Bernal, *op. cit.*, p. 29.

⁶Alfonso García Gallo, *op. cit.*, p. 925.

⁷Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana, compuesta por el doctor don Juan de Solórzano Pereira*, Amberes, por Henrico y Cornelio Verdussen, 1703, lib. V, cap. III, núm. 9.

⁸*Idem*.

⁹José Sánchez-Arcilla Bernal, *op. cit.*, p. 28.

¹⁰Véase Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual de historia del derecho indiano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, pp. 137-140.

basadas en la de México, además de que tenían como derecho supletorio lo dispuesto para las Audiencias de Valladolid y Granada. Señala igualmente que todas las Audiencias, en el marco de competencia y jurisdicción, eran iguales y ninguna subordinada, salvo la de Nueva Galicia de 1548 a 1572. Sostiene García Gallo.

La subordinación al virrey es cierta en cuanto que la Audiencia —entiéndase bien, el *distrito* de cada una de las citadas— depende directamente respecto de lo gubernativo del virrey como gobernador, y no de un gobernador que a la vez es el presidente del tribunal; pero una subordinación de la Audiencia —como órgano colegiado de justicia no existe ni respecto del virrey ni de ningún otro gobernador, aunque éste sea su presidente... La Audiencia y Chancillería corporativamente representan a la persona misma del monarca y dictan sus Provisiones en nombre de éste, que las autoriza con la imposición del sello real. En ello se distingue de otros tribunales, como los juzgados de apelación de Sevilla, Canarias o Nueva Galicia, aunque se califiquen de audiencias, que carecen del sello real y no pueden dictar Provisiones en nombre del rey.¹¹

En el caso de la de México, la historia de la Audiencia puede dividirse en periodos, de acuerdo con José Luis Soberanes, de la siguiente manera:¹²

- a) Desde su creación en 1527 hasta la promulgación de la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680.
- b) Desde 1680 hasta la reforma de 1776.
- c) Desde 1776 hasta su extinción en 1823.

a) *Desde su creación en 1527 hasta la promulgación de la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680.* La Real Audiencia y Chancillería de México fue dotada de ordenanzas el 22 de abril de 1528, con el modelo de las otorgadas a la de Santo Domingo,¹³ y fuente supletoria las de Valladolid y Granada. Las ordenanzas de México fueron sustancialmente reformadas el 12 de junio de 1530. Mediante una nueva reforma del 17 de abril de 1536 se estableció que la presidencia de la Real Audiencia de México correspondía al virrey de la Nueva España. Nuevamente fueron reformadas sus ordenanzas en virtud de los cambios introducidos por las Leyes Nuevas de 1542-1543.¹⁴

Entre 1544 y 1548 se promulgaron tres cuerpos normativos referentes a la administración de justicia en la Nueva España, que son las ordenanzas del visitador del Virreinato Tello de Sandoval de 1544, las ordenanzas de la Audiencia de Nueva Galicia de 1548 y las ordenanzas del virrey Antonio de Mendoza de 1548.

Las ordenanzas de Tello de Sandoval de 1544 se dictaron no para la Real Audiencia de México, sino para regular la actuación de los alcaldes mayores y ordinarios,

¹¹ Alfonso García Gallo, *op. cit.*, pp. 941-943.

¹² José Luis Soberanes, "Tribunales ordinarios", en José Luis Soberanes (coord.), *Los Tribunales de la Nueva España. Antología*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980, p. 24.

¹³ Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia de México según los visitadores (siglos XVI y XVII)*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985, p. 14.

¹⁴ José Sánchez-Arcilla Bernal, *op. cit.*, p. 39.

corregidores y alguaciles, escribanos y alcaldes. Regulaban el proceso de primera instancia, inspiradas en el derecho castellano.

Las ordenanzas de don Antonio de Mendoza de 1548 se presentaban como un complemento de las ordenanzas de la Real Audiencia de México de 1530, sin modificar su planta, jurisdicción o competencias. Su finalidad era regular la actuación de los escribanos, relatores, receptores, abogados, procuradores, portero, alguaciles, carceleros e intérpretes de la Real Audiencia. Constituyen, señala Sánchez-Arcilla, “el primer intento de contemplar en su totalidad la organización y funcionamiento de una Audiencia en Indias”, y sirvieron de modelo para las de la Audiencia de Lima preparadas por el mismo Antonio de Mendoza, con el auxilio de tres oidores, como virrey del Perú en 1552.¹⁵

Las ordenanzas de la Audiencia de Nueva Galicia del 19 de marzo de 1548 son un texto breve, en donde se presentaba como subordinada a la Audiencia de México.¹⁶

Nuevas ordenanzas para la Audiencia de México se dieron el 3 de octubre de 1563,¹⁷ y se reformaron en 1568 y 1597, creándose la Real Sala del Crimen, integrada desde 1603¹⁸ con cuatro alcaldes de Casa y Corté o alcaldes del Crimen, y la Fiscalía del Crimen. José Luis Soberanes considera que el periodo de formación de la Real Audiencia se concluyó con estas dos últimas reformas.¹⁹ Hasta 1739 la Real Audiencia volvió a sufrir una nueva reforma, y en 1776, la más importante de su historia.

b) *La Real Audiencia de México desde 1680 hasta la reforma de 1776.* En la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680 se recogieron 11 preceptos de las Ordenanzas de México de 1530, 196 de las ordenanzas de 1563, una de las ordenanzas de Lima de 1575 y 91 de las ordenanzas generales de 1596.²⁰ Establecía que la Real Audiencia de México estaría integrada por el virrey como presidente, ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen²¹ y dos fiscales, uno civil y otro del crimen,²² como magistrados, así como de subalternos, que eran un alguacil mayor, un teniente de gran chanciller, relatores, escribanos de cámara, abogados, tasadores repartidores, receptores ordinarios y extraordinarios, procuradores, intérpretes y portero.²³ Los miembros de la Real Audiencia podían funcionar en Real Acuerdo, Sala de Justicia o Sala del Crimen.

La gran cantidad de asuntos sometidos al conocimiento de la Real Audiencia trajo consigo un importante rezago en la solución de éstos. Ello provocó que el virrey don Juan Antonio de Vizarrón y Eguiarreta solicitara al Rey, el 24 de mayo de 1736, el

¹⁵*Ibidem*, pp. 41-42.

¹⁶*Ibidem*, pp. 44-45.

¹⁷De las que señala Sánchez-Arcilla, son una subfamilia las ordenanzas generales de 1596 para Manila, Chile y Buenos Aires, *ibidem*, p. 53.

¹⁸Pilar Arregui Zamorano, *op. cit.*, p. 27.

¹⁹Para la organización, funciones y competencia de la Real Audiencia y Chancillería de México nos basamos fundamentalmente en el trabajo de José Luis Soberanes: “Tribunales ordinarios” ya citado. Véase pp. 24-25.

²⁰José Sánchez-Arcilla Bernal, *op. cit.*, p. 56.

²¹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XVII, ley 1.

²²*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XVII, ley 1.

²³Soberanes, José Luis, “Tribunales...”, p. 30. Véase *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XV, ley 3.

aumento en el número de funcionarios de la misma, que desde hacía 200 años continuaba sin variación. En respuesta, en 1737 se crearon cuatro plazas de oidor y dos de alcalde del crimen a propuesta del Consejo de Indias. Ese mismo año se resolvió en el Consejo encomendar a don Prudencio Antonio de Palacios estudiar la posibilidad de modificar la planta de la Real Audiencia y proponer alguna solución; ésta se presentó el 17 de febrero de 1738 y la estudió una junta reunida especialmente para tal efecto.

No fue sino hasta el 25 de mayo de 1739 que el Consejo consultó al rey la aprobación del Reglamento de las Salas Civiles y Criminales de la Real Audiencia de México para que con los ministros aumentados puedan con más brevedad ebáquarse los pleytos atrasados de unas, y otras y tener pronta decisión los corrientes, que fue aprobado y promulgado mediante Real Cédula del 13 de julio de 1739.²⁴

Con la reforma de 1739 se aumentó el número de oidores de ocho a 12; éstos integraron cuatro salas civiles, en vez de las dos anteriores. Se estableció igualmente que en casos graves se podían integrar ocasionalmente tres salas civiles con cuatro oidores cada una.²⁵ Se aumentó la planta de integrantes de la Sala del Crimen de cuatro a seis, y se dividió en dos salas de tres magistrados cada una. Estaba prohibido a los oidores conocer asuntos de primera instancia y se facultaba al fiscal de lo criminal a auxiliar al de lo civil cuando el segundo tuviera una carga excesiva de trabajo, siempre que el primero no tuviera muchos dictámenes pendientes.

Los buenos resultados obtenidos por la aplicación del Reglamento permitieron cierto desahogo en el trabajo de la Real Audiencia, a tal grado que el 16 de abril de 1742 fue abrogado.²⁶ Sin embargo, en 1749 el monarca español le ordenó al virrey de la Nueva España poner remedio al retraso en la solución de los asuntos planteados ante la Real Audiencia. El virrey, para solucionar el problema, insistió en la necesidad de que los ministros asistieran puntual y asiduamente a sus tareas. También estableció la obligación de los relatores de dar cuenta mensual de las causas pendientes de resolución, así como de las ya terminadas. El informe general lo debía rendir la Audiencia al virrey cada cuatro mesas, para que éste verificara el rezago judicial y tomara las medidas necesarias para solucionarlo. Finalmente, el virrey recomendó no cobrar costas judiciales más allá de los señalados en los aranceles.²⁷

c) *La Real Audiencia de México desde 1776 hasta su extinción en 1823.* La reforma más importante que se operó en la Real Audiencia de México es la de 1776. Mediante una Real Cédula del 6 de abril de ese año, que contenía dos decretos de mesas anteriores: el de 26 de febrero y el de 11 de marzo. El decreto de febrero, relativo al Consejo de Indias, aumentaba a cuatro los ministros togados y organizaba tres salas, una de justicia y dos de gobierno. El de marzo se refería al aumento en el número de ministros de las Audiencias en Indias, y creaba en todas ellas el puesto de regente. En México, se aumentaron dos oidores y un alcalde del crimen, y se establece, además, que un oidor

²⁴*Ibidem*, p. 31.

²⁵*Ibidem*, p. 32.

²⁶*Ibidem*, p. 33.

²⁷*Ibidem*, pp. 33 y 34.

presidiría la Sala del Crimen en calidad de gobernador. Con esta reforma, la Real Audiencia y Chancillería de México quedaba integrada por un presidente, que era el virrey, un regente, 10 oidores, cinco alcaldes del crimen y dos fiscales, además de los subalternos que ya tenía. Continuaba todavía con dos salas de justicia, que contaban con cinco oidores cada una y una sala del crimen, compuesta con alcaldes y presidida por el oidor de más reciente designación.

El 27 de abril de 1788 se expidió el Reglamento de plazas y sueldos de ministros de las audiencias de América e Islas Filipinas, por el que se ordenó volver al número de oidores y alcaldes anterior al de 1779, es decir, ocho oidores y cuatro alcaldes del crimen, aunque se conservó el puesto de regente.²⁸

Con la Constitución de Cádiz de 1812 los ramos del gobierno indiano se modificaron profundamente. De 1812 a 1814 las Cortes ordinarias trabajaron hasta que Fernando VII, al regresar de su destierro, abolió la Constitución y puso fin al periodo conocido como el *bienio liberal*. Esto sucedió el 4 de mayo de 1814. Las Cortes expidieron el Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno, sobre arreglo de Tribunales y sus atribuciones del 9 de octubre de 1812, en virtud del cual habría una Audiencia en cada una de las provincias de la monarquía: Aragón, Asturias, Buenos Aires, Canarias, Caracas, Cataluña, Cuba, Cuzco, Charcas, Chile, Extremadura, Galicia, Guatemala, Granada, Guadalajara, Lima, Madrid, Mallorca, Manila, México, Pamplona, Saltillo, Quito, Santa Fe de Bogotá, Sevilla, Valencia y Valladolid, al frente de los cuales habría una Audiencia. Las nuevas eran las de Madrid, Pamplona, Valladolid, Granada y Saltillo en México. Con el decreto quedaron suprimidas las diferencias entre *oidor* y *alcalde del crimen*, ya que todos recibieron la categoría de *magistrados*, iguales en autoridad y con la misma denominación.²⁹

La presidencia de las Audiencias pasó a ser del regente y se prohibió a los magistrados su intervención en asuntos de carácter administrativo, de acuerdo con el principio de separación de poderes. En cuanto a la administración de justicia inferior, se previó el sistema de jueces letrados y se dio jurisdicción a los alcaldes municipales. Habría un juez letrado de primera instancia al frente de cada partido judicial; en Indias correspondía a uno por cada 5 mil habitantes. Los alcaldes municipales estaban encargados de los asuntos estrictamente locales, de la conciliación y de los de urgente resolución.

En 1820, como consecuencia del levantamiento de riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la vigencia de la Constitución de Cádiz, con lo que comenzó el trienio liberal; en consecuencia, se adoptó de nueva cuenta toda la Legislación de Cortes por decretos de 14 de febrero de 1826 y ley de 25 de mayo de 1837, fechas en las cuales la mayoría de los reinos americanos ya habían alcanzado su independencia.

Integrantes. En cuanto a la organización interna de la Real Audiencia, estaba integrada por un presidente, los magistrados, que eran de ocho a 12 oidores, cuatro a

²⁸*Ibidem*, p. 35.

²⁹Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno, sobre arreglo de Tribunales y sus atribuciones. Reimpresa en México en virtud de orden del Exmo. Sr. Virey de 19 de marzo de 1813 á consecuencia de la de la Regencia de la Monarquía de 4 de Noviembre del año próximo anterior, en que S.A.S. se sirvió autorizar á S.E. para que dispusiese su reimpresión en este Reyno, México, Por D. Manuel Antonio Valdés, Impresor de Cámara de S.M., 1812, arts. 1, 3 y 9.

cinco alcaldes del crimen y dos fiscales, uno civil y otro del crimen, y los subalternos, que eran un alguacil mayor, un teniente de gran chanciller, relatores, escribanos de cámara, abogados, tasadores repartidores, receptores de penas de cámara, estrados y justicia, receptores ordinarios y extraordinarios, procuradores, intérpretes y portero. Veremos estos puestos a continuación:

El presidente de la Real Audiencia. La presidencia de la Audiencia comprendía en su ejecución un doble sentido, formalmente como titular superior de la administración de justicia podía recaer en individuos no conocedores del derecho, mientras que en sentido material había de ser ejercida por ministros togados.³⁰ El presidente de la Real Audiencia de México fue el virrey a partir de 1567. Sin embargo, no siendo letrado, el virrey tenía prohibición expresa de intervenir en los negocios de justicia, no podía opinar sobre un asunto determinado,³¹ aunque por su carácter de presidente debía firmar todas las sentencias.³²

En su ausencia, la presidencia de la Audiencia le correspondía, hasta 1776, al oidor decano, y posteriormente al regente y, en su ausencia, al oidor decano. Con la legislación del bienio liberal, la presidencia de la Audiencia se le encomendó al regente.³³

Los magistrados

El regente de la Real Audiencia. El puesto de regente de todas las audiencias indianas se creó mediante Real Cédula del 11 de marzo de 1776,³⁴ pero no se habían precisado con exactitud sus facultades, lo que permitía a la Corona otorgar o restar importancia a este personaje frente al virrey y los oidores de la Audiencia. En el fondo, señala José Luis Soberanes, la creación del regente no representó más que establecer un nuevo funcionario con las atribuciones que antes tenía el oidor decano, además de ciertas funciones de tipo político y jurisdiccional. Define jurídicamente al regente como “aquel primer ministro togado de la audiencia que servía de enlace entre ésta y su presidente, así como de sustituto de este último en aquellos casos que la ley lo previene”.³⁵

La actuación del regente estaba regulada por la Instrucción de lo que deben observar los Regentes de las Reales Audiencias de América: sus funciones, regalías, como se han de haber con los Virreyes y presidentes, y estos con aquellos del 20 de junio de 1776.³⁶ Los regentes eran nombrados por el rey mediante un aviso formal a través de la vía reservada de Indias, a propuesta del Consejo de Cámara de Indias. En la instrucción

³⁰ Joaquín Salcedo Izu, “El Regente en las Audiencias Americanas”, en *Memoria del IV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1976, p. 568.

³¹ Agustín Bermúdez Aznar, “Las funciones del presidente de la Audiencia en Indias”, en *Memoria del IV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1976, p. 95.

³² *Rec. Ind.*, Lib. III, Tít. III, Ley 37; Lib. II, Tít. XV, Ley 32 y Lib. II, Tít. XV, Ley 44.

³³ José Luis Soberanes, “Tribunales...”, p. 38.

³⁴ Joaquín Salcedo Izu, “El Regente...”, p. 563.

³⁵ José Luis Soberanes, “Tribunales...”, p. 39.

³⁶ Utilizamos el texto contenido en la obra citada de José Sánchez-Arcilla Bernal, pp. 389-399. La citaremos como *Instrucción de Regentes*.

se establecía que a los regentes correspondía la dirección contenciosa y económica de la Audiencia,³⁷ y en ausencia del virrey les correspondía presidir las Salas y el Real Acuerdo,³⁸ el otorgamiento de licencias a los demás ministros y subalternos para retirarse del recinto de la Audiencia a las horas de trabajo o bien para no asistir en caso de enfermedad;³⁹ además, presidían tanto la Sala de Justicia como el Real Acuerdo. Debían proponer al virrey la composición de las salas y al oidor que habría de actuar como gobernador en la Sala del Crimen; le correspondía igualmente repartir los procesos entre los relatores y escribanos de Cámara,⁴⁰ a los que autorizaba para la realización de las diligencias judiciales fuera de la Audiencia.

Daba las autorizaciones para la impresión de los alegatos de los litigantes⁴¹ y debía saber previamente por informe del oidor más antiguo respecto de las visitas que los oidores fueran a hacer a las cárceles;⁴² también designaba a los jueces pesquisidores y de comisión cuando el virrey se excusara o devolviera a las Salas los nombramientos.⁴³

El regente podía designar a uno o más oidores para pasar a la Sala del Crimen en ausencia de uno o más alcaldes. Además, asistían a cualquiera de ellas y votaban en las resoluciones de los juicios. Tenían jurisdicción privativa sobre el conocimiento del sello y podían recibir personalmente las peticiones que se dieran por las partes respectivas a los Acuerdos de Justicia y darles curso respectivo.⁴⁴ Gozaban también de la potestad de resolver los litigios que no sobrepasaran los 500 pesos en juicios verbales. Desde 1783 se les debía guardar a los regentes los mismos honores y regalías que a los presidentes cuando éstos no acudían a la Audiencia.⁴⁵ Estaban obligados a redactar una instrucción para su sucesor, y tenían prohibido desempeñar comisiones remuneradas independientes de su condición de regentes.⁴⁶

Con el Decreto sobre arreglo de Tribunales y sus atribuciones del 9 de octubre de 1812 pasan a ser presidentes de la Real Audiencia, excluyendo al virrey, mejor dicho jefe político superior, de dicho cargo. Su ejercicio se vio desde luego limitado por los vaivenes políticos posteriores.⁴⁷

Los *oidores*. Los oidores constituían los magistrados superiores por excelencia, y su nombramiento correspondía exclusivamente al monarca a proposición del Consejo de Indias; en el bienio liberal, por el Ministerio correspondiente. Los oidores ejercían un gran poder y autoridad en el mundo virreinal.⁴⁸ Se les daba el tratamiento de señor-

³⁷ José Sánchez-Arcilla Bernal, *op. cit.*, p. 57.

³⁸ *Instrucción de Regentes*, art. 9.

³⁹ *Ibidem*, art. 32.

⁴⁰ *Ibidem*, arts. 20-21.

⁴¹ *Ibidem*, art. 30.

⁴² *Ibidem*, art. 44.

⁴³ *Ibidem*, art. 36.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 38.

⁴⁵ Joaquín Salcedo Izu, "El Regente...", p. 572.

⁴⁶ *Instrucción de Regentes*, art. 55.

⁴⁷ José Luis Soberanes, "Tribunales...", pp. 42-46.

⁴⁸ Linda Arnold, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, trad. Enrique Palos, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Grijalbo, 1991, p. 97.

ría, utilizaban toga o garnacha negra, birrete y vara de justicia. Gozaban, además, de fuero jurisdiccional. El oidor debía ser varón, letrado, con experiencia en el foro y en general peninsular.

La estructura de la administración de justicia reposaba en buena medida en la persona y conducta del magistrado al que se sometía a una pesada carga que o aislaba del mundo a fin de transformarlo en un *iudex perfectus*.⁴⁹ Tenían una serie de prohibiciones que se hacían extensivas a su esposa e hijos para asegurar su imparcialidad, consistentes en la imposibilidad de ser propietarios de bienes raíces, aceptar cualquier tipo de donación o préstamo, asistir a matrimonios o bautizos, hacer visitas y contraer matrimonio en el distrito de su Audiencia.⁵⁰ En cuanto a su número, éste varió de ocho a 12.

Los *alcaldes del crimen*. Estaban encargados de la justicia en materia criminal y en su conjunto constituían la Sala del Crimen. Podían actuar de manera individual en el Juzgado de Provincia o colegiadamente en la Sala y debían asistir tres horas por las mañanas para ver y despachar los pleitos.⁵¹ Sus ausencias eran suplidas por el oidor más reciente.⁵² Estaban tan limitados como los oidores, carecían de facultades de gobierno.⁵³

Cabe señalar que la diferencia entre oidores y alcaldes del crimen desapareció, quedando iguales en autoridad y denominación, por virtud del artículo 9º del Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno, sobre arreglo de Tribunales y sus Atribuciones de 9 de octubre de 1812.

Los *fiscales*. Éstos se dividían en civil y del crimen. El primero defendía los intereses y derechos del fisco y actuaba como acusador a falta de algún particular o bien apoyándole en sus alegaciones. El segundo se encargaba de promover la observancia de las leyes penales, actuando como acusador público. Los fiscales representaban a la Corona en los asuntos de gobierno y defendían a la Real Hacienda y al Patronazgo.

Debían residir en la sede de la fiscalía y laborar durante tres horas al día cuando menos,⁵⁴ así como rendir un informe semanal de su accionar. No podían ejercer como abogados, ni actuar en juicios eclesiásticos o desempeñar otro oficio, aunque sí fungir como jueces en alguna de las Salas en asuntos en donde no fueran parte. Se auxiliaban de los solicitadores, que eran dos. Gozaban del mismo estatuto personal que los oidores y alcaldes del Crimen y asistían al Real Acuerdo.⁵⁵

Los subalternos

El *alguacil mayor*. Se encargaba de hacer ejecutar lo dispuesto por la Real Audiencia y lo concerniente al gobierno de la ciudad. Se auxiliaba para ello de los alguaciles,

⁴⁹Eduardo Martiré, *Las audiencias y la administración de justicia en las Indias. Del iudex perfectus al iudex solutus*, 2a. ed., Buenos Aires, Emlio J. Perrot, 2009, p. 80.

⁵⁰*Rec. Ind.*, lib. III, tít. III, ley 40.

⁵¹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XVII, ley 7.

⁵²*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XVII, leyes 9-10.

⁵³José Luis Soberanes, "Tribunales...", pp. 47-49.

⁵⁴*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XV", ley 3.

⁵⁵José Luis Soberanes, "Tribunales...", pp. 49-52.

alguaciles de campo⁵⁶ y alcaldes, quienes asistían a la Real Audiencia. Era un oficio vendible y renunciable, por lo que se otorgaba al mejor postor en almoneda pública; se llevaban 10 por ciento de todas las ejecuciones que se realizaban.

El *teniente de gran chanciller*. Estaba encargado del sello real, que representaba la persona misma del rey y servía para validar los documentos y la autoridad del funcionario u organismo expedidor.⁵⁷ El sello representaba el escudo de armas del rey, llevaba su nombre y señalaba que era monarca de España e Indias en latín; se transportaba en mula enjaezada⁵⁸ y se destruía al fallecer el rey cuyo nombre tenía o bien al recibir uno nuevo, ingresando su poso en las Cajas Reales.⁵⁹

Los *relatores*. En número de cuatro, debían ser letrados⁶⁰ y auxiliados por tenientes que ellos mismos nombraban. Se encargaban de preparar un breve resumen de los pleitos antes del periodo probatorio, así como elaborar una sinopsis antes de cerrar la instrucción. Asimismo, preparaban memoriales de los asuntos para los magistrados.

Su nombramiento correspondía al presidente del Consejo de Indias, aunque en la práctica lo hacía el de la Real Audiencia, previo concurso de oposición. No podían actuar como abogados ni recibir ningún donativo.

Los *escribanos de Cámara*. Estaban encargados de poner por escrito lo resuelto por la audiencia, dar autenticidad a los negocios de la Real Audiencia con su firma y presencia,⁶¹ extender certificaciones, notificar a las partes en juicio, recibir promociones, llevar los libros de registro y examinar testigos en los pleitos civiles y criminales, salvo que estuvieran impedidos, caso en el cual el presidente y los oidores debían nombrar a un receptor de la Audiencia o en su defecto a otro escribano.⁶² Tenían en su poder las escrituras originales, poderes y sentencias definitivas, que debían escribir de su mano.⁶³ Era un oficio vendible y renunciable y los nombraba el monarca. Cobraban costas judiciales a los litigantes.

Los *abogados*. Los abogados formaban parte de la Real Audiencia, en donde eran examinados para poder abogar ante la misma,⁶⁴ después de cursar los estudios universitarios y haber practicado en un despacho por cuatro años. Cobraban sus honorarios conforme a un arancel aprobado por la Audiencia. Volveremos sobre el tema al tratar del Ilustre y Real Colegio de Abogados de México.

Los *tasadores repartidores*. Su labor era la de repartir los procesos entre los escribanos y relatores, así como fijar su cuantía para efectos procesales. Era un oficio vendible y renunciable.

Los *receptores de penas de cámara, estrados y justicia*. El dinero procedente de las multas o penas pecuniarias impuestas por la Real Audiencia era cobrado y adminis-

⁵⁶Rec. Ind., lib. II, tít. XX, ley 9.

⁵⁷Rec. Ind., lib. II, tít. XXI, ley 3.

⁵⁸Rec. Ind., lib. II, tít. XXI, ley 1.

⁵⁹Rec. Ind., lib. II, tít. XXI, ley 9.

⁶⁰Rec. Ind., lib. II, tít. XXII, ley 1.

⁶¹María Justina Sarabia Viejo, *Don Luis de Velasco, virrey de Nueva España 1550-1564*, Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Escuela de Estudios Americanos, 1978, p. 50.

⁶²Rec. Ind., lib. II, tít. XXII, ley 17.

⁶³Rec. Ind., lib. II, tít. XXIII, ley 7 y lib. II, tít. XXIII, ley 30.

⁶⁴Rec. Ind., lib. II, tít. XXIV, leyes 1-2.

trado por este subalterno,⁶⁵ quien recibía 10 por ciento como comisión por la encomienda. Era un oficio vendible y renunciable.

Los *receptores ordinarios y extraordinarios*. Estaban encargados de desahogar las pruebas que no podían recibir los ministros y los escribanos. Era un oficio vendible y renunciable. En la Real Audiencia de México se desempeñaron un total de 24 receptores.⁶⁶

Los *procuradores*. Individuos letrados, al igual que los abogados, se distinguían de éstos en cuanto a que simplemente se trataba de mandatarios que se apersonan en los juicios en nombre de alguna de las partes. No daban, como los abogados, asesoría a los particulares, aunque sí conocían de derecho; para poder actuar debían ser examinados de antemano por los oidores.⁶⁷ Era necesario que hubiera un número limitado de ellos en la Audiencia.⁶⁸

Los *intérpretes*. Éstos se encargaban de traducir de forma gratuita a los oidores lo alegado por los indios y viceversa. El virrey los nombraba y su salario se pagaba del fondo de gastos de justicia, sin que pudieran recibir dádivas ni donativos.⁶⁹ De todas maneras, se permitía a los indios presentar a su propio intérprete.

El *portero*. Estaba encargado de abrir y cerrar la puerta, traer a las personas mandadas llamar por los magistrados, realizar labores de mensajería y ordenar el recinto de la Audiencia. Vivía en el local de la Audiencia y su salario se pagaba del fondo de gastos de justicia,⁷⁰ además de algunos derechos que percibía conforme a arancel y de acuerdo con el encargo que se le formulara.⁷¹

El número de subalternos se amplió en 1778, pues se crearon las plazas de capitán en número de dos, y se designaron cinco receptores, siete porteros y 16 comisarios alguaciles.

Funciones administrativas, de gobierno y de administración de justicia. La Real Audiencia y Chancillería de México desempeñaba las siguientes funciones:

- a) Administrativo-gubernamentales, y
- b) Jurisdiccionales.

a) *Funciones administrativo-gubernamentales*. Las funciones gubernamentales o administrativas de la Real Audiencia de México se pueden clasificar en tres:

1. Las *Comisiones*: Para la vigilancia y realización de ciertas funciones de carácter administrativo, así como de asesoría jurídica, los virreyes se servían de individuos de absoluta confianza, acudiendo a los magistrados de la Real Audiencia. Por la realización de tales tareas o comisiones, los magistrados recibían un ingreso extra sobre su salario. En las

⁶⁵Rec. Ind., lib. II, tít. XXV, ley 1.

⁶⁶Rec. Ind., lib. II, tít. XXVII, ley 2.

⁶⁷Rec. Ind., lib. II, tít. XXVIII, ley 4.

⁶⁸Rec. Ind., lib. II, tít. XXVIII, ley 1.

⁶⁹Rec. Ind., lib. II tít. XIX, leyes 1 y 3.

⁷⁰Rec. Ind., lib. II, tít. XXX, ley 5.

⁷¹José Luis Soberanes, "Tribunales...", pp. 53-58.

comisiones que hacía el virrey nombraba sujeto y salario, mientras que la Audiencia establecía el tiempo que tomaría.⁷²

Los oidores eran quienes, en principio, se encargaban del desempeño de las comisiones, y esta tarea luego se extendió a los alcaldes del Crimen y a los fiscales; estos últimos hasta la prohibición de 1818. Cada magistrado podía recibir sólo una comisión a la vez, y se fijó en 12 pesos el pago diario que recibirían en el cumplimiento de ella⁷³ entre 1660 y 1770, año en que se aumentó a 40 pesos; en 1776 también se estableció una cuota fija adicional de 500 pesos.

Las comisiones versaban sobre materias administrativas o jurisdiccionales, desde la supervisión de alguna obra a la administración de justicia en algún tribunal especial. Las comisiones quedaron prohibidas durante el bienio liberal, en congruencia con el principio de división de poderes.⁷⁴

2. El *Real Acuerdo*: Una de las instituciones políticas fundamentales en la Nueva España fue el *Real Acuerdo*. Estaba integrado por el virrey, los oidores, con voz y voto, y uno de los fiscales, con voz pero sin voto, de la Real Audiencia. Se denominaba también Junta General.⁷⁵

El objetivo del Real Acuerdo era el de determinar y resolver los asuntos más importantes o graves del gobierno novohispano, promulgar las disposiciones del monarca, emitir los llamados *autos acordados*⁷⁶ y sustituir a los virreyes en sus ausencias definitivas.

3. La *sustitución del virrey*. Para el supuesto de que se produjera la ausencia definitiva del virrey, en la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680 se establecía que debían existir, preparados por el virrey en funciones, los Pliegos de Providencia o Pliegos de Mortaja, en los que se designaba de forma sucesiva a tres personas que deberían ocupar interinamente el cargo del virrey en caso de que éste faltare.⁷⁷

Cuando no existían tales pliegos, o bien la persona designada estuviera fuera del Virreinato, la sustitución del virrey en sus funciones de gobierno la hacía la Real

⁷²Ismael Sánchez Bella, “Las Audiencias en el gobierno de las Indias (siglos XVI y XVII)”, en *Derecho indiano: estudios. II Fuentes, literatura jurídica, derecho público*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1991, p. 557.

⁷³*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XVI, ley 40.

⁷⁴José Luis Soberanes, “Tribunales...”, pp. 77-78.

⁷⁵María Justina Sarabia Viejo, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁶Que para el caso de la Real Audiencia de México fueron recopilados por Eusebio Bentura Beleña, en su *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, México, Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1797, 2 tomos. Para el caso de la Real Audiencia de la Nueva Galicia véase Rafael Diego-Fernández Sotelo y Marina Mantilla Trolle (estudio y edición), *La Nueva Galicia en el ocaso del Imperio Español. Los papeles de derecho de la Audiencia de la Nueva Galicia del Licenciado Juan José Ruiz Moscoso su agente fiscal y regidor del ayuntamiento de Guadalajara, 1780-1810*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán/Universidad de Guadalajara, 2003, 4 vols., asimismo José Enciso Contreras, *Cedulario de oficio de la Audiencia de la Nueva Galicia (1554-1680)*, Zacatecas, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2010, tomo I (1554-1584).

⁷⁷José Luis Soberanes, “Tribunales...”, p. 80.

Audiencia,⁷⁸ mediante el Real Acuerdo,⁷⁹ en las materias indispensables para resolver los asuntos urgentes y no detener los de trámite, y el oidor más antiguo ocupaba la presidencia de la misma.⁸⁰

Con la creación del cargo de regente de la Real Audiencia, la presidencia de la misma en caso de ausencia del virrey sería ocupada por el nuevo magistrado.⁸¹

El 23 de octubre de 1806 se modificó el sistema fijado para los casos de ausencia definitiva del virrey; se estableció que en tal caso, sucedería al virrey el oficial de mayor graduación en activo, que no podía ser menos que coronel. A falta de éste, lo sucedería en lo individual el regente de la Audiencia y, en su defecto, el oidor decano.⁸²

Con la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció que cuando el jefe político superior no pudiera presidir, lo haría el intendente y, en su defecto, el vocal de la diputación provincial que hubiera sido nombrado en primer lugar al momento de la designación de los miembros de la misma.⁸³

En 1814, cuando se produce la abrogación de la legislación liberal, se volvió al sistema de virreyes, por lo que en su ausencia se debía recurrir al Pliego de Mortaja; a falta de éste al oficial de mayor graduación.⁸⁴

b) *Jurisdiccionales*. La Real Audiencia fue ante todo un tribunal de apelación. Sus funciones jurisdiccionales fueron las de mayor trascendencia y ocupaban en mayor medida la atención de sus integrantes. Las funciones jurisdiccionales de la Real Audiencia pueden dividirse en *justicia ordinaria* y en *jurisdicción extraordinaria*.

En cuanto a los límites jurisdiccionales de la Real Audiencia, su competencia territorial abarcaba lo que se denominaba el *distrito audiential*, que era el territorio sujeto a su jurisdicción, en donde el Tribunal ejercía sus tareas.⁸⁵ El territorio de las Audiencias se dividía en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores.⁸⁶ Desde su creación, y durante los siglos XVI y XVII el distrito de la Audiencia de México pasa por diversas etapas. En sus inicios, las provincias sujetas a la jurisdicción territorial de la Audiencia eran las de Nueva España, Cabo de Honduras y de las Higueras, Guatemala, Yucatán, Cozumel, Pánuco, La Florida, Río de las Palmas y todas las provincias desde el cabo de Honduras hasta el cabo de la Florida, así por la mar del sur como por las costas del norte.⁸⁷ A éstas se añadía la de Nueva Galicia, conquistada por Nuño de

⁷⁸Rec. Ind., lib. II, tít. XV, ley 47.

⁷⁹José Luis Soberanes, "Tribunales...", p. 81.

⁸⁰Rec. Ind., lib. II, tít. XV, ley 57 y lib. II, tít. XVI, ley 16.

⁸¹Instrucción de Regentes, art. 74.

⁸²José Luis Soberanes, "Tribunales...", p. 82.

⁸³La Constitución de Cádiz estableció en sus arts. 325-326 que en cada provincia habría una diputación provincial presidida por el jefe político superior, compuesta por el presidente, el intendente y siete individuos electos.

⁸⁴José Luis Soberanes, "Tribunales...", p. 83.

⁸⁵Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia...*, p. 20.

⁸⁶Joaquín Salcedo Izu, "El Regente...", p. 559.

⁸⁷Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia...*, p. 20. Véase la Real Provisión del 13 de diciembre de 1527 en Vasco de Puga, *Provisiones Cédulas Instrucciones para el gobierno de la Nueva España*, México, En Casa de Pedro Ocharte, M. D. LXIII, ed. facsimilar, Colección de Incunables Americanos, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1945, fol. 12 v.

Guzmán en 1531, hasta la fundación de su propia Audiencia en 1548.⁸⁸ En 1534, las provincias de Higueiras y Honduras pasan a la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo y en 1543 se crea la Audiencia de Guatemala, que le resta territorio a la de México.⁸⁹ En 1570 los límites territoriales de la Audiencia de México eran al sur el mar Pacífico y la provincia de Guatemala; al este el Atlántico; al oeste el mar Pacífico y la provincia de Nueva Galicia; al norte, Nueva Galicia y tierras por conquistar. Cubría el Obispado de México, con México y las provincias de Teotlapa, Matalcimpo, Zultepec,

Tezcuco, Tlatuic, Coyxca y Acapulco; el Obispado de Tlaxcala, compuesto de los Ángeles, Tlaxcala, Valle de Atlixco, Valle Ozumba y Provincia de Veracruz; el Obispado de Oaxaca, el Obispado de Michoacán y la gobernación de Yucatán con las provincias de Yucatán y Tabasco, incluida la isla de Cozumel.⁹⁰ En las ordenanzas de Palafox de 1646 se establecía que el distrito audiencial abarcaba las provincias de Nueva España, Yucatán, Cozumel y Tabasco y por la costa del Mar del Norte, Seno Mexicano, hasta el cabo de la Florida y por la Mar del Sur, desde donde acababan los términos de la Audiencia de Guatemala hasta donde iniciaban los de Nueva Galicia.⁹¹ Posteriormente y de acuerdo con la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680, la jurisdicción de la Audiencia cubría las provincias de Nueva España, con las de Yucatán, Cozumel y Tabasco por la costa hasta la Florida. Sus límites eran el distrito de la Audiencia de Guadalajara y por el sur el de Guatemala. “Esto correspondería a los actuales estados de Colima, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Coahuila, Texas, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Hidalgo, Querétaro, Puebla, México, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, además del Distrito Federal.”⁹²

En 1779 las provincias de Coahuila y Texas pasaron a ser competencia territorial de la Audiencia de Guadalajara y en 1786, con la instauración del régimen de intendencias, a ésta se le añadieron los territorios de La Barca, Zapotlán y Colima, así como los reales de minas de El Oro y El Favor.⁹³ Posteriormente en 1812 se creó el nuevo distrito judicial de Saltillo.

En cuanto a la competencia por *materia*, la de la Real Audiencia de México en la vía ordinaria comprendía asuntos civiles, penales y administrativos. Estaba organizada en tres Salas, dos de Justicia y una del Crimen. Las de Justicia se integraban con cuatro oidores cada una y la del Crimen con cuatro alcaldes de Casa y Corte, esto de 1680 a 1776, con excepción del periodo de 1739 a 1742 durante el cual, como ya se mencionó, aumentó el número de oidores de ocho a 12, los cuales integraron cuatro salas civiles, en vez de las dos anteriores. Se estableció además que, en casos que por su gravedad así lo requirieran, se podían integrar ocasionalmente tres sales civiles con cuatro oidores cada una.

⁸⁸Véase J. H. Parry, *The Audiencia of New Galicia in the sixteenth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968, pp. 18, 31, 35-54.

⁸⁹Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia...*, p. 21.

⁹⁰*Ibidem*, pp. 22-23.

⁹¹Véase artículo 2 de las *Ordenanzas de Palafox (1646)*, en José Sánchez-Arcilla Bernal, *op. cit.*, p. 311.

⁹²José Luis Soberanes, “Tribunales...”, p. 61. Véase *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XV, ley 3.

⁹³*Idem*.

De 1776 a 1812 las dos Salas se integraron con cinco oidores cada una y la del Crimen también con cinco, presidida por el oidor más reciente. En 1800, a petición de la Sala del Crimen, se creó una Sala Breve del Crimen, que podía integrarse con dos a tres alcaldes del crimen, para la resolución de las causas leves o de poca cuantía, a fin de que las graves quedaran reservadas a la Sala del Crimen. Finalmente, con la reforma de 1812, la Real Audiencia de México quedó integrada con 12 magistrados, divididos de cuatro en cuatro, en dos Salas civiles y una Sala del Crimen. Había dos fiscales, uno civil y otro penal.

Las Salas de Justicia conocían de los recursos de apelación en materia civil y administrativa cuando se hubiera afectado algún interés particular. A la Sala del Crimen le correspondía el conocimiento de las apelaciones en materia penal, que podían ser suplicados ante alguna de las Salas de Justicia. En casos graves se unían dichas sales.

A partir de 1786, el conocimiento de las apelaciones en materia fiscal dejó de corresponder a la Real Audiencia para pasar a ser exclusivas de la Junta Superior de Hacienda, de acuerdo con el artículo 6º de la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España de 1786.⁹⁴

En razón a la competencia por *cuantía*, la Real Audiencia conocía de asuntos cuyo monto fuera superior a los 60 mil maravedíes. En cuanto a la suplicación, no se admitían causas cuya cuantía fuera inferior a esa cantidad, y desde tal cantidad hasta los 6 mil pesos conocía de la suplicación la otra Sala de Justicia que no había intervenido en la apelación. Si el asunto superaba los seis mil pesos, se resolvía por la Sala de Justicia del Consejo de Indias. En materia penal, conocía la Sala del Crimen y los recursos extraordinarios sobre sus resoluciones, alguna de las dos Salas de Justicia de la Audiencia.⁹⁵

En cuanto a la competencia de *grado o funcional* de la Real Audiencia, ésta conocía en segunda instancia por vía del recurso de apelación de los asuntos llevados en primera instancia ante los alcaldes del Crimen cuando ejercían el Juzgado de Provincia, y en materia penal como alcaldes de Casa y Corte; ante los alcaldes ordinarios; ante los gobernadores en materia civil y penal; ante los corregidores en las capitales de corregimiento; ante los alcaldes mayores o ante los alcaldes ordinarios de los cabildos seculares.

En cuanto a los problemas de competencia, los conflictos de esta naturaleza entre oidores y alcaldes del Crimen se resolvían por medio de la creación de una Sala compuesta por el presidente, un oidor y un alcalde del Crimen que dirimían la controversia y remitían el asunto a la Sala correspondiente. Si la discordia se planteaba entre alcaldes del Crimen y alcaldes ordinarios u otras justicias ordinarias, ésta se resolvía por el Tribunal Superior de ambos, que era la Audiencia, al menos entre 1568 y 1571 en que se decidió que la solución en estos conflictos competenciales la daría únicamente el virrey.⁹⁶

⁹⁴Utilizamos la edición facsimilar, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1984.

⁹⁵José Luis Soberanes, "Tribunales...", p. 65.

⁹⁶Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia...*, pp. 34-35.

Ya en el siglo XIX, la Constitución de Cádiz de 1812 trata en su Título V de los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, correspondiendo la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales exclusivamente a los tribunales conforme al artículo 242. La justicia se administraría en nombre del rey, y las ejecutorias y provisiones de los tribunales superiores se debían encabezar también en su nombre.

Se establece claramente que ni las Cortes ni el rey podrían ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios ya concluidos, quedando a las leyes el señalar el orden y las formalidades del proceso, que debían ser uniformes en todos los tribunales, sin posibilidad de dispensa alguna por parte de las Cortes o del rey. Asimismo, y en una clara referencia al esquema de funciones y facultades de las Reales Audiencias, se señala por en el texto constitucional que los tribunales no podrán:

- a) Ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.
- b) Suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia.

Se elimina la pluralidad de fueros en materia común, civil y criminal⁹⁷ y se garantiza que ningún español podría ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por el Tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley.

El artículo 259 de la Constitución de Cádiz establece un Supremo Tribunal de Justicia, quedando a la determinación de las Cortes el número de magistrados que habrían de integrarlo.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 se crea en el Capítulo XIV un Supremo Tribunal de Justicia integrado por cinco individuos que por deliberación del Congreso podrían aumentarse, según lo exigiesen las circunstancias.

Para formar el Supremo Tribunal, se requería indispensablemente la asistencia de los cinco individuos en las causas de homicidio, de deposición de algún empleado, de residencia e infidencia; en las de fuerza de los juzgados eclesiásticos, y las civiles, en que se verse el interés de 25 mil pesos arriba. La asistencia de los cinco individuos se entendía para terminar definitivamente las referidas causas, ya sea pronunciando, ya confirmando o bien revocando las sentencias respectivas. Fuera de estas causas bastaría la asistencia de tres individuos para formar tribunales; y menos no podrían actuar en ningún caso.

Si por enfermedad no podía asistir alguno de los jueces mencionados, se le debía pasar la causa, para que dentro del tercer día remita su voto cerrado. Si la enfermedad era grave, o no pudiese asistir por hallarse distante o por otro impedimento legal, el Supremo Congreso, con vista del Tribunal, nombraría su sustituto; y si el Congreso estuviera lejos y ejecutare la decisión, entonces los jueces restantes nombrarían a

⁹⁷Si bien, los artículos 249 y 250 mantienen los fueros eclesiástico y militar.

pluralidad de votos un letrado o un vecino honrado y de ilustración que supla por el impedido, dando aviso inmediatamente al Congreso.

En cuanto al tratamiento debido tanto al Tribunal como a los individuos y fiscales del mismo, el artículo 185 establecía lo siguiente: “Tendrá este Tribunal el tratamiento de alteza, sus individuos el de excelencia durante su comisión, y los fiscales y secretarios el de señoría mientras permanezcan en su ejercicio”.

Se limitaba la circulación de los individuos del Tribunal al señalarse en el artículo 193 que no podría ninguno de ellos pasar ni una sola noche fuera de los límites de su residencia, si no es cumpliendo los mismos requisitos que para los individuos del Supremo Gobierno fija la Constitución consistentes en el permiso que el Congreso le conceda expresamente.⁹⁸

Con la independencia y durante el Primer Imperio, en el Proyecto de Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano de 1822 la Junta Provisional de Gobierno bajo el título de Soberana mediante Decreto de 5 de octubre de 1821, habilitó y confirmó interinamente a todas las autoridades virreinales, lo que significó a decir de José Luis Soberanes “que, a partir de entonces, continuaron administrando la justicia superior, en la nación naciente, las audiencias de México y Guadalajara, al tenor de lo dispuesto en el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, dadas por las Cortes de Cádiz el 9 de octubre de 1812”.⁹⁹

En el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano se contempla en la Sección Quinta la organización del Poder Judicial. El Capítulo Primero trata de los tribunales de primera y segunda instancia, declarando de inicio que la facultad para aplicar las leyes a los casos particulares que se controvierten en juicio le corresponde exclusivamente a los tribunales creados por ley, en este sentido, el artículo 56 garantiza que ningún mexicano podrá ser juzgado por comisión alguna sino por el Tribunal correspondiente designado por leyes anteriores. La justicia se administraba en nombre del emperador.

Se dejan subsistentes los fueros militar y eclesiástico, así como los de hacienda y minería que procederán según sus ordenanzas y leyes respectivas. Los consulados de Comercio sólo podrían ejercer el oficio de jueces conciliadores en asuntos mercantiles o bien de árbitros. En los juicios civiles particulares y en los criminales por delitos comunes, los militares y eclesiásticos serían juzgados por sus respectivos jueces.

En el artículo 68 se establece un límite de tres instancias y tres sentencias definitivas, causando ejecutoria dos sentencias conformes. Cuando la segunda revoca o altera la primera sentencia había lugar a la suplicación interpuesta ante el mismo tribunal.

De acuerdo con el artículo 77 del Reglamento, y en congruencia con el Decreto de la Junta Provisional de Gobierno ya citado, la sustanciación y trámite de los juicios desde la conciliación (que debía preceder al juicio) en adelante se llevaría conforme

⁹⁸ Artículo 141 de la Constitución de Apatzingan.

⁹⁹ José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 45.

al Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812,¹⁰⁰ “excepto la publicación que ordena el artículo 16 capítulo 2 en cuanto al examen de testigos, que se hará como se acostumbraba antes de dicha ley y sin ministrar a quien no sea parte legítima ni tenga interés en las causas, los testimonios de que habla el artículo 23 del mismo capítulo 2: tampoco conocerán las audiencias de las nulidades a que se refiere el artículo 48 y siguientes del capítulo 1; ni harán cosa alguna, aún conforme a la citada ley, que sea contraria al sistema de independencia, gobierno establecido y leyes sancionadas por el mismo”.

El Capítulo Segundo trata del Supremo Tribunal de Justicia, mismo que tenía su residencia en la Capital del Imperio, integrado por nueve ministros. El Supremo Tribunal se regía también en sus determinaciones por la Ley de 9 de octubre de 1812.

Las acusaciones y quejas en materia criminal entabladas contra miembros del Supremo Tribunal se debían presentar ante el Emperador para que éste convocase a otro Tribunal integrado por el letrado de mayor edad que hubiere en el cuerpo legislativo, en el Consejo de Estado, el regente o decano de la Audiencia de México, del rector del Colegio de Abogados y del letrado de más edad que hubiere en la diputación provincial, o en su falta, de catedrático jubilado o profesor de derecho más antiguo de la universidad que no fuere eclesiástico.

El 23 de junio de 1823 se ordenó mediante Decreto el Establecimiento Provisional y planta de un Tribunal Supremo de Justicia¹⁰¹ que tenía las atribuciones fijadas por las leyes vigentes y la Constitución.

En cuanto a su integración, estaba compuesto por tres salas en donde la primera se integraba por tres individuos y las otras dos por cinco cada una, todos ellos nombrados por el Congreso. Había un fiscal que desempeñaba su oficio en las tres salas.

El Tribunal debía recibir el tratamiento de alteza, los ministros de Señoría y el decano de Ilustrísimo.¹⁰² El sueldo de los ministros era equivalente al que gozaban los individuos de la audiencia territorial en México.

Con la adopción de la República Federal, el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 dedica los artículos 18 y 19 al Poder Judicial estableciendo dos principios fundamentales relativos a su impartición consistentes en que:

1. Todo hombre que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia, y
2. Ningún hombre será juzgado, en los Estados o territorios de la Federación sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. En consecuencia, quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.

¹⁰⁰Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana...*, tomo I, núm. 102.

¹⁰¹Decreto de 23 de junio de 1823 sobre el Establecimiento Provisional y Planta de un Tribunal Supremo de Justicia, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana...*, tomo I, núm. 341.

¹⁰²El ministro primer nombrado se desempeñaba como decano y hacía las funciones de presidente.

El ejercicio del Poder Judicial se depositó en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada Estado; reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte.

La Constitución Federal de 1824 en el Título V se ocupa en 33 artículos del Poder Judicial de la Federación. El artículo 123 establece que el Poder Judicial de la Federación reside en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito, y en los juzgados de distrito.

La Corte Suprema de Justicia se integraba por 11 ministros¹⁰³ distribuidos en tres salas, y de un fiscal.

El 14 de febrero de 1826 y conforme a lo dispuesto por el artículo 138 constitucional, se expidieron las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia y el 13 de mayo de 1826 se publicó el Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República, dividido en 14 capítulos.

En lo que respecta a los juzgados de distrito, el artículo 143 establecía que los Estados Unidos Mexicanos se dividirán en cierto número de distritos, y en cada uno de éstos habría un juzgado, servido por un juez letrado.¹⁰⁴

El 20 de mayo de 1826 se emitió el Decreto de los tribunales de circuito y jueces de Distrito en el que al tratar de los Tribunales de Circuito se establecieron un total de ocho circuitos, se fijó el sueldo de los jueces y la forma de su designación. En materia de Juzgados de Distrito, el artículo 14 del Decreto estableció que se tendrían por Distritos los 19 que corresponden a los Estados que conforman a la Federación, debiendo situarse los juzgados en las capitales de los estados. Se fijó el sueldo de los jueces y la forma de su designación.

Se fijan una serie de reglas generales para la administración de justicia en la Federación consistentes en su mayoría en garantías de corte procesal. De inicio, se establece que en cada uno de los estados de la Federación se habría de prestar entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados. Asimismo, se estableció que la pena de infamia no podría pasar del delincuente que la hubiere merecido según las leyes.

Se estableció que a nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, nombrados por ambas partes, sea cual fuere el Estado del juicio.

Durante el primer centralismo, en las Bases Constitucionales de 1835 los artículos 7º, 12 y 13 tratan del Poder Judicial, el cual residiría conforme a las Siete Leyes Constitucionales en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales y jueces cuyas cualidades, número, radicación, responsabilidad y modo de elección, se establecerían más adelante.

En los Departamentos se ejercería el Poder Judicial hasta la última instancia, por tribunales y jueces residentes en ellos, nombrados o confirmados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con intervención del Supremo Poder Ejecutivo, de las juntas

¹⁰³Que eran perpetuos en su encargo.

¹⁰⁴Nombrado por el presidente a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia.

departamentales y de los tribunales superiores. Las leyes y reglas para la administración de justicia en lo civil y criminal, serían las mismas en toda la nación. Recordemos, como señala Linda Arnold, que:

Los ministros de la Corte estaban conscientes de los profundos cambios que tenía México en su propósito de lograr un gobierno autónomo y republicano. Todos habían cursado estudios de derecho y fueron examinados y admitidos por el Colegio de Abogados cuando la monarquía, con su sistema de justicia, estaba aún en Nueva España. Ante la ausencia de códigos en materia civil, penal y comercial y de una legislación administrativa posterior a la Independencia... tenían obligación de conocer la legislación dispersa, nueva y antigua.¹⁰⁵

La Quinta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 trata del Poder Judicial, el cual sería ejercido por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda y por los juzgados de primera instancia.

La composición de la Corte Suprema de Justicia se mantiene igual a la del sistema federal, con 11 ministros y un fiscal. Los ministros de la Corte “se identificarían con un número creciente, que se les ponía en razón de la antigüedad de su nombramiento; dígito que además servía para hacer la distribución de los ministros en las diversas salas”.¹⁰⁶

Responsabilidad de la Corte Suprema es la de representar al Poder Judicial en lo que le pertenece y no desempeñarse por todo él. Le toca cuidar de que los tribunales y juzgados de los departamentos estén ocupados con los magistrados y jueces que han de componerlos, y de que en ellos se administre pronta y cumplidamente justicia.

La Suprema Corte de Justicia se podía erigir en marcial, asociándose con oficiales generales, para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, bajo las bases siguientes:

- I. De esta Corte marcial sólo los ministros militares decidirán en las causas criminales, puramente militares.
- II. En los negocios civiles sólo conocerán y decidirán los ministros letrados.
- III. En las causas criminales comunes y mixtas conocerán y decidirán, asociados unos con otros, lo mismo que en las que se formen a los comandantes generales, por delitos que cometan en el ejercicio de su jurisdicción.

La Corte marcial se debía conformar por siete ministros militares propietarios y un fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo. La elección de todos se haría de la misma manera que la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, debiendo ser, además, generales de división o de brigada.

El 23 de mayo de 1837 se emitió la Ley para el Arreglo provisional de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común que trata de la organi-

¹⁰⁵Linda Arnold, “Hacia una historia de la Suprema Corte”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia: Sus orígenes y primeros años 1808-1847*, México, Poder Judicial de la Federación, 1986, pp. 85-86.

¹⁰⁶José Luis Soberanes, *Sobre el origen...*, p. 60.

zación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal que ha de juzgar a los ministros y al fiscal de la Suprema Corte de Justicia, de los Tribunales Superiores de los Departamentos, de los Juzgados de Primera Instancia, de los alcaldes y de los jueces de paz.

La Quinta Ley Constitucional estableció una serie de prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, disponiendo que no habría más fueros personales que el eclesiástico y militar.

Se mantiene la limitación a tres instancias y se establece que los ministros que hubieren fallado en alguna instancia, no podían hacerlo en las demás. Se contempla la acción popular contra los magistrados y jueces que cometieren prevaricación, cohecho, soborno o baratería.

Se establece la nulidad civil y la responsabilidad personal de los jueces por toda falta de observancia, en los trámites esenciales que arreglan un proceso. En las causas criminales, su falta de observancia constituía motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieren.

Se mantiene la libertad de los litigantes para terminar, en cualquier tiempo, sus pleitos civiles o criminales, sobre injurias puramente personales, por medio de jueces árbitros. Asimismo se mantiene la necesidad de acudir a la conciliación previa para entablar cualquier pleito civil o criminal, sobre injurias puramente personales.

Se estableció que el mandamiento escrito y firmado del juez, que debe preceder a la prisión, se haría saber en el acto al interesado; éste y todos debían obedecer, cumplir y auxiliar estos mandamientos, y cualquiera resistencia o arbitrio para embarazarlos o eludirlos, constituían delitos graves. La fuerza solamente podía utilizarse en caso de resistencia o de temor fundado de fuga.

Se prohíbe el embargo de los bienes del preso, sino cuando la prisión fuere por delitos que traigan de suyo responsabilidad pecuniaria, y entonces sólo se verificaría en los suficientes para cubrirla.

En las Bases Orgánicas de 1843 el Título VI trata del Poder Judicial, mismo que se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establecieren las leyes. Subsistiendo los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se dispusiere otra cosa.

La integración de la Corte Suprema de Justicia se mantiene en 11 ministros y un fiscal.

De las causas civiles de los ministros de la Suprema Corte de Justicia conocía un tribunal para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia destinado especialmente a tal fin seleccionado de entre todos los letrados que hubiere en ambas cámaras. La de Diputados debía sacar por suerte 12 individuos, y los que resulten formarán el tribunal que conocerá de dichas las causas. Este número se distribuiría en tres salas en la forma que dispusiere el reglamento del Congreso.

El 23 de marzo de 1844 se expidió la Ley sobre organización del tribunal que ha de juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se expidió el 14 de octubre de 1846 el Decreto del gobierno sobre atribuciones de la Suprema Corte de Justicia que introdujo reformas en el conocimiento de los recursos de nulidad ajustándolos al sistema federal.

Cabe destacar que el 11 de diciembre de 1847 se declaró el establecimiento de la Suprema Corte de Justicia en la ciudad de Querétaro, derivado de la guerra con los Estados Unidos de América. La Corte inició sus labores a partir del 7 de enero de 1848.

Durante la última dictadura de Santa Anna, bajo las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853 se expidieron diversos ordenamientos en materia de administración de justicia. El 25 de mayo de 1853 se expidieron la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, poco tiempo después, el 30 de mayo de 1853 Santa Anna expidió el Decreto del gobierno sobre Administración de Justicia por el que se añadieron cuatro ministros supernumerarios a los 11 y un fiscal de que se integraba la Suprema Corte de Justicia y se organizó el despacho de las salas de la Corte, el procedimiento para la recusación de los ministros, las apelaciones en el mismo que se tramitarían conforme a lo dispuesto en el cap. 3 de la ley 19, tít 2, lib. 11 de la Novísima Recopilación.

El 16 de diciembre de 1853 expidió la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común por la que los jueces y tribunales del fuero común fueron los siguientes:

- I. Los jueces locales, siendo éstos los jueces de paz de todos los lugares y los menores de la Ciudad de México.
- II. Los jueces de partido.
- III. Los tribunales superiores.
- IV. El Supremo Tribunal de Justicia de la Nación.

El último término de la administración de justicia en el fuero común lo constituía el Supremo Tribunal de Justicia de la Nación, integrado conforme a la ley del 30 de mayo de 1853. Se establece asimismo que este Supremo Tribunal desempeñaría las funciones de Tribunal Superior en el Distrito de México. Se ocupa del traje que deben utilizar los jueces y magistrados, sus honores, vacaciones y licencias, de las facultades de los jueces y tribunales, de las contiendas sobre competencias de jurisdicción, ejecutorias, recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados, jueces de partido y jueces locales, del fiscal, del procurador general, de los abogados que para ejercer debían matricularse en el Colegio de Abogados de México, suprimiéndose los colegios de los departamentos. Trata asimismo de los escribanos, de los agentes de negocios y de los sueldos de jueces y magistrados.

El 23 de noviembre de 1855, siendo presidente Juan N. Álvarez y dentro de las Leyes de Reforma se expidió la Ley de administración de justicia y orgánica de los tribunales de la Federación. Con ella se varía el número de ministros de la Corte Suprema de Justicia, quedando integrada por nueve ministros y dos fiscales, siendo requisito para ocupar cualquiera de dichos cargos el ser abogado, mayor de 30 años,

estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no haber sido condenado en proceso legal a ninguna pena infamante. La Ley se ocupa de las Salas de la Corte, su competencia, de la Corte Marcial, del Tribunal Superior del Distrito y de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, así como de los Juzgados de Primera Instancia.

El 15 de febrero de 1856 se aumentó a nueve el número de magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia y el 25 de abril de ese año se establecieron cuatro ministros supernumerarios de la Suprema Corte de Justicia.

El Título III, Sección III se ocupa del Poder Judicial de la Federación, depositándose en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito. La composición de la Suprema Corte de Justicia mantiene el número de 11 ministros, con cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Se limita la duración del cargo de ministro de la Corte a seis años, siendo su elección indirecta en primer grado. En el caso de los Tribunales de Circuito y de Distrito, no están sujetos a elección. No se requería el título de abogado para ser miembro de la Suprema Corte de Justicia, con el objetivo de “no restringir el número de personas elegibles”.

Se establece que el cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se debía presentar la renuncia. En los recesos de éste la calificación se haría por la diputación permanente.

En noviembre de 1857 fue nombrado presidente de la Suprema Corte de Justicia don Benito Juárez quien como presidente interino de la República y ante el motín de Tacubaya que disolvió a la Suprema Corte de Justicia, emitió el Decreto del gobierno de 22 de noviembre de 1859 para que los tribunales superiores de los estados conozcan en última instancia, mientras se instala la Suprema Corte, de los negocios federales, quienes debían actuar conforme a las leyes reglas y principios aplicables al máximo Tribunal Federal.

Con el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858 se estableció que la potestad de juzgar compete al Supremo Tribunal de la Nación, a los Tribunales Superiores de los Departamentos, a los Juzgados inferiores del fuero común, y a los que ejercen jurisdicciones especiales, creadas o autorizadas por la ley. El Poder Judicial desempeñaría sus funciones en la instrucción y decisión de los negocios, con exclusión sujeción a las leyes.

Conforme al artículo 33, la intervención del gobierno en el ramo judicial, se contraería a los objetos siguientes:

- I. Hacer visitar los Tribunales y Juzgados de la República por personas de su elección, siempre que lo creyese conveniente, para el efecto de informarse de su estado, y acordar las medidas que exija la mejor administración de justicia.
- II. Ordenar que se dé preferencia a la instalación y terminación de cualquier negocio en que esté particularmente interesado la causa pública, y hacerse dar partes periódicas de su curso.
- III. Acordar que se le informe por cualquier Juzgado o Tribunal, en todo caso y sobre todo negocio, en que así convenga para su conocimiento.

IV. Decretar, con vista de antecedentes, que se someta a juicio a cualquier Juez o Magistrado; quedando éste por el mismo hecho suspenso de su cargo hasta que se sentencie el proceso.

V. Suspender hasta por seis meses y privar durante ellos de la mitad de su sueldo a cualquier Magistrado o Juez, que se haga merecedor de tal demostración.

El gobierno conservador que residía en la Ciudad de México expidió la muy destacable Ley para el arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, que perdió vigencia en 1860, pero se reinstaló el 15 de julio de 1863 por la Regencia del Imperio.

En enero de 1862, D. Benito Juárez decretó la supresión de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito establecidos fuera de la capital, cesando además al Tribunal Superior del Distrito, desempeñando sus funciones la Suprema Corte de Justicia conforme a su reglamento. Las funciones de los Juzgados de Distrito se desempeñarían por los jueces de Hacienda de los Estados y las de los Tribunales de Circuito por los Tribunales Superiores de los Estados. En julio de ese año emitió el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que integraba el pleno de la Suprema Corte de Justicia con 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, el fiscal y el procurador general.

Durante el Segundo Imperio, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 estableció en el artículo 15 del Estatuto de acuerdo con la Ley para la organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio del 18 de diciembre de 1865, que integraba al Poder Judicial de la siguiente forma:

1. Jueces municipales
2. Tribunales Correccionales
3. Tribunales Colegiados y Juzgados de Primera Instancia
4. Tribunales Superiores
5. Tribunal Supremo.

Al mantener en vigor el Código de Comercio de 1854 se mantienen también en funciones los Tribunales Mercantiles creados en 1841. Asimismo, se contemplan los jueces privativos de hacienda pública por el artículo 2º de la Ley de Organización.

Los magistrados y jueces nombrados con el carácter de inamovibles sólo podrían ser destituidos conforme a la citada Ley de Organización, gozando de absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones judiciales, no pudiendo suspender la ejecución de las leyes no hacer reglamentos.

Se fija un máximo de dos instancias en materia civil y criminal, sin perjuicio de los recursos de revisión o nulidad que contemplasen las leyes respectivas.

Establece además, el Ministerio Público como órgano del gobierno y de la sociedad, así como a jueces privativos de hacienda pública y Tribunales Mercantiles. Se crea también un Tribunal de Cuentas para el examen y liquidación de las cuentas de todas las oficinas de la nación.

El Tribunal Supremo del Imperio se integró por once magistrados que ejercían sus funciones en tres salas o en pleno. A partir de la citada ley del 18 de diciembre de 1865 las salas se redujeron a dos, de cinco magistrados cada una más su presidente, laborando hasta el 28 de marzo de 1867.

Con la caída del Segundo Imperio, Benito Juárez en agosto de 1867 restablece la Suprema Corte de Justicia, quedando como su presidente don Sebastián Lerdo de Tejada quien sería además presidente del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. Asimismo, días después el 20 de agosto se emitieron las reglas para la revalidación de las actuaciones judiciales del tiempo de la intervención y del Imperio, así como la rehabilitación de los abogados que ejercieron la profesión durante el Imperio ante sus tribunales o bien aceptaron cargos en el mismo.

El 22 de mayo del año de 1900 se reformaron los artículos 91 y 96 de la Constitución para aumentar el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia a 15, disponiendo que la ley establecería y organizaría a los Tribunales de Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Ministerio Público de la Federación. El 20 de abril de 1901, la Suprema Corte de Justicia, en uso de las atribuciones que le concedía la fracción al artículo 63 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 94 establecía:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 11 ministros y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los periodos y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurren cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos. Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior. El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los periodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo.

Artículo 94

Texto constitucional vigente

94

Capítulo IV Del Poder Judicial

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.¹⁰⁷

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.¹⁰⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.¹⁰⁹

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.¹¹⁰

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.¹¹¹

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.¹¹²

¹⁰⁷Párrafo reformado, DOF: 31-12-1994, 22-08-1996, 11-06-1999.

¹⁰⁸Párrafo adicionado, DOF: 11-06-1999.

¹⁰⁹Párrafo reformado, DOF: 31-12-1994.

¹¹⁰Párrafo reformado, DOF: 22-08-1996.

¹¹¹Párrafo reformado, DOF: 31-12-1994, 11-06-2013.

¹¹²Párrafo adicionado, DOF: 06-06-2011.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.¹¹³

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.¹¹⁴

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.¹¹⁵

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.¹¹⁶

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo 15 años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.¹¹⁷

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.¹¹⁸

¹¹³Párrafo reformado, DOF: 31-12-1994, 11-06-1999, 06-06-2011.

¹¹⁴Párrafo adicionado, DOF: 06-06-2011.

¹¹⁵Párrafo reformado, DOF: 06-06-2011.

¹¹⁶Párrafo reformado, DOF: 31-12-1994, 22-08-1996.

¹¹⁷Párrafo reformado, DOF: 31-12-1994, 06-06-2011.

¹¹⁸Párrafo adicionado, DOF: 31-12-1994. Reformado, DOF: 06-06-2011. Artículo reformado, DOF: 20-08-1928, 15-12-1934, 21-09-1944 y 19-02-1951. Fe de erratas, DOF: 14-03-1951. Reformado, DOF: 25-10-1967, 28-12-1982 y 10-08-1987.

Artículo 94

Comentario por **Eduardo Ferrer Mac-Gregor**

94

Prolegómenos

El Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana, con sede en Ario de Rosales, Michoacán, instalado hace más de doscientos años en 1815, ha sido considerado como el primer Tribunal Federal; en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación inició sus funciones 10 años después, en 1825.

A pesar de esta tradición judicial bicentenaria, y sin tener en cuenta los tribunales novohispanos, las fuentes para el estudio histórico de nuestras instituciones judiciales resultan escasas, circunstancia que se explica, probablemente, porque el Poder Judicial cobró su naturaleza de “poder” hasta hace relativamente poco, lo que propició que los historiadores, politólogos y sociólogos lo soslayaran, y los juristas se dedicaran más bien al estudio específico del juicio de amparo y residualmente al análisis global del fenómeno judicial.

Para comprender la génesis y el desarrollo del Poder Judicial de la Federación durante el siglo XIX, resaltan las obras de Jacinto Pallares (1874), José Luis Soberanes (1992; Soberanes, 1987), María Teresa Martínez Peñaloza (1985), y Linda Arnold (2001 y 1996); mientras que para el análisis de su desarrollo en el siglo XX, los trabajos de Francisco Parada Gay (1929), Alfonso Toro (1934), Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz (1996), y Joel Carranco Zúñiga (2000); además de estudios contemporáneos sobre los poderes judiciales de las entidades federativas, como el realizado por Hugo Concha y Antonio Caballero (2001).

Especial mención merece la obra realizada a lo largo de varias décadas por Lucio Cabrera Acevedo (Ferrer Mac-Gregor, 2007b: 615-618) —convirtiéndose en el historiador oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—,¹¹⁹ que fue completada

¹¹⁹Debido a la importancia que representan para la historia de nuestro más Alto Tribunal, a continuación señalamos los artículos, folletos y libros que publicó por orden de aparición (todos editados por la Suprema Corte): 1. “La jurisprudencia” y “La revolución de 1910 y el Poder Judicial Federal”, ambos artículos en la Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico (1985); 2. La Suprema Corte de Justicia. Sus orígenes y primeros años 1808-1847 (1986); 3. La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX (1987); 4. La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio (1988); 5. La Suprema Corte de Justicia durante la restauración de la República (1989); 6. La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo, 1877-1882 (1990); 7. La Suprema Corte de Justicia durante el fortalecimiento del porfirismo, 1882-1888 (1991); 8. La Suprema Corte de Justicia a finales del siglo XIX. 1888-1900 (1992); 9. La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX (1993); 10. La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente de 1917 (1994); 11. La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas. 1917-1920, II Tomos (1995); 12. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Álvaro Obregón. 1920-1924 (1996); 13. presidentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1825-1996

posteriormente para comprender el análisis sistemático del periodo 1808-2006, en la obra *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en 29 volúmenes.¹²⁰

Por lo que hace a la consulta de los diversos documentos regulatorios de los órganos judiciales, resultan de utilidad las obras recopilatorias de Manuel Dublán y José María Lozano (1876-1912), Felipe Tena Ramírez (2005), y recientemente José Luis Soberanes y Faustino Martínez (2004), y de Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla (2002). De particular interés resulta la obra de Lucio Cabrera Acevedo, *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917* (1998).

Como lo han demostrado estos autores, no es nada fácil condensar en algunas líneas la naturaleza del Poder Judicial, un verdadero sistema mixto que ha tenido en cuenta diferentes fuentes para su conformación, tanto exógenas como endógenas, que van desde sus antecedentes castellanos ajustados a la realidad novohispana a través de la Real Audiencia (1787) y después modificados en Cádiz en 1812,¹²¹ hasta los antecedentes del sistema federal norteamericano, que influyó a nuestros constituyentes de 1823-1824 y posteriormente en 1856-1857.

Existen también elementos internos sin los cuales no podría comprenderse su evolución, especialmente a través del instrumento protector de los derechos fundamentales por antonomasia, previsto por primera vez en la Constitución yucateca de 1841, debido al preclaro pensamiento de Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá; y su

(folleto); 14. Nations Supreme Court of Justice (en colaboración, 1997); 15. 150 años del Acta de Reformas (folleto); 16. Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial. 1810-1917, II tomos (1997); 17. La Suprema Corte de Justicia en el siglo XX, II tomos (1997); 18. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1997); 19. Memorias del Ministro Silvestre Moreno Cora (1998); 20. La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de los presidentes Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez. 1929-1934 (1999); 21. 175 años de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1825-2000 (Folleto, 1999); 22. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, III tomos (1999); 23. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho. 1940-1946 (2000); 24. Los tribunales colegiados de circuito (2001, 2a. ed. en 2003); 25. Índice alfabético de personas en la historia de la Suprema Corte en el siglo XX. 1821-1914 (2001); 26. El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX (2002); 27. “Contexto socio-político de México en la Quinta Época y parte de la Sexta del *Semanario Judicial de la Federación* (1917-1957)” y “Poder Judicial de la Federación”, ambos trabajos en el Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación. Sentencias. 1836-2001 (2002); 28. “El derecho, antecedente del *Semanario Judicial de la Federación* y los primeros amparos. Estudio preliminar a la reproducción facsimilar de El Derecho. Periódico de Jurisprudencia y Legislación (2002); 29. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, 1946-1952 (2002); 30. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines. 1952-1958 (2003); 31. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, 1959-1965 (2004); 32. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz. 1964-1970 (2004); 33. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Luis Echeverría. 1971-1976 (2004); 34. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente José López Portillo. 1977-1982 (2004); 35. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid. 1983-1988 (2004); 36. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari. 1989-1994 (2005); 37. La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. 1995-2000 (2005); y 38. El constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review (2005).

¹²⁰México, SCJN, 24 tomos hasta 2005, escritos por Lucio Cabrera Acevedo, que aparecieron entre los años de 1985 a 2005. Posteriormente la obra fue completada por el historiador Salvador Cárdenas Gutiérrez, comprendiendo actualmente 29 tomos (1808-2006). A partir de 2006 la obra se encuentra en 2 CD-DVD.

¹²¹Por el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera instancia de 9 de octubre de 1812.

desenvolvimiento posterior a nivel federal en el Acta de Reformas de 1847, orientadas por las ideas de Mariano Otero; o los debates sobre los alcances interpretativos del artículo 14 constitucional de la Constitución de 1857, que llevaron al juicio de garantías a ampliar paulatinamente su objeto de protección a los negocios judiciales, primero en materia penal y luego a cualquier tipo de asunto, lo que propició que se convirtiera en un instrumento no sólo de protección constitucional, sino de defensa integral del ordenamiento jurídico mexicano.

Todas estas razones históricas y contemporáneas, externas e internas, federales y locales, han llevado a que nuestro Poder Judicial sea peculiar y que no se pueda afirmar una sola fuente directa, cuestión en debate ya desde el siglo XIX entre Ignacio L. Vallarta y Emilio Rabasa (Vallarta Ogazón, 1881; Rabasa, 1919).

Si bien es posible dar algún seguimiento a la recepción de los dos sistemas que influyeron de manera preponderante en el nuestro, como son el gaditano y el norteamericano —con independencia otras fuentes, como pudiera ser la francesa (Ferrer Mac-Gregor, 2002a: 112-113 y 117)¹²² o, incluso, para algunos, la colombiana (Barragán, 1978b)—,¹²³ sería arbitrario establecer cuál de ellas influyó de manera decisiva, ya que en realidad se complementan sin excluirse una de la otra.

Un antecedente aprehensible es la legendaria *Judiciary Act* de 1797, que establece las bases de un alto tribunal para la nación vecina del norte. El desarrollo de este documento y aun su impugnación como inconstitucional en el conocido caso “*Marbury vs. Madison*”, resuelto en 1803, han establecido principios judiciales como el de la supremacía constitucional, pilar en nuestro sistema actual. Este Acta organizaba en distritos y circuitos la administración de justicia federal, sólo que a diferencia de nuestro sistema cuentan con una Corte Suprema en cada entidad federativa.

Por su parte, la Constitución de la monarquía española de 1812, o Constitución de Cádiz, representa otra influencia tangible y constituye la primera Constitución hispanoamericana de carácter moderno que prevé la división de poderes. En el título V, capítulo I, “De los tribunales”, incluía ya el modo de designar jueces y magistrados (artículo 251), el de deponerlos (artículo 252), la instalación de un Supremo Tribunal de Justicia (artículo 259), y la sujeción a la ley.

En innumerables ensayos, Fix-Zamudio (1978: 7-47; 1981: 87-137; 1966: 3-63; 1988) ha demostrado la heterogeneidad de nuestro sistema judicial, el cual es ya por sus características singulares un sistema peculiar y lleno de matices y acentuaciones

¹²²Influencia que pudiera apreciarse con la creación del Supremo Poder Conservador previsto en la Constitución centralista de 1836 y particularmente con el recurso de casación francés. Si bien nuestro juicio de amparo directo (amparo-casación) tuvo como influencia el recurso de casación español, especialmente al introducirse en los códigos procesales del Distrito Federal de los años 1871, con su reforma de 1880 y en el de 1884, y que luego se reflejara en el artículo 158 de la actual Ley de Amparo, lo cierto es que el origen de la casación se encuentra en Francia y precisamente España lo acoge de ese país, aunque con ciertas variantes, como por ejemplo, en el caso español no existe el reenvío.

¹²³Para José Barragán habría además una influencia directa de la Constitución de Colombia que estuvo a la vista del Constituyente de 1824, al referirse que en dicha nación existía un Tribunal Supremo de Justicia compuesto por tres jueces y dos fiscales: “el texto colombiano, posiblemente ha influido mucho más sobre nuestra Constitución de 1824 que la misma norteamericana”. El proceso de creación de la primera Corte Suprema de Justicia Mexicana, p. 23, versión corregida del capítulo “La formación del Poder Judicial” del libro *Introducción al federalismo*.

propias, sujeto en la actualidad a profunda revisión en virtud de su creciente complejidad, al no concebirse sólo la función jurisdiccional como una actividad técnica de resolución de conflictos, sino como uno de los servicios esenciales del Estado contemporáneo (Fix-Zamudio y Cossío Díaz, 1996: 15).

A continuación se hará un breve recorrido histórico de la evolución del Poder Judicial federal, desde sus antecedentes en la época de las Audiencias, pasando por los documentos constitucionales hasta la actual Constitución de 1917, con las 12 reformas que ha experimentado su artículo 94,¹²⁴ para concluir con el análisis de los 13 párrafos en que actualmente se divide.

Breve reseña histórica del Poder Judicial federal

Gobierno español

Algunos antecedentes relevantes para la configuración del actual Poder Judicial mexicano se encuentran en el periodo novohispano, también conocido como virreinal, colonial o de gobierno español, comprendiendo 300 años de nuestra historia.

El gobierno de las Indias, en las cuales se encontraba la Nueva España, comprendía cuatro distintos sectores, a saber: gobierno, guerra, real hacienda y justicia. La complejidad del sistema fue producto de la diversidad de facultades que tenían las autoridades indianas, entre las cuales se encontraba la jurisdiccional. Los organismos jurisdiccionales de la Nueva España podían ser de dos tipos: ordinarios, y especiales o de fueros (Soberanes Fernández, 1980). Por lo que respecta a estos últimos:

creados para conocer de ciertas personas ó de cierta especie de negocios: á la primera clase pertenecen los tribunales de los eclesiásticos y militares, á la segunda los mercantiles, los de minería, los de vagos, y los jurados que conocen de los delitos de libertad de imprenta (*Curia Filípica...*, 1858: 11).

Asimismo, existían los tribunales de la hacienda pública, consulado, acordada, inquisición, universitario, protomedicato, mesta, guerra, monarcal, de bienes mostrencos, diezmos y primicias, la Santa hermandad e indios.

En cambio, la competencia ordinaria se establecía por exclusión, es decir, todos los individuos o materias no sujetas o reservadas a los mencionados tribunales especiales y de fueros, se encontraban inmersos en la jurisdicción de los órganos ordinarios (Noriega Cantú, 1997: 19). La administración de justicia ordinaria o de fuero común podía dividirse en tres niveles: local, de alzada y de suprema instancia.

Entre los tribunales locales, que correspondían a los tribunales de primera instancia o justicia menor, se encontraban las alcaldías ordinarias, alcaldías mayores, sub-

¹²⁴ Las reformas a este precepto se han publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de: 20 de agosto de 1928; 15 de diciembre de 1934; 21 de septiembre de 1944; 19 de febrero de 1951; 25 de octubre de 1967; 28 de diciembre de 1982; 10 de agosto de 1987; 31 de diciembre de 1994; 22 de agosto de 1996; 11 de junio de 1999 y 6 de junio de 2011.

delegaciones, corregimientos, gobernaciones, intendencias y el juzgado de provincia. Los tribunales de segunda instancia o de alzada fueron las reales audiencias: las audiencias de México y de Guadalajara (creada posteriormente —1824—, con menor importancia y facultades) (Esquivel Obregón, 1938: 298 y ss.).

Además, dentro de la justicia ordinaria, existía una instancia superior, a manera de recurso extraordinario, denominado Real y Supremo Consejo de Indias —creado en 1524 (Shäffer, 1947) como producto de una escisión del de Castilla de 1367—,¹²⁵ común a todas las posesiones indianas. Hay que destacar que los anteriores órganos no conocían, en su integridad, de cuestiones estrictamente jurisdiccionales, ya que también realizaban funciones administrativas, en tanto que, como es bien sabido, en esta etapa no se conocía la teoría de la división tripartita de poderes (Arenal Fenocchio, 1998: 9-41; De la Torre Rangel, 2005: 191; Soberanes Fernández, 1980: 19-20).

Para efectos de este breve comentario, debe destacarse la importante función jurisdiccional que desempeñó la Real Audiencia y Chancillería de México (Ventura Beleña, 1991), establecida por Real Cédula el 29 de noviembre de 1527, ya que un sector importante de la doctrina (Noriega, Carrillo Flores, Fix-Zamudio y Soberanes) considera que la Suprema Corte de Justicia, establecida formalmente en la Constitución federal de 1824, es la heredera de dicha institución.

En cuanto a la legislación orgánica de la cual se desprendían las funciones de cada órgano jurisdiccional en el virreinato, se tiene como antecedente el Reglamento de las salas civiles y criminales de la Real Audiencia de México para que con los ministros aumentados puedan con más brevedad evacuarse los pleitos atrasados de unas, y otras y tener pronta decisión los corrientes.¹²⁶

Por Real Cédula de 6 de abril de 1776, se dio una importante reforma a la Judicatura indiana en cuanto a su integración y creación de salas (Soberanes Fernández, 1980: 33).

La segunda reforma trascendente se dio con la Constitución de Cádiz de 1812. Se propuso un Supremo Tribunal de Justicia y que las Cortes determinarían el número de magistrados y salas que la compondrían. De esta Constitución, que tuvo vigencia en dos periodos (1812-1814 y 1820-1821), derivó el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera instancia, promulgado el 9 de octubre de 1812 (Soberanes Fernández, 1980: 34; Soberanes Fernández, 1992: 19-43).

Etapas insurgente

La historiografía actual pone de manifiesto la manera en que la Independencia no fue alcanzada *ipso facto*, ni mucho menos fue resultado del triunfo de una ideología precisa o un grupo consolidado. Por el contrario, fue el resultado de pensares y sentires, a

¹²⁵Cuando se encontraba al interno del Consejo de Castilla se llamaba Junta de Indias, la cual había sido creada en 1511.

¹²⁶Promulgado por Real Cédula de 13 de julio de 1739, y abrogado por Real Cédula de 16 de abril de 1742.

veces contrapuestos, que tuvieron que acordar para alcanzar el consenso. Del mismo modo, la identidad nacional tuvo que fraguarse a través de los años.

Mientras que en una zona del país se libraban luchas cruentas por alcanzar la independencia, en otras la vida cotidiana continuaba. Los jueces seguían dirimiendo controversias y las personas realizando actos jurídicos. Sin embargo, era generalizado el sentido de abandono por parte del gobierno central. España había descuidado sus territorios y, por lo tanto, era necesario diseñar un nuevo plan político, aun sin saber con certeza qué era lo que se perseguía, pero teniendo como referentes los nuevos gobiernos europeos y el norteamericano, que habían logrado establecer las naciones modernas.

Así, y de acuerdo con las teorías de la época, se sabía que una vez alcanzada la independencia habría que dotar a la nueva nación de un tipo de gobierno y de poderes constitucionales. En este panorama, aparecen como referentes, que no necesariamente se excluyen, las constituciones de Cádiz de 1812 y la de los Estados Unidos de 1787. A la luz de este contexto, surgieron diferentes propuestas y programas para aviar un gobierno y dentro de éste un Poder Judicial.

El antiguo régimen y el nuevo, más que contraponerse en este periodo, se complementaron, por lo que sería autoritario tratar de señalar una fecha precisa en la que desapareció el orden jurídico indiano y comenzó el mexicano (Villoro, 2002). Los años de 1808 a 1814 resultan especialmente relevantes en el plano del constitucionalismo español y se abre paso, a través de las cortes gaditanas, constituyentes y ordinarias, a la experiencia constitucional (Blanco Valdés, 1995).

En el primer documento de carácter formal constitucional elaborado por los insurgentes, se previó un Supremo Tribunal de Justicia, justamente en el Decreto para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814 (De la Cueva, 1964; Fix-Zamudio, 2010; Noriega Cantú, 1985: 11-71), sancionado en Apatzingán, en el que participaron Morelos, Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berdusco y Argandar. Este ordenamiento, que tuvo vigencia únicamente en territorio michoacano, constituyó, en palabras de Tena Ramírez, un “ideario de la revolución” (1937: 64) y el primer ensayo de régimen constitucional independiente (Fix-Zamudio, 1964: 585-616).

Un sector de la doctrina esgrime que dicho tribunal no tuvo realmente existencia formal y, por tanto, no entró en vigor (Parada Gay, 1929: 4). Sin embargo, otras voces dan cuenta de una vida judicial nutrida que le dio existencia sustancial, cuestión que demuestran los diferentes documentos que en torno a su creación se redactaron, en el que se relata su instalación el martes 7 de marzo de 1815, en Ario de Rosales, Michoacán, tomando protesta a los constituyentes magistrados José María Sánchez de Arriola (presidente), José María Ponce de León, Mariano Tercero y Antonio de Castro.

Pedro José Bermeo fue el primer secretario de lo civil y Juan Nepomuceno Marroquín el oficial mayor. Posteriormente, fueron nombrados Nicolás Bravo y Carlos María de Bustamante. La actuación de este órgano duró hasta el 15 de diciembre de ese mismo año, fecha en que fue disuelto junto con el Supremo Congreso y el Supremo Gobierno, por lo que se trasladó a Puruarán, Huetamo, Tlalchapa y Tehuacán (Martínez Peñaloza, 1985; Cabrera Acevedo, 1997).

Del citado decreto destaca el artículo 44, al establecer que la soberanía del pueblo correspondía al Supremo Congreso Mexicano. Además, en dicho documento constitucional coexistirían dos corporaciones, la primera del Supremo Gobierno, y la otra denominada Supremo Tribunal de Justicia, el cual estaría integrado por cinco personas, número que podría aumentarse si así lo determinaba el Congreso y según lo requirieran las circunstancias (artículo 181).

Los miembros del tribunal serían renovados cada tres años en la forma siguiente: “en el primero y en el segundo saldrán dos individuos; y en tercero uno: todos por medio de sorteo que hará el Supremo Congreso” (artículo 183); además habría dos fiscales letrados, uno para lo civil y el otro para lo criminal (artículo 184); al tribunal se le daría el tratamiento de “Alteza” y a sus integrantes el de “Excelencia”, pero sólo durante el tiempo de la comisión; los fiscales y secretarios durante su ejercicio deberían de ser llamados como “su Señoría” (Cabrera Acevedo, 1998: 95-98).

Una vez alcanzados los acuerdos entre los insurgentes, se firmó el Plan de Iguala, el 24 de febrero de 1821. Su artículo 15 establecía que subsistirían todos los ramos del Estado, por lo que la administración de justicia continuó con la organización que hasta la fecha tenía. Por su parte, los Tratados de Córdoba, firmados el 24 de agosto de 1821, establecían que una vez alcanzada la independencia se seguirían utilizando las leyes vigentes (artículo 12).

La Junta Provisional de Gobierno, instituida el 27 de septiembre de 1821, confirmó nuevamente a todas las autoridades novohispanas, por decreto de 5 de octubre de 1821.¹²⁷ Durante 1822, la discusión parlamentaria giró en torno a la creación de un Supremo Tribunal, mientras que otros opinaban que se debía continuar con el sistema gacitano.

En febrero de 1823, se expidió el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, que contemplaba en sus artículos 78 a 80 la creación del Supremo Tribunal de Justicia, integrado por nueve ministros. Una vez que Iturbide abdicó, el Congreso Constituyente anuló el Reglamento y dejó de existir dicho tribunal por decreto de 8 de abril de 1823. Meses después, el mismo Constituyente, mediante decreto, estableció de manera provisional el Supremo Tribunal de Justicia, con 13 ministros distribuidos en tres salas.¹²⁸

El Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, disponía en su artículo 18 que el Poder Judicial recaería en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales que se establecieran en cada Estado, por lo que se procedió a la elaboración de unas Bases para el establecimiento de la Corte Suprema, que se publicaron el 27 de agosto de 1824.

¹²⁷En el Diario de sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa, Imp. de Valdés, 1821, se dice que el establecimiento del Supremo Tribunal de Justicia era una cuestión que la Junta encontraba como algo no “tan necesario y urgente” por lo que se dejaría en manos del Constituyente (p. 209). La misma Junta determinó que la Audiencia haría en interinato las funciones del Supremo Tribunal, por decreto de la Soberana Junta Gubernativa de 21 de enero de 1822; esta situación continuó una vez instituido el Constituyente por un tiempo, pues se ratificaron todos los tribunales por decreto de 24 de febrero del mismo año.

¹²⁸Decreto sobre el Establecimiento Provisional y Planta de un Tribunal Supremo de Justicia, de 23 de junio de 1823.

La Constitución Federal de 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 4 de octubre de 1824 organizó el Poder Judicial en su artículo 123, el cual depositó dicho poder en una Corte Suprema de Justicia, con 11 ministros y un fiscal, integrando tres salas (Melo Abarrategui, Fix-Zamudio y Carpizo, 1976).

Los primeros ministros fueron nombrados el 23 de diciembre de 1824: Miguel Domínguez (que había sido corregidor de Querétaro), José Isidro Yáñez (antiguo oidor de la Audiencia de México), Manuel de la Peña y Peña (afamado jurisconsulto), Juan José Flores Alatorre (abogado), Pedro Vélez, Juan Nepomuceno Gómez Navarrete (antiguo ministro de justicia), Ignacio Godoy (abogado de la Real Audiencia), Francisco Antonio Terrazo (diputado del Congreso Constituyente), José Joaquín Avilés y Quiroz, Antonio Méndez (abogados), Juan Raz y Guzmán, y como fiscal Juan Bautista Morales (diputado del Constituyente).

El 12 de marzo de 1825, prestaron juramento ante Guadalupe Victoria y, tres días después, el 15 de marzo, quedó formalmente instalada la Corte, y una vez en funciones se presentó un Proyecto de Reglamento para la Administración de Justicia en los Negocios comunes, civiles y criminales del Distrito Federal, y de los territorios de la Federación Mexicana, de 30 de abril de 1825. Un año más tarde, se expidió el decreto en el que se determinaban las facultades de la Corte, entre las cuales estaba la elaboración de su reglamento interno.

Así surgieron las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de 14 de febrero de 1826, y el 13 de mayo de ese año finalmente el Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República, que contenía 47 artículos.¹²⁹

En cuanto a la organización del Poder Judicial Federal, la ley reglamentaria de los artículos 142 y 143 constitucionales fue promulgada el 20 de mayo de 1826. Para efecto de la competencia de los tribunales de circuito y jueces de distrito, se estableció la división del territorio de la República en seis circuitos: *I.* Estados de Chiapas, Tabasco y Yucatán. *II.* Estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca. *III.* Estado de México, el Distrito Federal y el territorio de Tlaxcala. *IV.* Estados de Michoacán, Querétaro, Guanajuato, y San Luis, y el territorio de Colima. *V.* Estado de Sonora y los territorios de las Californias; y *VI.* Estados de Durango y Chihuahua con el territorio de Nuevo México (Dublán y Lozano, 1826: 796-797).

Durante el siglo XIX y como demuestra la doctrina (Cabrera Acevedo, 1985-2005), el Poder Judicial de la Federación sufrió innumerables tribulaciones tanto a nivel constitucional como en el plano real. Las crisis económicas siempre terminaban repercutiendo en perjuicio de la impartición de justicia. Ser juez federal representaba una proeza. En algunos periodos históricos, los juzgados de distrito y/o los tribunales de

¹²⁹Dicho Reglamento estaba explícitamente elaborado con base en el Reglamento del Tribunal Superior de Justicia de España. Todavía en 1826 el ministro de Justicia y Asuntos Eclesiásticos hacía notorio en la Memoria del ministerio que los estados de Tlaxcala y Colima, entre otros, seguían funcionando con la Ley de 9 de octubre de 1812, cuestión que se repite en la Memoria del mismo ministerio en 1829, mostrando esta resistencia a dejar de aplicar la ley gaditana, apareciendo al menos hasta la Memoria de 1835.

circuito fueron suprimidos, lo que ocasionaba perjuicios a los brazos judiciales. La cabeza representada por los ministros tenía que hacer frente a estos problemas desde la capital, además de sortear guerras, conflictos políticos, secuestros, presiones, etcétera (Cárdenas Gutiérrez, 2005).

La república centralista 1836-1846

Después de 12 años de vigencia del régimen federal, aparecieron las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835. El centralismo dio como resultado el documento constitucional conocido como Las Siete Leyes Constitucionales, promulgadas entre el 15 y el 30 de diciembre de 1835, que conservaron la división tripartita de poderes. La primera de las leyes consagra una declaración clara y ordenada de los derechos fundamentales.

La segunda de las leyes constitucionales se refería a la organización del Supremo Poder Conservador. Este órgano ha sido criticado por la doctrina por sus excesos, pero también ha sido revalorado por la historiografía, no sólo como un poder de corte autoritario que estaba por encima de los tres poderes tradicionales, sino como una influencia del constitucionalismo francés que reaccionaba a la falta de control constitucional producto de la revolución liberal (Cruz Barney, 2006: 957-972).

La naturaleza jurídica del Supremo Poder era esencialmente política más que jurisdiccional, el cual surgió emulando al Senado constitucional francés de Sieyès. Se componía de cinco miembros y en realidad representaba un cuarto poder, colocado de manera indiscutible por encima de los tres poderes clásicos. La superioridad de este órgano de control respecto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial surgió de las exorbitantes funciones que desempeñaba.

Entre sus múltiples facultades, no sólo se encontraban las de declarar, con efectos generales, la nulidad de las leyes y decretos, así como de los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia cuando resultasen contrarios a la Constitución, sino también tenía facultades para suspender a la referida Corte; declarar la incapacidad física y moral del presidente de la República; suspender por dos meses las sesiones del Congreso General; aprobar o negar las sanciones a las reformas de la Constitución que acordase el Congreso; calificar las elecciones de senadores; y nombrar a los letrados para que juzgaran a los ministros de la Suprema Corte.

Reconociendo los vicios y extralimitaciones en las facultades de este Supremo Poder, debe tenerse en cuenta que el medio de control ejercido por éste comparte la finalidad del juicio de amparo, como lo es el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades del Estado. Por esta razón, algunos juristas como Noriega, consideran que:

El Supremo Poder Conservador tiene un gran mérito en la historia de nuestras instituciones, en especial, como antecedente de nuestro juicio de amparo, por ser la primera institución que surge en nuestro derecho, como guardián de la constitucionalidad de las leyes (Noriega Cantú, 1997: 93).

En el mismo sentido, como antecedente del juicio de amparo, se dirigen las reflexiones de Soberanes (1992: 128 y ss.).

La legislación centralista en el tema que nos ocupa arrojó la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, de 23 de mayo de 1837, la cual consideraba dentro de la organización a la Suprema Corte, Tribunales Superiores de Departamentos, Juzgados de primera instancia y jueces de paz; juicios verbales y conciliación.

La Constitución centralista de 1836 tuvo escasa vigencia, ya que fue duramente atacada por el grupo federalista. Sobre todo, se criticaron las omnímodas facultades del Supremo Poder Conservador. Esta reacción de los federalistas motivó que en el año de 1840 se produjera un proyecto de reformas a las Siete Leyes Constitucionales, para lo cual se formó una comisión de cinco diputados del Congreso Nacional, que se habría de encargar de su elaboración.

La doctrina ha considerado de relieve, para efectos de los antecedentes del juicio de amparo, el voto particular emitido por el diputado José Fernando Ramírez (Burgoa Orihuela, 1997: 495; Noriega Cantú, 1997: 93-94; Pallarés, 1982: 11; Arellano García, 1983: 99-100), siendo el único de los integrantes de la comisión que discrepó del proyecto de reformas elaborado, y que pugnó por la desaparición del Supremo Poder Conservador, órgano que consideraba “monstruoso y exótico en un sistema representativo popular”.

En el pensamiento del diputado Ramírez, en realidad se encontraba la influencia del sistema de control constitucional estadounidense. Dicho legislador consideró necesario sustituir el órgano político por uno de naturaleza estrictamente jurisdiccional, especialmente en favor de la Suprema Corte de Justicia, a través de una especie de impugnación que denominó “reclamo”. Esta influencia, probablemente, se debió a la obra *Democracia en América*, del francés Alexis de Tocqueville, que se había traducido al castellano unos años antes (Echánove Trujillo, 1931: 93 y ss.).¹³⁰ La parte medular de este célebre voto dice:

Una obra moderna que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia [...] Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador; ninguna otra medida podía, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de juntas Departamentales reclamaran alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese el fallo de la Corte de Justicia.

El proyecto de reforma presentado por la comisión no tuvo el eco suficiente dentro del Congreso y fracasó. El voto particular pasó inadvertido. A pesar de ello, en dicho voto se dejaron plasmadas las ideas que con posterioridad coadyuvarían a la implantación del sistema de control constitucional por vía jurisdiccional.

¹³⁰La obra aparece publicada en castellano en el año de 1837 por Sánchez de Bustamante.

En mayo de 1839, el Estado de Yucatán¹³¹ desconoció el sistema centralista que prevalecía en la República mediante las Siete Leyes Constitucionales, y adoptó un régimen federal.

De esta forma, el 23 de diciembre de 1840, se elaboró un proyecto de Constitución, cuya denominación oficial fue la de Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas, para la administración interior del Estado. Este documento fue suscrito por los diputados Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, Pedro C. Pérez, y Darío Escalante, aunque la autoría del mismo se imputa al primero de ellos.

El proyecto, además de contener una declaración o catálogo unitario de derechos fundamentales, estableció por primera vez en la historia del constitucionalismo mexicano un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y de los propios derechos fundamentales vía jurisdiccional, previsto en los artículos 53, 63 y 64, que un año después se convirtieron en los artículos 8º, 9º y 62 de la Constitución del Estado de Yucatán de 1841, germen de nuestro juicio de amparo.

En 1842, se formó un nuevo Congreso Constituyente. Se designó una comisión integrada por siete miembros para la elaboración de un proyecto de Constitución, debido al desagrado imperante entre gobernantes y gobernados respecto de las Siete Leyes Constitucionales. Dentro de esta comisión, existieron dos tendencias, una minoritaria, que pugné por un sistema federalista, y otro grupo mayoritario, que pretendió la continuidad del régimen centralista. Cada grupo elaboró un proyecto de Constitución.

A través de un esfuerzo de transacción, se elaboró un tercer proyecto que previó un sistema centralista. Este proyecto transaccional no agradó al presidente Antonio López de Santa Anna. Al respecto, resulta interesante el proyecto de la minoría compuesto por José Espinoza de los Monteros, Octaviano Muñoz Ledo y Mariano Otero. De estos tres diputados, se le atribuye a Otero la elaboración del proyecto de Constitución, en el cual se consideraba un sistema de control constitucional mixto, ya que previó el ejercicio de dicho control a un órgano jurisdiccional (Suprema Corte de Justicia), así como a un órgano político (Congreso federal).

Del análisis de las cuatro fracciones del artículo 81 del proyecto minoritario, se destaca que la Suprema Corte de Justicia conocía de las reclamaciones de los particulares en contra de los actos emanados de los poderes Legislativo o Ejecutivo de alguno de los estados que resultasen violatorios de las “garantías individuales” (fracción I).

El sistema propuesto resultaba muy reducido, quedando excluidos del reclamo por parte del ofendido los actos procedentes del Poder Judicial local y federal. Se restringía a las violaciones de los derechos fundamentales y no a toda infracción constitucional, como lo proponía Rejón en la Constitución yucateca de 1841.

Además del anterior control constitucional por vía jurisdiccional, se advierte en las fracciones II, III y IV del mencionado artículo 81 otro sistema de control de naturaleza política, consistente en que dentro del mes siguiente a la publicación de una ley

¹³¹ En aquella época también comprendía los territorios de los actuales estados de Campeche, Quintana Roo y una parte de Tabasco.

por el Congreso General el presidente, de acuerdo con su Consejo, o por 18 diputados o seis senadores, o tres legislaturas, podían solicitar la inconstitucionalidad de la ley ante la Suprema Corte, la cual la mandaría a revisión de las legislaturas de los estados, debiendo éstas decidir por mayoría, dentro de los tres meses siguientes si era o no inconstitucional.

La reclamación, por tanto, no se hacía por un particular y, si bien el reclamo se presentaba ante la Suprema Corte, los órganos encargados del control constitucional eran las legislaturas de los estados.

El sistema de control constitucional propuesto en este proyecto de la minoría, a pesar de ser inferior al de la Constitución yucateca de Rejón, resulta de importancia como antecedente del juicio de amparo, en tanto que representa el primer intento de implantación, en una Constitución con alcances nacionales, de un medio o instrumento protector de los derechos fundamentales.

Mediante decreto de 19 y 23 de diciembre de 1842, el Congreso Extraordinario Constituyente se disolvió, sustituyéndose por la Junta Nacional Legislativa, denominada también como la Junta de Notables. Esta Junta elaboró el documento constitucional denominado Bases de Organización Política de la República Mexicana, conocido como Bases Orgánicas, expedidas el 12 de junio de 1843 por López de Santa Anna, en calidad de presidente provisional de la República mexicana (Moreno Cora, 1902: 175).

Este texto fundamental tuvo vigencia hasta el decreto del 22 de agosto de 1846, expedido por el general José Mariano de Salas, mediante el cual se restauró la Constitución federalista de 1824. Durante los más de tres años de vigencia de las Bases Orgánicas, el país vivió una etapa de extrema turbulencia, debido a que, además de los problemas internos, tuvo lugar la guerra con los Estados Unidos de América.

Las Bases previeron la continuidad del régimen centralista y, a pesar de que se estableció un catálogo extenso de derechos, éstos carecieron de algún instrumento del control constitucional, ya que el Supremo Poder Conservador previsto en las Siete Leyes Constitucionales resultó suprimido y no se substituyó por otro.

Las funciones del Poder Judicial se redujeron estrictamente a la revisión de las sentencias pronunciadas por los jueces inferiores en asuntos en materia civil y penal, sin que se le otorgara facultad alguna como órgano de control constitucional. De manera muy tímida, se facultó a la Corte Suprema de Justicia para “oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente” (artículo 118-XVI).

Además, de manera aislada y como reminiscencia de las facultades omnímodas que el Supremo Poder Conservador ejerció en la anterior constitución, se estableció la facultad del Congreso de “reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases” (artículo 66-XVII).

Finalmente, en esta etapa destaca el Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal, de 29 de diciembre de 1846, emitido por Manuel Crescencio Rejón. En este documento, se siguen las líneas de los artículos 8º y 9º de la Constitución

yucateca de 1841, restringida en cuanto al ámbito de protección de sólo las garantías individuales.

La relevancia de este programa radica en que se pretendió el establecimiento del régimen federal, y fundamentalmente en la propagación, entre los juristas y políticos de la época, de las ideas del pensamiento de Rejón, que pugnó por la incorporación de un genuino sistema de control constitucional por vía jurisdiccional, amparando a los que lo solicitasen en el caso particular.

El Acta de Reformas de 1847

Con el regreso de los liberales al poder se emitió un decreto del general Salas, de 2 de septiembre de 1846, por el cual la Suprema Corte ejercería nuevamente las funciones que le confirió la Constitución de 1824. El Congreso Constituyente de 1846-1847 aprobó el Voto Particular de Mariano Otero acerca del juicio de amparo (artículo 25),¹³² confeccionado por Rejón en la Constitución yucateca de 1841, y se incluyó en el Acta Constitutiva y de Reformas, de 18 de mayo de 1847 (Ferrer Mac-Gregor, 2011d; Estrada Sámano y Estrada, 2011).

De conformidad con el artículo 25 del Acta de Reformas, una ley debía establecer los medios para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales del gobernado. Esta ley reglamentaria nunca se expidió. A pesar de ello, el 13 de agosto de 1848, se dictó la primera sentencia de amparo por un suplente del Juzgado de Distrito de San Luis Potosí, en ausencia del juez titular, invocando como fundamento directamente el referido artículo 25 (Oñate, 1957: 153-154; Cabrera Acevedo, 1997b; Arizpe Narro, 2006), si bien existieron demandas de amparo previamente a este histórico fallo, primero la presentada por García Torres, impresor de *El Monitor Republicano* (González Oropeza, 1996: 167-168), y luego otros casos en 1948 (González Oropeza y López Saucedo, 2010: 99-126; González Oropeza, 2009: 233 y ss.).¹³³

Este documento además de prever el amparo como mecanismo de protección de los derechos establecidos en la Constitución, contenía un medio de control político de las normas frente al texto fundamental, previsto en los artículos 23 y 24, por medio del cual se anulaba la ley que resultaba anticonstitucional.¹³⁴

¹³²Este precepto dispone: “Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo ya de la Federación ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”.

¹³³Concretamente, el promovido por Jeker Torre y Cía. Y Wilde y Cía. “por unos tercios de tabaco de su propiedad”, el 29 de julio de 1848; el promovido por coronel Tomás Andrade el 20 de julio de 1848, a quien se le ordena trasladarse de la ciudad de México a Huichipán; el de Lorenzo Pérez Castro, el 1 de agosto de 1848; y el de Darío Servín de la Mora en contra de las disposiciones del Supremo Gobierno que lo privan del empleo de Comandante de Escuadrón, promovido el 12 de febrero de 1848.

¹³⁴El texto de los preceptos es el siguiente:

“Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del congreso general, fuere reclamada como anticonstitucional, ó por el presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres legislaturas, la Suprema

El periodo previo al movimiento constitucionalista de 1857 estuvo precedido por una legislación judicial que ha resultado importante por el empeño que puso su hacedor, Teodosio Lares, y que se realizó durante el periodo centralista de 1853-1855. Las reglas que deben observarse en la Administración de Justicia aparecieron el 30 de mayo de 1853. En estas reglas se proponía una integración de 11 ministros numerarios, cuatro supernumerarios, repartidos en tres salas, y un fiscal.

La Suprema Corte tenía presidente y vicepresidente, ambos nombrados por el Poder Ejecutivo. Otro ordenamiento en este periodo es la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, de 16 de diciembre de 1853, en la cual la Suprema Corte de Justicia cambió su denominación por la de Tribunal Supremo.

Una vez establecidos los liberales, surgió la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, de 23 de noviembre de 1855, o más conocida como Ley Juárez, redactada por el benemérito cuando fungía como ministro de Justicia de Juan N. Álvarez. En esta ley, se vuelve a la denominación de “Suprema Corte de Justicia”, integrada por nueve ministros, y se restablecieron los juzgados de distrito y los tribunales de circuito.

Por decreto de 15 de febrero de 1856, se aumentó el número de magistrados suplentes de la Suprema Corte de Justicia. El 25 de abril de 1856, otro decreto introdujo a dicha conformación cuatro ministros supernumerarios.

La Suprema Corte como Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (1824-1855)

Como hemos visto en este breve repaso histórico, desde 1821 la tendencia había sido a ratificar la organización judicial que existía hasta el momento. En las discusiones del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, se disponía en el artículo 18 que el Poder Judicial debía recaer en una Corte Suprema de Justicia. Con este hecho, queda formalmente extinguida la Audiencia de México, pero aparece el problema de reorganizar todo el Poder Judicial.

En lo referente al Distrito Federal, el Senado de la República nombró “una comisión encargada de fijar las bases para el arreglo de la administración de justicia en los negocios comunes civiles y criminales del Distrito Federal”. Dicha Comisión integrada por Pedro Vélez, Lorenzo Zavala y Florentino Martínez presentó su informe el 30 de abril de 1825, en el que conminaba al Congreso a elaborar un Proyecto de Reglamen-

Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al escámen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado quedando anulada la ley si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el congreso general y las legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no anti-constitucional, y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el testo de la constitución ó ley general á que se oponga.

to para la Administración de Justicia en los Negocios Comunes, Civiles y Criminales del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación Mexicana.

Según esta Comisión, el órgano encargado de administrar justicia en el Distrito Federal debía ser la Suprema Corte de Justicia, lo anterior fue avalado por decreto de 12 de mayo de 1826, que confirmaba que las salas segunda y tercera de la Suprema Corte de Justicia conocerían de los juicios civiles y penales del Distrito Federal y de los territorios federales hasta que no hubiera leyes (y por ende órganos) que así lo dispusieran.

La Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito de 22 de mayo de 1834 establecía la creación de 22 juzgados de distrito, uno para cada estado (eran 20) y dos más, uno para el territorio de Nuevo México y otro para las Californias. El Distrito Federal junto con el territorio de Tlaxcala estaría circunscritos al del Estado de México.

Durante el régimen centralista y acorde con la organización territorial que en este sentido se desarrolla, se establecieron tribunales superiores en cada uno de los departamentos, que eran 24 para toda la República. Estos tribunales podían ser de tres tipos, según el número de ministros que tuvieran. El de primera clase contaba con 11 ministros y era el caso exclusivo de la ciudad de México.

Este tribunal capitalino contaba además con un fiscal y se integraba en tres salas. Sin embargo, de conformidad con la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, de 23 de mayo de 1837, se estableció que las funciones del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (o del Distrito de México, o del Departamento de México) sería la Suprema Corte de Justicia. No obstante, un decreto de 17 de julio de ese mismo año nos habla de su erección, lo cual se corrobora con el hecho de que José María Iglesias sustentó en este tribunal su examen como abogado, explicándonos en su biografía que lo hacía tal y como lo solicitaba la ley (Iglesias, 1893: 10).¹³⁵ En 1840, se determinaron los aranceles que debía cobrar el Tribunal Superior del Departamento de México.¹³⁶

Este régimen estuvo vigente hasta 1846. Aún regresando el federalismo, la Suprema Corte continuó funcionando como Tribunal Superior del Distrito Federal, según lo dispuso la legislación correspondiente promulgada por el general Salas el 2 de septiembre de 1846. Por tercera ocasión, el régimen volvió a ser centralista al expedirse las reglas que deben observarse en la Administración de Justicia de 30 de mayo de 1853, que retomaba la Ley de 1837, por lo que la situación de la Suprema Corte como Tribunal Superior continuó.

¹³⁵El Reglamento para el Gobierno Interior de los Tribunales Superiores, formado por la Suprema Corte de Justicia, de 15 de enero de 1838 determinaba que el examen de abogado debía sustentarse ante la primera sala del Tribunal Superior del Departamento o en su caso del Tribunal pleno (artículo 19). Lo anterior fue ratificado por el Decreto de 18 de agosto de 1843 sobre el Plan general de estudios de la República mexicana (artículo 19 y ss.). A estas leyes debió referirse Iglesias quien hizo su examen en 1845.

¹³⁶“Arancel de los honorarios y derechos judiciales que se han de cobrar en el Departamento de México por los secretarios y empleados de su Tribunal Superior, jueces de primera instancia, alcaldes, jueces de paz, escribanos, abogados, procuradores de número o apoderados particulares, y demás curiales ó personas que pueden intervenir en los juicios. Mandado observar por la Suprema Corte de Justicia de la República mexicana, conforme á lo prevenido en el artículo 55 de la ley de 23 de Mayo de 1837.” 12 de febrero de 1840.

En este periodo, fue encargada a Teodosio Lares la elaboración de la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, que estuvo lista el 16 de diciembre de 1853, la cual respetó la organización subsistente.

Los liberales logran hacerse del poder y en 1855 Juárez, como ministro de Justicia y Asuntos Eclesiásticos, elaboró la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios de 23 de noviembre. Entonces era presidente Ignacio Comonfort, que había sustituido a Juan N. Álvarez.

Esta ley fue controversial, pues disponía la desaparición de un orden judicial que sustancialmente había prevalecido por varios siglos, entendiéndose de manera errónea el concepto de justicia especializada. La ley disponía la creación del Tribunal Superior del Distrito Federal, con lo cual ordenaba a la Corte dejar de conocer de los asuntos del Distrito y territorios federales (artículo 9º). También se estableció la organización de los jueces de primera instancia para el Distrito Federal.

El 26 de noviembre de 1855, el general Álvarez nombró a los magistrados que integrarían el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, quedando organizado de la siguiente forma: cinco magistrados propietarios, Juan B. Lozano (presidente), Manuel Aguirre, Manuel Díaz, J. Antonio Bucheli y Bernardino Olmedo; dos fiscales, José María Castillo Velasco y Francisco García Anaya y, como suplentes: Manuel Siliceo, Miguel Buenrostro, Ignacio Cid del Prado, Julián Cantú y Pedro Ruano.

En 1861, se nombraron nuevos integrantes con Juárez en el poder, aumentando los sueldos de los magistrados (en algún tiempo y algunos escritos son también llamados ministros) Justino Fernández (presidente), Ignacio Mariscal, Ignacio Reyes, Bernardino Olmedo y José Simón Arteaga (propietarios); José María Castillo Velasco y Mariano Antúnez (fiscales); Ignacio Baz, Napoleón Soborio y Pedro Ordaz (supernumerarios); y Nicolás Pizarro Suárez, Ignacio Jáuregui, Manuel Inda, José Lozano y Antonio Aguado (suplentes).

Después de abatido el Segundo Imperio, el Tribunal Superior se recompuso por decreto de 2 de marzo de 1868, también rubricado por Juárez. Se elaboró el Reglamento del Tribunal Superior, de 26 de noviembre de 1868, publicado dos días después en el *Diario Oficial*, en el que destaca su influencia en la justicia indiana y el mecanismo de interpretación legal que podía ser interpuesto por el tribunal ante el Congreso de la Unión.

De esta forma, el Tribunal Superior de Justicia contó formalmente con 156 años de existencia, a partir de la Ley Juárez de 1855, aunque sustancialmente sus funciones se realizaron por la Suprema Corte de Justicia desde 1826.

La Constitución federal de 1857

Como es bien sabido, el sistema representativo, democrático y federal, convertido en una verdadera tradición constitucional mexicana que había comenzado en 1824, continuó su consolidación en la Constitución de 1857. Resulta interesante “la crítica de los críticos” de esta Constitución, como se refiere Andrés Lira González (1998). El artículo 90 se refiere a la integración de la Suprema Corte con 11 ministros propietarios,

cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, durando seis años en el encargo, y como requisitos ser mayores de 35 años e instruidos en derecho.

La competencia de los tribunales federales se estableció en el artículo 96. Nacen las controversias constitucionales (entre Estados y en las causas en que la Unión fuera parte) y la Suprema Corte se constituye en última instancia de los tribunales federales, así como competente para resolver los juicios de amparo (artículo 102). Al otorgarle esta última atribución, inicia nuestro más alto tribunal su etapa de Suprema Corte constitucional, o “la primera Corte Constitucional”, como prefiere denominarlo Soberanes (1992: 77 y ss.).

Durante 1858, se libró una lucha de descalificaciones mutuas entre conservadores y liberales a través de decretos. En uno de ellos se abrogó la Ley Juárez, mientras que en otro se desconoció la Constitución de 1857, lo que originó confusión e impidió que subsistiera la Suprema Corte, la que tuvo que desaparecer por decreto de 22 de noviembre de 1859.

Juárez ordenó a los tribunales superiores de los estados que se ocuparan de los asuntos en última instancia a falta de la Suprema Corte. Finalmente, por decreto de 27 de junio de 1861, se reinstaló de nueva cuenta el máximo Tribunal Federal. En ese mismo año, se expidió la primera Ley de Amparo u orgánica reglamentaria de los artículos 101 y 102, de 30 de noviembre de 1861 (Barragán Barragán, 1987a).

Por decreto de 24 de enero de 1862, Benito Juárez suprimió los juzgados de distrito y tribunales de circuito; sus funciones las desempeñaría la Corte y los jueces de Hacienda de los estados. Para 1862, la Suprema Corte de Justicia de la Nación contó con un nuevo reglamento (decreto de 29 de julio).

La intervención francesa dio como resultado el Segundo Imperio que recayó en Maximiliano de Habsburgo. Este régimen produjo un documento constitucional denominado Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (de 10 de abril de 1865), el cual dejaba la organización judicial a una ley de posterior elaboración, la que se expidió a finales de ese año (18 de diciembre de 1865).

Una vez restaurada la República, el propio Juárez, por decreto de 18 de septiembre de 1866, restableció los juzgados de distrito y los tribunales de circuito. Un año más tarde, se instaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1 de marzo de 1867), y al siguiente año se nombraron ministros.

En 1869, se expidió la segunda Ley de Amparo (Barragán Barragán, 1987b). A los meses de expedirse esta ley, surgió el denominado “amparo Vega”, que le daría un nuevo cauce al Poder Judicial y a su competencia. No debe perderse de vista que, a partir del año de 1824, se definieron como inatacables los actos o resoluciones de los órganos de gobierno de los estados, lo que implicó un rechazo a cualquier tipo de revisión por parte de los distintos niveles de gobierno. Las resoluciones judiciales emitidas por los poderes judiciales de los estados tampoco podían ser revisadas por los tribunales federales (González Oropeza, 2003: 281).

Esta tendencia se mantuvo durante los siguientes años. Sin embargo, a partir de la regulación del juicio de amparo en 1869, se abrió el debate sobre la procedencia de este juicio en contra de las sentencias de los tribunales superiores de justicia de las entida-

des federativas, destacando que el artículo 8º de la Ley de Amparo de forma expresa contenía la prohibición respectiva, al impedir la impugnación contra negocios judiciales.

Dentro de los argumentos que defendían la prohibición de que a través del juicio de amparo se garantizara la exacta aplicación de la ley en los juicios civiles, destacaba aquel que sostenía que un contexto en el que dichos procesos fueran procedentes mataría de un solo golpe la soberanía de los estados y aniquilaría el principio fundamental del sistema político, el federalismo, lo anterior en razón de que los poderes federales sólo pueden hacer aquello que expresamente les ha sido concedido en el pacto fundamental, siendo reservadas el resto de las facultades para los estados.

En lo penal existía una ley que permitía expresamente al juez de amparo que verificara la exacta aplicación de la ley al caso concreto. En cambio, en materia civil no existía ninguna norma que concediera esta atribución a la autoridad judicial, por lo tanto, no podía ir más allá de lo permitido por la norma (Vallarta Ogazón, 2002: 218).

Bajo una perspectiva innovadora, cuyo pilar era el respeto al texto constitucional, precisamente en el año de 1869, la Suprema Corte emitió un fallo paradigmático, cuando se suscitó el caso en el que un juez de primera instancia de Sinaloa, Miguel Vega, fue suspendido en el ejercicio profesional como abogado por el Supremo Tribunal Superior del Estado, al haber fallado en primera instancia un caso en materia penal en contra del texto de la ley expresa.

La razón por la que resulta célebre este caso radica en la determinación de la Suprema Corte al proteger a Miguel Vega, el juez de letras de Culiacán, Sinaloa, en contra de los actos del Tribunal del Estado de Sinaloa, resolviendo implícitamente sobre la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley de Amparo que, como ya se citó, estableció la prohibición expresa de la procedencia del amparo en contra de negocios judiciales. Esta ejecutoria, de 29 de abril de 1869, significó el replanteamiento de un paradigma a partir del cual no se estimaba conveniente la revisión de las sentencias de los jueces de los estados, fallo que culminaría con la aceptación expresa de procedencia del amparo judicial en la ley de 1882.

En 1867, Sebastián Lerdo de Tejada llegó a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia, estando en el gobierno Benito Juárez. Tras la reelección de éste, Lerdo tuvo sus objeciones y se autopostuló como candidato. El debate no era nuevo, ya que desde el Constituyente de 1856 se había discutido la naturaleza del presidente de la Corte en torno a si el cargo debía ser de elección popular o por alguna otra instancia (Cabrera Acevedo, 1989: 87).

Finalmente, Lerdo logró llegar a la presidencia de la República, y en la Suprema Corte asumió el cargo José María Iglesias, después de la respectiva elección por sufragio universal. Para entonces, el Poder Judicial de la Federación fue sometido a un sinnúmero de vaivenes políticos que tuvo que enfrentar Iglesias, pues los hechos habían llevado a considerar tal posición como un “trampolín”, ya fuera para la presidencia de la República o para un escaño en el Congreso.

Durante la presidencia de José María Iglesias, se suscitaron hechos que marcarían aquel periodo. Uno de estos acontecimientos fue el conocido caso del *desamparo de los jesuitas*, donde el juez de distrito Bucheli fue sancionado por conceder la suspensión

de amparo a unos jesuitas aprendidos con base en el artículo 33 constitucional. Este caso dejó ver la difícil situación en la que se encontraba el país en materia de libertad religiosa.

Otros asuntos de relieve en la época fueron la serie de sentencias que emitió el Poder Judicial federal sobre la llamada “incompetencia de origen” (Mendieta Cuapio y González Blanco, 2009), cuestión que dividió a los ministros de la Corte en dos posturas. El tema de la incompetencia de origen doctrinalmente ha sido dividida en dos etapas, la primera, que concluye con el “amparo Morelos” y la llegada de Vallarta a la Suprema Corte; y la segunda, que inicia con las críticas que se esgrimieron sobre esta resolución, fuertemente apoyada por Ignacio L. Vallarta (Gudiño Pelayo, 1999: 239).

El punto toral de la controversia que resolvería la Suprema Corte en ese célebre caso, radicó en si se debía igualar la competencia con la legitimidad de la autoridad, no obstante que la Suprema Corte ya tenía precedentes en los que había interpretado esta problemática (González Oropeza, 1989: 818-824).¹³⁷

El caso Morelos consistió en que un diputado de la legislatura de ese Estado tenía impedimento para desempeñarse como tal, en virtud de que había sido electo cuando aún ocupaba un cargo político; por otro lado, Francisco Leyva, el gobernador del Estado, se había hecho reelegir contrariando la Constitución local, de tal suerte que se intentó reformar dicho pacto fundamental para legitimar la reelección del gobernador, procedimiento que fue cuestionado, en razón de que intervino un legislador ilegítimo y en la promulgación un gobernador cuya calidad era cuestionable (González Oropeza, 1989: 828-829).

José María Iglesias estimó que por autoridad competente debía entenderse también a aquella que era legítima, en tanto que la legitimidad era presupuesto de la competencia, con lo cual se infringía el artículo 16 constitucional, y por tanto resultaba procedente el amparo (González Oropeza, 1989: 811).¹³⁸

Cuatro años después, en el caso de León Guzmán, quien era presidente del Tribunal Superior de Justicia de Puebla, se planteó la infracción del artículo 16 de la Constitución, en tanto que la legislatura erigida como gran jurado no era tribunal competente al no ser imparcial, pues había sido acusada por el quejoso ante el Senado como usurpadora del poder público. El juez de distrito otorgó el amparo por no considerar como legislatura a la reunión de personas erigida en jurado. La Suprema Corte revisó la sentencia en agosto de 1878 (Gudiño Pelayo, 1999: 249).

Vallarta emitió su voto con el que desvirtuó la sentencia y cuya argumentación con el tiempo llegaría a consolidarse (González Oropeza, 1989: 811). Al respecto, el jurista jalisciense consideró que la legitimidad y la competencia eran dos cosas esencialmente distintas, en tanto que la elección hecha en términos legales en persona que posea los requisitos necesarios, estimó, constituye la legitimidad de una autoridad, y

¹³⁷Manuel González Oropeza analiza estas cuestiones preliminares en el estudio denominado: “El Amparo Morelos”. Destaca el caso del amparo Pablo Solís, en tanto que un supuesto juez de lo criminal en Mérida, mantuvo preso y encausado al quejoso, aplicándose el artículo 16 de la Constitución igualando la competencia de la autoridad con la legitimidad.

¹³⁸Comenta Manuel González Oropeza que esta resolución “provocó una avalancha de protestas y apoyos que hacen del caso, uno de los más comentados y debatidos de la Suprema Corte de Justicia”.

la competencia no es más que la suma de facultades que la ley da para ejercer ciertas atribuciones.

De esta forma, la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público, y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se llama autoridad (Vallarta Ogazón, 2002: 87-88), por lo cual únicamente el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados son los únicos que pueden calificar la legitimidad de los nombramientos, sin que la Corte lo pueda realizar.

Asimismo, el presidente, al nombrar a los secretarios de despacho y demás empleados de la Unión, es el único que puede calificar la legitimidad de los mismos, pues de lo contrario habría que desconocer los artículos 41 y 117 de la Constitución, porque el derecho de nombrar lleva implícito el de calificar los requisitos que tengan las personas nombradas y el de juzgar la validez y legalidad del nombramiento (Vallarta Ogazón, 2002: 90-92).

A raíz de estos hechos, el Poder Judicial de la Federación fue ganando, al final de la década de los ochenta del siglo XIX, fama y prestigio, y luchaba por convertirse en contrapeso de los otros dos poderes, a pesar del malestar que esto causaba en algunos juristas de la época, cuando Porfirio Díaz fue electo presidente de la República.

La llegada de Díaz a la presidencia, desde el particular punto de vista del Poder Judicial, significó para algunos un retorno a la sumisión al Ejecutivo de ese poder. Sin embargo, es en este periodo cuando resalta la figura emblemática de Ignacio L. Vallarta como presidente de la Suprema Corte, que ciertamente supo conservar las distancias y proponer reformas que marcaron la identidad del Poder Judicial.

En este lapso, acontece el nacimiento del sistema jurisprudencial actual. La importancia que habían adquirido los procesos de amparo motivó que algunos ministros se remitieran a los mismos. Así, en el Código de Procedimientos Civiles de 1872, se vino a reconocer algo que, además de un hecho, resultaba un principio propuesto por muchos juristas de la época, entre ellos Vallarta: que el juez además de la ley tendría ahora la posibilidad de citar cinco ejecutorias en el mismo sentido como fundamento de su sentencia. Lo anterior no fue automático ni sencillo, por lo que tuvieron que pasar algunos años para que este instrumento pudiera ser ordenado y utilizable.

Ignacio L. Vallarta fue presidente de la Corte de 1877 a 1883. Durante su mandato y a propuesta suya, se hizo la reforma pertinente para que el presidente de la Corte dejara de ocupar además el cargo de vicepresidente de la República.

Una reforma a la Ley Federal Electoral de 1882 estableció que el presidente de la Suprema Corte no podía ser reelegido en el periodo sucesivo, sino después de un año de haber cesado sus funciones. Esta reforma recogía la desconfianza del Ejecutivo, que veía con malos ojos el peso político que habían tenido Iglesias y Vallarta.

Este principio fue extendido a los ministros en la Constitución de 1917 sin mayor discusión, dándose por sentado que si se aplicaba al presidente debía aplicar a todos. Bajo esta nueva reforma, en 1883, se procedió a nombrar nuevos ministros, y contemporáneamente Manuel González, entonces presidente de México con permiso de Díaz, comenzó a organizar los tribunales federales, estableciendo nuevos juzgados de distrito.

El Poder Judicial federal durante el Porfiriato tuvo que adaptarse en muchos sentidos. La inercia que lo había constituido en un poder fuerte ante la sociedad a través del juicio de amparo, tuvo que medirse ante los ejercicios de autoridad de Díaz.

También en esta época comenzaron interesantes debates acerca del amparo judicial, como la tesis de don José María Lozano a propósito de que el amparo solicitado contra la inexacta aplicación de la ley sólo debía entenderse procedente para asuntos penales, pero no civiles. La Corte se encargó de que, en los años subsecuentes, el principio se flexibilizara y se aplicara también a los asuntos civiles, hasta que ya en la Ley de Amparo de 1882 quedó establecido, en el artículo 57, el plazo para instar el amparo judicial en materia civil.

También en estos años fue materia de constante y polémica discusión la inamovilidad de los jueces. Como hemos visto, los ministros de la Suprema Corte eran nombrados por elección popular, mientras que los demás jueces federales eran elegidos por el Ejecutivo, pero no existía una regla, ley o criterio para determinar la duración del encargo. Algunas voces, como Justo Sierra, proponían que los jueces federales y sobre todo los ministros debían ser inamovibles, para así preservar el principio independencia, principio crucial en el ejercicio jurisdiccional. Lo anterior no fue bien visto por el Ejecutivo. El trabajo de Sierra en el alto tribunal y su prestigio hicieron que, a pesar de la fuerte crisis en la que entró en los últimos años del porfiriato, dicha institución pudiera subsistir.

La Constitución federal de 1917 y sus reformas

Alcanzada la Revolución, comenzaron los debates para elaborar una nueva Constitución, que en el consenso de la mayoría debía apegarse a la de 1857. El proyecto presentado por Venustiano Carranza fue modificado en cuanto al número de ministros, de nueve a 11. El Constituyente consideró necesario introducir la inamovilidad, cuestión que abrirá la discusión durante el siglo XX.¹³⁹

Durante los días 21, 22 y 31 de enero, se aprobaron los artículos 94 y 107 relativos al Poder Judicial. El debate más arduo se dio en torno al amparo contra las resoluciones de los órganos jurisdiccionales (se buscaba un control constitucional difuso por parte de los órganos jurisdiccionales locales, pero no se logró por temor a caciquismos) (Moreno, 1982).

Las primeras reformas al artículo 94 se efectuaron en 1928 (publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1934). Se determinó que la Suprema Corte de Justicia funcionaría en pleno y en salas, creándose tres salas de cinco ministros cada una, elevándose el número de 11, que establecía el texto original, a 16 integrantes (Fix-Zamudio, 2003: 543-544).¹⁴⁰

¹³⁹El proyecto original fue turnado a la Comisión de Reformas a la Constitución para su estudio, presentando una modificación en el debate del 21 de enero de 1917, para que finalmente quedar aprobado por 148 votos a favor.

¹⁴⁰Comenta Héctor Fix-Zamudio que la propuesta de dividir a la Suprema Corte en Salas, no era una idea novedosa, habiéndose señalado esta necesidad en el año de 1878 por Ignacio Mariscal; sin embargo, en la iniciativa que presentó como

Los debates en el Congreso nos muestran las preocupaciones de la época, por un lado, por la independencia judicial, ligada a la preocupación de no volver al régimen porfirista, resaltando el temor por las noticias que llegaban de Europa acerca del fascismo que escogía jueces y los supeditaba al poder. Por otro, se debatía sobre un sistema para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de modo que no se condicionara su independencia (Sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 25 de abril de 1928), y se hacía en esta época palpable el rezago de las causas pendientes.

La reforma trató de atemperar todos estos problemas con la elección de jueces probos bajo la fórmula “podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta”,¹⁴¹ lo que suscitó acaloradas discusiones, pues había que calificar la conducta de los jueces federales y podría dar como consecuencia la posibilidad de remover, so pretexto de mala conducta, a los jueces incómodos para determinado régimen.¹⁴²

La segunda reforma de 1934 (*Diario Oficial de la Federación* de 15 de diciembre de 1934) aumentó otra vez el número de ministros de 16 a 21, creándose una cuarta sala en materia laboral. Asimismo, se estableció un periodo de seis años para el encargo de ministro, magistrado de circuito y juez de distrito.¹⁴³

El 19 de diciembre de 1940, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas a los artículos 73, fracción IV, inciso 4º, 94 y 111 constitucionales, estableciendo la inamovilidad judicial, cuestión que provocó la intervención de algunos diputados en el Congreso que opinaban que esta figura no era apta para nuestro sistema:

La inamovilidad judicial podrá ser aplicable para esos países de larga historia en materia judicial; pero no para un país nuevo, como el nuestro, en formación, con una lucha de clases intensa, con una falta de definición política de los miembros del Poder en las bajas esferas, porque no podemos negar que en las Secretarías de Estado, en los juzgados, en los tribunales, aún se encuentran multitud de personas que no simpatizan con la Revolución y que no pierden oportunidad para sabotear el movimiento revolucionario y para introducir desorientación y cuantos obstáculos encuentran a su alcance para que las leyes revolucionarias no se apliquen (H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 22 de diciembre de 1943, intervención del diputado José María Suárez Téllez).

Llegó así la tercera reforma al artículo 94 en el año de 1944 (*Diario Oficial de la Federación* de 21 de septiembre de 1944), que dio paso a esta figura pero no definiti-

secretario de Justicia y que fue la base de la Ley de Amparo de 1869 y retomada por el Constituyente de Querétaro, se estableció que siempre funcionaría en Pleno para conocer los juicios de amparo, y no fue sino hasta la reforma de 1928 en que se aceptó que funcionara en Pleno y tres salas.

¹⁴¹Fórmula que se tomara del artículo 3º de la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787.

¹⁴²La reforma se aprobó en lo general y en lo particular por 185 votos, para pasar al Senado de la República, la cual aprobó el proyecto de Declaratoria con 43 votos, para ser finalmente en términos del artículo 135 constitucional a las legislaturas de las entidades federativas.

¹⁴³Se dispensó la segunda lectura y sin debate se aprobó por 133 votos, para ser enviada al Senado de la República, la cual aprobó el proyecto de Declaratoria, para remitirla en términos del artículo 135 constitucional a las legislaturas de las entidades federativas.

vamente, pues con la reforma de 1994 se optó por una tercera vía. Se suprimió la duración del encargo de seis años para ministros, magistrados y jueces. También se suprimió la mención del número de las salas (se aprobó sin debate por 98 votos, por considerarse especial y de urgente resolución).

El 30 de diciembre de 1950, se aprobó un importante decreto que modificó sustancialmente al Poder Judicial federal,¹⁴⁴ reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1951,¹⁴⁵ con la cual se crearon los tribunales colegiados de circuito. El conocimiento de los amparos se dividió entre estos nuevos órganos y la Suprema Corte. Los primeros conocían de las infracciones procesales, mientras que las salas y el pleno de la Corte resolvían de las infracciones de fondo.

Si bien con la creación de los tribunales colegiados disminuyeron los asuntos que llegaban a nuestro más alto tribunal,¹⁴⁶ no terminó el rezago, pues en realidad todos los asuntos podían llegar a éste a través del recurso de revisión, fungiendo primordialmente como un tribunal de casación.

Por otra parte, en esta reforma al artículo 94 constitucional, y también con el ánimo de combatir el rezago, se aumentó el número de ministros de 21 a 26, debido a la creación de cinco ministros supernumerarios que integraban la Sala Auxiliar, con la particularidad de que en ningún caso podían integrar el tribunal pleno. Así, esta reforma permitió:

La designación de cinco ministros supernumerarios encargados transitoriamente del despacho del rezago de amparos directos en la Tercera Sala, a fin de que ésta, desde que entre en vigor tal reforma, se encargue de resolver los nuevos amparos directos contra sentencias de segunda instancia pues lo que se propongan contra los fallos de instancia única, habrán de resolverse por los tribunales colegiados de circuito. Estos tribunales, cuyo número podrá fijar y ampliar la ley secundaria, conocerán, además, en revisión, de los amparos indirectos que constituyan el actual rezago de la tercera sala en esa materia y de los nuevos de cualquier orden que fallen los jueces de distrito. Serán así estos tribunales colegiados un poderoso auxiliar para acabar con el rezago y evitar que de nuevo se produzca en las distintas salas de la Corte normalizando así el funcionamiento de la justicia federal (Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 21 de noviembre de 1950).

El papel de la Suprema Corte se amplió sustancialmente, concediéndosele la facultad de intervención y decisión en los casos en que se reclamara la inconstitucionalidad de una ley o se estableciera una interpretación directa de un texto constitucional.

En concordancia con la creación de los nuevos tribunales colegiados de amparo, la reforma previó la facultad a la Suprema Corte de unificar los criterios contrarios entre los tribunales colegiados de circuito, con lo que se generaba certeza sobre aquellos criterios que debían ser aplicados.

¹⁴⁴Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 21 de noviembre de 1950, en la que se dio lectura al dictamen sobre una iniciativa procedente del Ejecutivo que reforma los artículos 73, fracción VI, base cuarta, 94, 97 párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁵Posteriormente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una fe de erratas el 14 de marzo de 1951.

¹⁴⁶En 1949 llegaban a 32,850 casos pendientes de resolver.

La reforma constitucional de 25 de octubre de 1967 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en esa fecha) otorgó la posibilidad a los ministros supernumerarios de formar parte del pleno al suplir a los numerarios. Esta reforma es en realidad una revisión de la de los años cincuenta, debido a que el rezago continuaba, aunque había disminuido, de tal modo que en 1964 existían 10 mil asuntos pendientes.¹⁴⁷

Asimismo, en la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 30 de abril de 1968, por una parte, se introdujo la facultad discrecional de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellos asuntos de “importancia trascendente para los intereses de la nación”, cuya competencia originaria correspondía a los tribunales colegiados y, por otra, se otorgó la competencia a las salas para conocer de la inconstitucionalidad de leyes cuando exista jurisprudencia del pleno, lo que aligeró considerablemente la carga de trabajo.

Estas reformas constitucionales y legales, si bien nacieron con el objeto de combatir el rezago, marcaron los cimientos de lo que vendría después, es decir, la concepción y la idea de convertir materialmente a la Suprema Corte en un tribunal constitucional.

El 28 de diciembre de 1982, se reformó el artículo 94, en relación con la forma en que los ministros de la Corte pueden ser privados de sus puestos, remitiendo al Título Cuarto de la Constitución, reforma que derogó la referencia relativa al supuesto de mala conducta contenido en el artículo 111 de la Constitución.¹⁴⁸

Con las reformas de 10 de agosto de 1987 a la Constitución, y de 5 de enero de 1988 a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la que se abrogó la anterior Ley Orgánica, se establecieron los primeros pasos para perfilar a la Corte como un tribunal especializado de naturaleza constitucional, como lo señala la exposición de motivos de dicha reforma. De esta forma, el control de mera legalidad, que antes de la reforma conocía la Suprema Corte, pasó a los tribunales colegiados de circuito.

Entre los aspectos fundamentales a destacar de esta reforma, se encuentran los relativos a la tendencia de conferir atribuciones originales de la Suprema Corte a los tribunales colegiados de circuito, al remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que no se consideraran de importancia trascendente, en razón a la cuantía y posteriormente a la materia; al fortalecer al pleno de la Suprema Corte como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación; y al fortalecer las garantías jurisdiccionales de los miembros del Poder Judicial, para que pudiesen llevar a cabo sus tareas de forma independiente (Fix-Zamudio y Cossío Díaz, 1996: 161).

Seis años después, aparece una de las reformas constitucionales, en materia judicial, más importantes en el siglo XX, la reforma de 31 de diciembre de 1994, la cual,

¹⁴⁷En la parte relativa de la exposición de motivos presentada por el Poder Ejecutivo el día 19 de noviembre de 1965 ante la Cámara de Senadores, se expresó lo siguiente: “De acuerdo con los datos estadísticos correspondientes al año de 1964, existían, pendientes de resolución, 3,288 asuntos de competencia del pleno, 2,361 de la sala penal, 6,153 de la sala administrativa, 1,246 de la sala civil y 1,378 de la sala del trabajo, haciendo un total de 10,055 negocios en rezago. En el año de 1965, lejos de disminuir, el acervo de asuntos rezagados ha tenido sensible aumento”.

¹⁴⁸Se aprobó en lo general y en lo particular por 313 votos, para después ser enviada en términos del artículo 135 constitucional a las legislaturas de las entidades federativas.

al igual que la de 1951, constituyó un partaguas en el ámbito jurisdiccional, en razón de los cambios orgánicos y competenciales del Poder Judicial de la Federación.

La importancia de la reforma de 1994 se desdobra en dos aspectos fundamentales, primero, en la composición orgánica de nuestro más alto tribunal y, segundo, en la creación de todo un sistema de control constitucional, acercándose considerablemente a los tribunales constitucionales europeos.

En cuanto a la composición orgánica del alto tribunal, se volvió al texto original de la Constitución de 1917, reduciéndose el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia de 26 a 11. Asimismo, se suprimió la inamovilidad de sus miembros, al establecer un periodo de 15 años en el ejercicio del cargo, aunque en el artículo transitorio cuarto del decreto de reformas se estableció que el periodo de los actuales ministros vencería en forma escalonada, el último día de noviembre de 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015, según fuera el caso.¹⁴⁹ Esta nueva composición orgánica acercó a la Corte al modelo típico de los tribunales constitucionales europeos, cuyos miembros varían entre nueve y 16, y que son electos por periodos determinados.

Otro aspecto importante fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano integrante del Poder Judicial e independiente de la Suprema Corte, para la administración del Poder Judicial federal y para velar por la carrera judicial, a través de sistemas objetivos de control y ascenso de los funcionarios judiciales. Con la creación del Consejo se libró a la Suprema Corte de aquella carga administrativa que antes realizaba.

Adicionalmente a estos cambios orgánicos, la reforma de 1994 estableció un sistema de control constitucional, que se vio cristalizado en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995 (Cossío Díaz, 2001).¹⁵⁰ Si bien con precedentes en el siglo XIX, se creó un nuevo proceso que tuvo como objeto la impugnación abstracta de las normas de carácter general, de competencia exclusiva del pleno de la Corte, semejante a las acciones europeas y, particularmente, al recurso de inconstitucionalidad español.

La denominada *acción de inconstitucionalidad* ha sido criticada por la doctrina, por el porcentaje de un tercio de los integrantes de los órganos legislativos para encontrarse legitimados para ejercitarla, al resultar demasiado elevada, como también lo es el voto favorable de por lo menos ocho ministros para que sea procedente y se realice la declaratoria de inconstitucionalidad respectiva (Brage Camazano, 2000), votación calificada que recientemente se ha adoptado también para el juicio de amparo y para la declaratoria general de normas generales (no fiscales), en los términos del nuevo contenido del artículo 107 constitucional (reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, vigente el 4 de octubre de ese mismo año).

¹⁴⁹Si bien con el fallecimiento de los ministros Humberto Román Palacios (2004) y José de Jesús Gudiño Pelayo (2010), se ha modificado esta previsión constitucional.

¹⁵⁰Esta reforma constitucional respondió a un importante cambio en las estructuras sociales que en un principio se adecuaban a un presidencialismo fuerte y un partido hegemónico, con lo cual la vía de solución de los conflictos del país fue imperantemente política; sin embargo al tener más presencia, el resto de los partidos políticos, en la vida nacional, fue necesario implementar y fortalecer los medios de solución por la vía jurisdiccional.

Por otra parte, se ampliaron los supuestos de procedencia de la *controversia constitucional* (Cossío Díaz, 2008), que resuelve los conflictos constitucionales entre los órganos, poderes y entes del Estado (Arteaga Nava, 1995: 71 y ss.). Ahora, los municipios se encuentran legitimados para promoverla (Hernández Chong Cuy, 1997), y procede asimismo la controversia entre los distintos órganos integrantes de los diversos niveles de gobierno, en los términos de la propia ley reglamentaria.

Si bien las controversias constitucionales se previeron desde el texto original de la Constitución de 1917 (e incluso en el texto fundamental de 1857), en la práctica el único instrumento de control constitucional efectivo fue el juicio de amparo, si se tiene en cuenta que desde 1917 hasta la reforma de 1994, es decir, durante 77 años de vigencia de este instrumento, se presentaron apenas cerca de 50 casos (SCJN, 2000; Cossío Díaz, 1998: 3-25, especialmente 8)¹⁵¹ y en la mayoría no se realizó estudio de fondo,¹⁵² lo cual se explica debido al presidencialismo y al sistema de partido hegemónico que caracterizó a México a lo largo del siglo XX.

En la actualidad, se ha ampliado, mediante interpretación jurisprudencial, el objeto de las controversias constitucionales a violaciones indirectas a la Constitución (Gudiño Pelayo, 2000). Las sentencias que se dicten en estos procesos también pueden tener efectos generales, requiriendo la votación favorable de por lo menos ocho ministros; en caso contrario, sólo tendrá efectos entre las partes, en los casos específicos que establece el artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria.

A partir del 4 de febrero de 1995,¹⁵³ y hasta el 3 de octubre de 2011,¹⁵⁴ fecha en que finalizó la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* (SCJN, 2004), se advirtió la utilidad del sistema creado a través de estos nuevos mecanismos, con el objeto de garantizar la supremacía constitucional, la división de poderes, el federalismo y el pluralismo democrático, lo que ha propiciado que los sujetos legitimados recurran a estos instrumentos, que anualmente han presentado un promedio de 45.2 acciones de inconstitucionalidad y 96.2 controversias constitucionales,¹⁵⁵ como a continuación se presenta:

¹⁵¹Existen discrepancias en el total de controversias presentadas desde 1917 hasta la reforma de 1994. Mientras que el estudio de la Suprema Corte señala sólo 42 casos, José Ramón Cossío afirma la existencia de 55 demandas.

¹⁵²La controversia constitucional 2/1932 representa uno de los pocos asuntos que la Suprema Corte estudió el fondo declarando la nulidad de la ley impugnada. La demanda la presentó el procurador general de la República, en su carácter de representante de la Federación en contra del Poder Legislativo del estado de Oaxaca. La Corte emitió su fallo en diciembre de 1932, declarando la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos de Oaxaca.

¹⁵³El inicio de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* fue el 4 de febrero de 1995, en términos de lo dispuesto por el Acuerdo General 5/1995 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 13 de marzo de 1995. Las bases quedaron establecidas en el diverso Acuerdo General 9/1995 del Tribunal Pleno.

¹⁵⁴La Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación* inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales. Cfr. “ACUERDO GENERAL NÚMERO 9/2011, DE VEINTINUEVE DE AGOSTO DE DOS MIL ONCE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL QUE SE DETERMINA EL INICIO DE LA DÉCIMA ÉPOCA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.

¹⁵⁵Debe destacarse que en el año 2001 más de 300 controversias fueron similares al referirse a la impugnación de la reforma constitucional en materia indígena por municipios del estado de Oaxaca.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD	
AÑO	NÚMERO PRESENTADAS
1995	1
1996	10
1997	10
1998	12
1999	17
2000	41
2001	40
2002	35
2003	26
2004	30
2005	39
2006	55
2007	173
2008	134
2009	88
2010	35
2011	23
Total	769
PROMEDIO AL AÑO	45.2

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	
AÑO	NÚMERO PRESENTADAS
1995	19
1996	54
1997	33
1998	28
1999	37
2000	30
2001	348
2002	65
2003	111
2004	104
2005	69
2006	131
2007	97
2008	171
2009	112
2010	123
2011	105
Total	1637
PROMEDIO AL AÑO	96.2

Posteriormente, mediante reforma constitucional de 21 de agosto de 1996 en materia electoral, junto con sus respectivas reformas legales, se continuó reforzando el sistema de control constitucional. Por un lado, se eliminó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, cubriendo la zona de inmunidad estatal que existía para combatir leyes electorales. Procede ahora la acción de inconstitucionalidad como un control constitucional de las leyes electorales.

Por otra parte, el antiguo Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, incorporándose dentro de su competencia el conocimiento del *juicio de revisión constitucional electoral*, con el objeto de combatir la inconstitucionalidad de los actos concretos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, que junto con el *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano* constituyen garantías constitucionales en materia electoral de competencia de ese órgano jurisdiccional.

El 23 de mayo de 2002, el pleno de la Corte resolvió la contradicción de tesis 2/2000, entre la sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referida a la posibilidad de ese tribunal de desaplicar artículos legales cuando contraríen la Constitución, en la resolución de algún recurso o juicio de su competencia;¹⁵⁶ y la tradicional jurisprudencia de la Corte relativa al control difuso de la constitucionalidad de normas generales.¹⁵⁷

La resolución de la contradicción de tesis mencionada determinó que no existía tal contradicción, en tanto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en ningún supuesto podía desaplicar artículos de normas que contraríen el texto de la Constitución.¹⁵⁸

Esta resolución se basó en la interpretación del artículo 105 constitucional que establece que “[l]a única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, con lo cual quedaron excluidos el juicio de amparo y los procesos ante el Tribunal Electoral para resolver sobre la constitucionalidad de una norma electoral.

¹⁵⁶ Cfr. La jurisprudencia: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES” (Informe Anual 1997-1998). Esta tesis se deriva de la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 16 de julio de 1998, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-033/98, promovido por el Partido Frente Cívico.

¹⁵⁷ Cfr. Las tesis jurisprudenciales 73 y 74/99 del Pleno cuyos rubros son: “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”. Y “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo X, agosto de 1999, pp. 18 y 5).

¹⁵⁸ Véanse las tesis jurisprudenciales 23, 25 y 26/2002 del Pleno de la Suprema Corte cuyos rubros son: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”, “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”, Y “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo XV, junio de 2002, pp. 82, 81 y 83).

Con esta decisión se creó una nueva zona de inmunidad (que la reforma de 1996 había cubierto, subsanando la deficiencia de 1994) para la impugnación de leyes en materia electoral, toda vez que la única vía para plantear la inconstitucionalidad de las normas electorales es la acción de inconstitucionalidad, con lo cual la legitimación activa quedó limitada a unos pocos casos —minorías parlamentarias, el procurador general de la República y partidos políticos—, y por un plazo reducido para el ejercicio de la acción; encontrándose en estado de indefensión aquellos particulares, cuyos derechos políticos son afectados por normas electorales que se presumen inconstitucionales, toda vez que no tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

Por otro lado, el juicio de amparo es improcedente cuando se alegue la violación de los derechos políticos, de conformidad con la improcedencia prevista en el artículo 73 de la Ley de Amparo y la propia jurisprudencia de nuestro más alto tribunal.

En el llamado “amparo Castañeda”, resuelto en 2005, se vio claramente la imposibilidad de “cualquier vía” para que un ciudadano pudiera impugnar la inconstitucionalidad de una norma electoral por un acto concreto de aplicación, derivado de su impedimento legal para contender en las elecciones presidenciales de 2006 con el carácter de candidato independiente, lo cual generó nuevas discusiones en torno al tema y reflexiones sobre la posibilidad de acudir al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, es decir, ante la Comisión y la Corte Interamericana con sede en San José de Costa Rica, como en efecto sucedió, siendo dicho caso el primero de condena al Estado mexicano (Ferrer Mac-Gregor y Silva García, 2009).

La décima reforma al artículo 94 tuvo lugar el 11 de junio de 1999 (comentarios y críticas en Carbonell, 2000: 329-350), con la cual se confirmó la tendencia de “fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional”, como textualmente señaló la exposición de motivos del proyecto de decreto que el presidente de la República envió al Senado como cámara de origen. Asimismo, se estableció una facultad para que el pleno del Alto Tribunal, mediante la expedición de acuerdos generales, estuviera en posibilidades de realizar una adecuada distribución de asuntos de su competencia originaria a las salas de la Corte y a los tribunales colegiados de circuito, a fin de mejorar la impartición de justicia mediante una mayor prontitud en su despacho.

En un primer momento, la Suprema Corte expidió los acuerdos 5 y 6 de 1999, y el acuerdo 4 de 2000, en los que se establecieron las bases de tramitación de los amparos directos, el envío de asuntos a los tribunales colegiados de circuito en amparo indirecto, así como las reglas para el envío de asuntos de competencia originaria del pleno a las Salas de la Corte.

Posteriormente, se emitió el acuerdo 5/2001, de 21 de junio, que con varias modificaciones permaneció vigente hasta 2013, relativo a la determinación de los asuntos que conservaría para su tramitación el tribunal pleno y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los tribunales colegiados de circuito. Este acuerdo contribuyó sensiblemente a la disminución de los casos en la Suprema Corte.

Tanto el acuerdo de 1999 como el de 2001 tuvieron una disposición que fue sido objeto de análisis y críticas (Mejía, 2004; Ferrer Mac-Gregor, 2002b). Este precepto es el relativo al envío de los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, a los tribunales colegiados cuando en la demanda se hubiere impugnado una ley local o un reglamento federal o local (Cossío Díaz, 2002a: 148).¹⁵⁹

Las observaciones expresadas al respecto se refirieron a que la Suprema Corte, como tribunal constitucional, no debía delegar aquellos asuntos que implicaran el estudio de la constitucionalidad de una norma general a tribunales inferiores cuando no existe jurisprudencia, en razón de los criterios contradictorios que se pueden emitir al respecto y sobre todo por la pérdida de fuerza como tribunal constitucional que ello significaba. Por otra parte, se adujo la “circularidad” que se provoca, en tanto que permite que la Corte disponga del contenido de preceptos constitucionales, ya que los límites se establecen en los propios acuerdos (Cossío Díaz, 2002a: 144).

La reforma constitucional al artículo 94 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 reforzó el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte. Como se verá más adelante, se crearon los plenos de circuito, con la finalidad de que las contradicciones de tesis que antes conocía de forma exclusiva la Suprema Corte ahora sean resueltas por esos nuevos órganos; y también ahora el Alto Tribunal puede declarar la invalidez de normas con efectos generales en el juicio de amparo, lo cual robustece a la Suprema Corte “como un tribunal garante de nuestra Constitución, que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del Estado mexicano en su conjunto”, como lo expresa la exposición de motivos.

Esta reforma provocará que se sigan expidiendo acuerdos generales por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, como sucedió con el trascendental acuerdo de 29 de agosto de 2011, por el que se determinó el inicio de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, evento reservado a los puntos de inflexión más significativos de la historia judicial en México; o bien, el acuerdo general 11/2011, de 4 de octubre de 2011, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad en materia de amparo, en términos del reformado artículo 107, fracción II, párrafo segundo, constitucional.

Las señaladas reformas constitucionales de 1987, 1994, 1996, 1999 y 2011, junto con los acuerdos generales referidos, de manera consciente han marcado las directrices para convertir a la Suprema Corte de Justicia en un órgano jurisdiccional especializado en materia constitucional, sin que sea obstáculo la aceptación del control difuso de constitucionalidad/convencionalidad por el alto tribunal, al resolver sobre el

¹⁵⁹ José Ramón Cossío comentando los Acuerdos 6/99 y 10/2000 señala: “Con esta última afirmación queremos decir que los Acuerdos [...] están asignando a los tribunales colegiados la competencia para decidir de manera exclusiva y definitiva todo lo relacionado con la constitucionalidad de las leyes locales y de los reglamentos federales, estatales y del Distrito Federal. Respecto de estos ordenamientos, la remisión es total, lo que conduce a una fragmentación, es decir, a que no exista una sola Constitución, sino a que exista aquella que determina el Pleno respecto de leyes y tratados federales, y aquella que establecen los colegiados respecto a las leyes locales y a los reglamentos de cualquier orden normativo”.

cumplimiento de la resolución de fondo dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso Radilla*, cuyo engrose fue publicado el 4 de octubre de 2011.

El problema que estimamos se presentaba antes de 2001 consistía en que la mayoría de los asuntos que ingresaban y resolvía la Corte no entrañaban propiamente cuestiones de constitucionalidad. Basta ver las estadísticas de los años 1995-2000 para darse cuenta que eran considerablemente menores los asuntos donde existía planteamiento de constitucionalidad, en comparación con la cifra de aquellos cuya decisión no implicaba la aplicación o interpretación directa a la normativa constitucional.

Por ejemplo, analizando el informe de labores del presidente de la Suprema Corte del año 2000 (Segundo Informe Anual de Labores, ministro Genaro David Góngora Pimentel, Suprema Corte de Justicia, 15 de diciembre de 2000, y su Anexo Estadístico, Suprema Corte de Justicia, México, 2001), el total de asuntos que ingresaron fue de 6,108 casos (593 menos que en 1999) más 2,047 existentes pendientes de resolución, lo que arrojaba una cifra de 8,155 expedientes; resolviendo el pleno (364) y las dos salas (3,119) un total de 6,869 asuntos (84.2 por ciento).

Sin embargo, sólo se presentaron en dicho año 37 controversias constitucionales y 41 acciones de inconstitucionalidad, que sumados a los amparos contra leyes en los que se entró al fondo del asunto, se tiene una cifra menor a los asuntos de mera legalidad (contradicciones de tesis, recursos de queja, incidentes de inejecución de sentencias y de repetición del acto reclamado, conflictos competenciales, recursos de revisión administrativa, etcétera).

No obstante, debido a los acuerdos generales dictados por el pleno de la Suprema Corte, especialmente el 5/2001, el ingreso de los casos en el año 2001 se redujo drásticamente a 3,413 en comparación con los que entraron en el año 2000 (6,108), es decir, en un año disminuyó cerca de 50 por ciento el total de asuntos.

En los últimos años, esta tendencia ha sido fluctuante. En 2003, ingresaron 8,275, aunado a 589 que no se habían resuelto al iniciar el periodo, resolviéndose 7,807, con lo que quedaron pendientes 1,057 asuntos (Informe Anual de Labores 2003, México, Poder Judicial de la Federación, 2003). En 2004, ingresaron 4,335, aunado a los 1,070 pendientes, resolviéndose 4,735, con lo cual quedaron pendientes 670 (Informe Anual de Labores 2004, México, Poder Judicial de la Federación, 2004). En 2005, la Suprema Corte recibió 6,980 asuntos, sumados a los 670 pendientes por resolver, de los cuales se resolvieron un total de 7,154, quedando pendientes 496 expedientes por resolver (Informe Anual de Labores 2005, México, Poder Judicial de la Federación, 2005).

Por su parte, en el año 2006, el Máximo Tribunal del país recibió un total de 3,876 asuntos, sumados a los 496 pendientes, de los cuales fueron resueltos 3,706 expedientes, quedando pendientes de resolución 594 (Informe Anual de Labores 2006, México, Poder Judicial de la Federación, 2006). En 2007, el ingreso de asuntos fue de un total de 3,845, sumados a los 594 expedientes pendientes, de los cuales 3,868 fueron resueltos, quedando pendientes 569 (Informe Anual de Labores 2007, México, Poder Judicial de la Federación, 2007).

En 2008, sumados al rezago anterior, fueron recibidos 6,115 asuntos, de los cuales se desprende que fueron resueltos un total de 6,006 expedientes (Informe Anual de Labores 2008, México, Poder Judicial de la Federación, 2008). Para 2009, la Suprema Corte tenía un rezago de 678 expedientes, que fueron sumados al ingreso anual de 4,564 asuntos, resolviendo 4,308 (Informe Anual de Labores 2009, México, Poder Judicial de la Federación, 2009). En 2010 se recibieron 5,024 asuntos, sumados a los 885 expedientes en rezago, fallando un total de 4,563 (Informe Anual de Labores 2010, México, Poder Judicial de la Federación, 2010).

En 2011, se recibieron 5,177 asuntos y egresaron 5,121 (Informe Anual de Labores 2011, México, Poder Judicial de la Federación, 2011). En 2012, se recibieron 5,851 asuntos y egresaron 6,002 (Informe Anual de Labores 2012, México, Poder Judicial de la Federación, 2012). En 2013, se recibieron 4,775 asuntos y egresaron 4,647 (Informe Anual de Labores 2013, México, Poder Judicial de la Federación, 2013). Y en 2014, se recibieron 7,747 asuntos y egresaron 6,826 (Informe Anual de Labores 2014, México, Poder Judicial de la Federación, 2014).

Como puede apreciarse, entre 2003 y 2014, el número de asuntos promedio que anualmente resolvió la Suprema Corte fue de 5,395.

A nuestro modo de ver, se requiere seguir reduciendo los asuntos que resuelve la Suprema Corte, con la finalidad de fortalecer su carácter de tribunal constitucional, lo cual podría lograrse con los acuerdos plenarios, cuya facultad constitucional comenzó en la reforma de 1987 y continuó en 1994, 1999, 2011 y 2013, siempre y cuando su finalidad sea precisamente la depuración de los asuntos de contenido constitucional que deba conocer, y no como ha sucedido con algunos acuerdos, al delegar su competencia originaria en casos netamente constitucionales a los tribunales colegiados de circuito, convirtiéndolos en esos casos en órganos terminales en nuestro sistema que resuelven de manera definitiva e inatacable aspectos no sólo de legalidad, sino también de constitucionalidad.

Si bien la Suprema Corte mantiene su competencia originaria en estos asuntos, lo cierto es que se debilita su concepción como tribunal constitucional al delegar una atribución esencialmente constitucional a órganos jurisdiccionales de legalidad. El inicio de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación* constituye una oportunidad para revisar los acuerdos generales referidos, que delegan atribuciones que debiera no delegar la Suprema Corte, cuyo referente esencial actualmente es el acuerdo general 5/2013, aprobado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 13 de mayo de 2013, y que derogó el histórico acuerdo 5/2001 vigente hasta entonces, sobre el cual se realizará un breve análisis más adelante.

El artículo 94 y sus reformas

A la luz de las referencias históricas recién expuestas, a continuación se analizará el artículo 94 constitucional párrafo a párrafo, esto es, según la división que plantea el propio texto constitucional en cada uno de estos 13 fragmentos.

Párrafo primero. El ejercicio del Poder Judicial de la Federación

En la redacción original de la Constitución de 1917, se estableció en el primer párrafo del artículo 94 que se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación “en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito”, con lo cual se conservó la redacción original del artículo 90 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, con la salvedad que esta última nombraba al alto tribunal “Corte Suprema de Justicia”, denominación utilizada generalmente en los textos fundamentales de la época de los países latinoamericanos.¹⁶⁰

Con el paso del tiempo, dicha redacción sufrió modificaciones en razón de los cambios sociales y políticos, que a la vez se tradujeron en cambios jurídicos, para dar así respuestas eficaces a los desafíos que planteaba la época, y muy particularmente los desafíos concernientes al crecimiento de los asuntos y el rezago judiciales, que representó uno de los mayores problemas del Poder Judicial de la Federación durante la primera mitad del siglo XX.

En la primera redacción del artículo 94 de la Constitución de 1917, que entonces sólo contaba con tres párrafos, se estableció en el primero de éstos

- 1) Que se depositaba el Poder Judicial de la Federación “en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito”;
- 2) Que el número y atribuciones de dichos tribunales los fijaría la ley;
- 3) Que la Suprema Corte se compondría de once Ministros;
- 4) Que dicho tribunal siempre funcionaría en pleno;
- 5) Que sus audiencias serían públicas, con excepción “de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren”;
- 6) Que las sesiones se celebrarían en los periodos y términos que estableciera la ley;
- 7) Que a estas debían concurrir al menos dos terceras partes de sus miembros; y
- 8) Que las resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos.¹⁶¹

¹⁶⁰De hecho, esta denominación se conserva en la mayoría de las constituciones latinoamericanas vigentes, concretamente, en las de Argentina (1994), Colombia (1991), Costa Rica (1949), Chile (1980), Ecuador (1998), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Honduras (1982), Nicaragua (1987), Panamá (1972), Paraguay (1992) y Perú (1993). En cambio, en las normas fundamentales de vigentes de Bolivia (2007) y Venezuela (1999), existe un Tribunal Supremo de Justicia; en Brasil (1988), un Supremo Tribunal de Justicia; en Cuba (1976), un Tribunal Supremo Popular; en Puerto Rico (1952), un Tribunal Supremo; y en República Dominicana (2002) y Uruguay (1967) una Suprema Corte de Justicia. *Cfr. Estructura y Competencia de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en Iberoamérica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

¹⁶¹“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito: cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de dieciséis Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o dividida en tres Salas, de cinco Ministros cada una, en los términos que disponga la ley. Las audiencias del Tribunal Pleno o de las Salas, serán públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público exijan que sean secretas. Las sesiones serán celebradas en la forma y términos que establezca la ley respectiva. La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo. Los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.

Actualmente, el párrafo primero del artículo 94 contempla solamente el primer elemento de los citados, esto es, los órganos del Poder Judicial de la Federación en los que se deposita dicha potestad, lo cual es así desde 1967, año en el que se realizó la quinta reforma a este artículo, y si bien posteriormente dicho primer párrafo continuó siendo objeto de reformas, desde entonces y a la fecha este espacio se reserva exclusivamente para nombrar a los citados órganos judiciales. A continuación, se precisan los motivos de estas reformas.

En una primera reforma a este párrafo del artículo 94 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928,

- 1) Se precisó la expresión “Juzgados de Distrito” para distinguirla de los “Tribunales de Circuito” (pues originalmente se hablaba indistintamente de “Tribunales de Circuito y de Distrito”); y
- 2) Se modificó la composición y funcionamiento de la Suprema Corte, al establecer que dicho tribunal se integraría de dieciséis ministros (anteriormente, eran once) y que podría funcionar en tres salas integradas por cinco ministros cada una (originalmente, se estableció que la Corte siempre funcionaría en pleno). Asimismo,
- 3) Se derogó el requisito del quórum para sesionar (ya que antes se establecía que, para que la Corte sesionara, debían concurrir al menos dos terceras partes de sus miembros).

Después, en la reforma constitucional de 15 de diciembre de 1934, volvió a modificarse la estructura de la Suprema Corte, al establecer que ésta se compondría de 21 ministros (y ya no dieciséis), y que dicho tribunal funcionaría en cuatro salas de cinco ministros cada una.

Asimismo, con la reforma constitucional de 21 de septiembre de 1944, se suprimió la referencia al número de Salas en que podría funcionar la Suprema Corte, quedando únicamente la expresión “salas”.

Y, con la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951, aparecen finalmente los Tribunales Colegiados en materia de amparo, diversos a los Tribunales Unitarios en materia de apelación ordinaria en materia federal. Además, se introdujeron los ministros supernumerarios, los que en ningún caso integrarían el Pleno.

Estas cuatro reformas al párrafo primero del artículo 94 de la Constitución (que, en substancia, tuvieron el objeto de aumentar paulatinamente el número de integrantes de la Corte hasta la creación de los primeros tribunales colegiados de circuito) encuentran su origen tal vez en la conocida resolución de 1869 dictada por la Suprema Corte de Justicia en el “caso Miguel Vega”, en la que la doctrina de la procedencia del juicio de amparo en negocios judiciales (esto es, del amparo de una instancia o, como se le nombra actualmente, *amparo directo*) fue reconocida por el alto tribunal por primera vez en la historia de la justicia en México (a pesar de que apenas tres meses antes había sido aprobada una Ley de Amparo que, en su artículo 8º, prohibía expresamente la procedencia del amparo en negocios judiciales), y a partir de entonces evolucionaría a tal punto que, ya en la Ley de Amparo de 1882, quedó plenamente consolidada, al establecer en su artículo 57 el plazo para instar el amparo judicial en materia civil.

Años después, en el Congreso Constituyente del pacto fundamental actual, el debate sobre la procedencia del amparo judicial volvió a aparecer con especial relevancia, al grado de que incluso don Venustiano Carranza, en su mensaje en carácter de primer jefe ante el Constituyente de 1916, refirió literalmente que había que reconocer “que, en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos”.¹⁶²

No obstante la determinación del Constituyente de 1917, la crítica de la procedencia del amparo en negocios judiciales subsistió en un sector relevante de la doctrina, en donde destaca particularmente don Emilio Rabasa, quien llegó a calificar esta pretensión de que el Alto Tribunal potencialmente pudiera conocer de todo asunto de la jurisdicción ordinaria (sea del fuero local o federal) vía amparo directo como “la imposible tarea de la Corte”, en virtud de que estimó que no resultaba razonable aspirar a que el máximo tribunal de país resolviera en definitiva todas estas controversias —en principio, del conocimiento exclusivo de la jurisdicción ordinaria— vía amparo. La predicción de Rabasa se confirmó a tal punto que, pocos años después, el rezago que tenía la Suprema Corte alcanzó importantes dimensiones, generando en razón del tiempo de resolución de los casos situaciones claras de denegación de justicia.¹⁶³

La primeras respuestas a este problema del rezago en materia de amparo judicial, como ya se dijo, consistieron en aumentar el número de integrantes de la Corte, que originalmente fue de 11, y que en 1928 aumentó a 16, y luego en 1934 a 21, hasta que finalmente en 1951 aparecieron los tribunales colegiados de circuito.

En la exposición de motivos de esta última reforma, quedó constancia de la consideración del Constituyente Permanente de adoptar diversos caminos para abatir el rezago judicial. Uno de ellos, seguramente el menos ortodoxo, radicaba en ampliar las situaciones de improcedencia del juicio de amparo, lo que por otra parte habría propiciado un mayor alejamiento de las personas en la defensa de sus derechos.

Esa decisión no fue adoptada y en cambio se decidió instituir dichos tribunales colegiados, para que participaran en la actividad jurisdiccional de amparo, estableciéndose los tribunales unitarios de circuito como órganos de apelación en materia federal.

La justificación en la creación de estos primeros tribunales federales de amparo consistió en que conocieran del rezago existente en la Primera, Tercera y Cuarta salas de la Suprema Corte. Asimismo, se tuvo en cuenta la necesidad de que éstos fueran colegiados en su integración, en tanto que sólo como cuerpos compuestos podrían despachar de forma expedita los amparos de su competencia.¹⁶⁴

¹⁶²Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1995.

¹⁶³En el año de 1930 existían 10,067 juicios de amparo pendientes de resolución, cifra que se triplica para 1949, alcanzando un total de 32,850 negocios sin fallar; Cfr. Exposición de motivos correspondiente a la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951.

¹⁶⁴*Idem.*

El problema del rezago durante la segunda mitad del siglo XX, a pesar de la creación de los tribunales colegiados de circuito y su multiplicación desde 1951, se mantuvo, además de que el papel predominante de la Suprema Corte de entonces fue el un tribunal de casación, lo que motivó diversas reformas constitucionales más, dirigidas al aumento del número de ministros y de salas integrantes de la Corte, como ha quedado reseñado en el apartado precedente. Sin embargo, el número de asuntos sin resolver continuaba como un tema central, lo que propició una nueva reforma constitucional, la de 1987, con un nuevo enfoque consistente en la depuración de los asuntos que debía resolver la Suprema Corte.

En la exposición de motivos presentada por el Poder Ejecutivo en abril de 1987, se propuso que los tribunales colegiados conocieran de los problemas de legalidad, sin distinguir sobre la cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas.

Con esta reforma se buscó que la resolución de controversias sobre cuestiones de constitucionalidad fuera del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia, lo cual representó el primer paso para convertirla en un órgano especializado en la resolución de conflictos derivados de la interpretación directa de la normativa constitucional, sistema que se ampliaría con la reforma de 1994 y se perfeccionaría con las diversas reformas de 1996 y 1999.

Con la reforma de 1987, en el primer párrafo del artículo 97, se suprimió la determinación de que los tribunales colegiados de circuito conocerían de amparo, y los tribunales unitarios de apelación, especificando exclusivamente que los tribunales de circuito serían colegiados y unitarios, en razón de que los tribunales colegiados también tendrían jurisdicción en la revisión de resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, con lo cual su competencia no sería exclusiva en materia de amparo.

Asimismo, como ya se citó, una de las reformas más importantes al Poder Judicial de la Federación se suscitó en el año de 1994 que, entre otras consecuencias, tuvo la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que fue incorporado en la estructura del Poder Judicial y, en esa reforma, se le integró en el párrafo primero en estudio como uno de los órganos en los que se depositaba dicho poder. Como antecedentes de esta institución en su concepción moderna, se encuentran los casos de Italia (Fix-Zamudio, 1997: 15-20)¹⁶⁵ y España (pp. 20-26),¹⁶⁶ siendo su principal objetivo el de establecer

¹⁶⁵Comenta Héctor Fix-Zamudio que en Italia esta institución se remonta a 1880, año en que por real decreto se estableció una Comisión Consultiva; posteriormente se creó el Consejo Superior de la Magistratura en 1907, el cual se integraba mayoritariamente por miembros designados por las cortes de casación. Con el fascismo se retornó a la sujeción de los juzgadores al Ministerio de Gracia y Justicia. Al concluir la Segunda Guerra Mundial y con la reunión de la Asamblea Constituyente que expidió la Constitución de 1948, se establecieron los lineamientos actuales del Consejo Superior de la Magistratura.

¹⁶⁶En 1926 se estableció el Consejo Judicial teniendo como funciones las de velar por el prestigio de los tribunales y su personal, premiar los actos meritorios y corregir los actos o negligencias de los funcionarios judiciales; podía acordar la separación de los funcionarios, previa audiencia del Consejo de Estado. Más adelante en 1974 con la Ley de Bases Orgánicas de la Justicia, se reguló el gobierno de los juzgados y tribunales a través de los presidentes, salas y juntas de gobierno, del Consejo Judicial y del presidente del Tribunal Supremo. Por último se instauró el actual Consejo General del Poder Judicial, bajo la Constitución de 1978.

un régimen de gobierno y administración de los tribunales, que garantizara su autonomía e independencia frente a los otros órganos de poder y, específicamente para el caso de México, también para disminuir la carga administrativa que anteriormente tenía la Suprema Corte (Cossío Díaz, 2002b).

La manera prevista para la designación de los consejeros de la Judicatura en un primer momento generó polémica para algunos juristas, porque se pensó que podía afectarse la división de poderes, debido a que uno de éstos debía ser propuesto por el Poder Ejecutivo, dos por el Senado y tres por el propio Poder Judicial, a donde además se integraba el presidente de la Suprema Corte, quien también lo es del Consejo (Burgoa Orihuela, 1995: 55).¹⁶⁷

El sistema de insaculación para elegir a los consejeros de la Judicatura provenientes del Poder Judicial de la Federación fue modificado mediante la reforma constitucional de 11 de junio de 1999, al determinar que sería el Pleno de la Suprema Corte, por una mayoría calificada, el órgano que los designaría de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

Además, con dicha reforma, el Consejo de la Judicatura Federal dejó de ser considerado como depositario del Poder Judicial de la Federación y se le reguló en el artículo 100 constitucional, como un órgano con independencia técnica de ese poder y, por lo tanto, se le dejó de mencionar en el primer párrafo del artículo 94 en comento, no obstante que en realidad sí llegó a realizar funciones jurisdiccionales, en los casos a que se refiere el artículo 123, apartado B, fracción XII, relativo a los conflictos en materia laboral entre el Poder Judicial federal y sus servidores públicos (Melgar Adalid, 1999: 51-66).

En 1996, se reformó nuevamente la Constitución con objeto de fortalecer el sistema jurídico en materia electoral, con lo cual se buscó perfeccionar el respeto y garantía de los derechos político-electorales de los ciudadanos, los medios de impugnación en materia electoral y la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación,¹⁶⁸ con lo cual se modificaron los artículos 60, 94 y 99 de la Ley Fundamental, y se integró a dicho tribunal electoral al primer párrafo del artículo en comento como uno más de los órganos en los que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación. Con estas reformas se ocupó un importante escaño en uno de los temas que se han convertido en fundamentales en nuestra cultura democrática.

¹⁶⁷ Este autor señala que el conjunto de facultades que se adscribían al propio Consejo lo convertían en un órgano hegemónico que estaría por encima de la Suprema Corte, en lo que a sus facultades corresponde, resultando que la intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo pugnaría con el espíritu del artículo 49 constitucional.

¹⁶⁸ El Tribunal Electoral tuvo como antecedentes al Tribunal de lo Contencioso Electoral entendido como un órgano autónomo de carácter administrativo dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja. Este tribunal se integraba por siete magistrados supernumerarios y dos supernumerarios, nombrados por la Cámara de Diputados, a propuesta de los partidos políticos. En 1990 se estableció el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo en la materia electoral, siendo sus resoluciones obligatorias y únicamente los Colegios Electorales podían modificarlas o revocarlas. En 1993 se modificó el artículo 41 de la Constitución, estableciendo que ese tribunal sería autónomo y la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Posteriormente, se reformó la Constitución en 1996 incorporando al Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial de la Federación.

Por último, debe mencionarse que el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece tres supuestos adicionales a los previstos en el artículo 94 constitucional en cuanto a los órganos que ejercen el Poder Judicial de la Federación. Se trata del jurado federal de ciudadanos y “[l]os tribunales de los estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la Justicia Federal”.

Por lo que hace al jurado popular, si bien tiene antecedentes en las constituciones de 1857 y en 1917, con cierta actividad en el siglo pasado, lo cierto es que ha caído completamente en desuso (Rabasa, 1998; Sodi, 2001), no obstante regularse su funcionamiento en el artículo 308 del Código Federal de Procedimientos Penales:

En los casos de la competencia del Jurado Popular Federal, formuladas las conclusiones del Ministerio Público y de la defensa, el tribunal que conozca del proceso señalará día y hora para la celebración del juicio, dentro de los quince siguientes, y ordenará la insaculación y sorteo de los jurados.

Segundo párrafo. El Consejo de la Judicatura Federal

Con las reformas constitucionales de 31 de diciembre de 1994, se creó el Consejo de la Judicatura Federal, con la finalidad de aliviar la carga administrativa que tenía la Suprema Corte, otorgándole otras dos facultades, las de vigilar y disciplinar, con lo cual, siguiendo una teoría de la responsabilidad del Estado, el Poder Judicial tiene desde entonces en el citado Consejo un órgano de autocontrol y autofiscalización, que permite un mejor desempeño en el ejercicio jurisdiccional, así el fortalecimiento del derecho constitucional de acceso a la justicia.

Como recién se citó en el apartado anterior, en 1994, se estimó al Consejo de la Judicatura Federal como uno de los órganos en los que se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, al nombrarlo en el primer párrafo del artículo 94 constitucional, en donde permaneció incluso con la reforma de 1996, hasta que finalmente con la reforma de 11 de junio de 1999 se le excluyó de dicho primer párrafo y se le cita desde entonces en el segundo fragmento, que a la fecha se ha mantenido sin variaciones.

Este órgano representa una especie de contraloría general que le permite a la Suprema Corte enfocarse en los asuntos relevantes y que, con el tiempo, la han perfilado hacia su adecuación como tribunal constitucional, por lo que el Consejo tiene como función primordial la de vigilar y, en su caso, disciplinar a los integrantes del Poder Judicial federal (magistrados, jueces y personal de juzgados de distrito y tribunales de circuito), con excepción de la propia Suprema Corte y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (para algunos autores, la labor más importante, además de la fiscalización, es lograr la autonomía e independencia de la Judicatura Federal) (Valls Hernández, 2001: 19).

A partir de 1999, el Consejo de la Judicatura Federal es “un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones”, de conformidad con el nuevo texto del primer párrafo del artículo 100 constitucional, por lo que, como ya se dijo, dejó de mencionársele en el primer párrafo del artículo 94 constitucional entre los órganos depositarios del Poder Judicial Federal, ya que se estimó que no tenía funciones materialmente jurisdiccionales (*Exposición de motivos* de la reforma constitucional de 11 de junio de 1999).

Desde entonces, el Consejo ha contribuido, entre otras cuestiones, a la profesionalización de la carrera judicial, a crear una cultura de responsabilidad de los funcionarios judiciales, a lograr la independencia del Poder Judicial y a alcanzar una mejor distribución de las competencias y cargas de trabajo en los tribunales federales.

Como lo ha señalado la doctrina (Fix-Zamudio y Fix-Fierro, 1996: 11 y ss.), el Consejo de la Judicatura mexicano se identifica con el modelo europeo que en las últimas décadas ha tenido un auge importante en América Latina. Los primeros países en Europa que adoptaron este sistema después de la segunda posguerra fueron Francia, Italia y Portugal; posteriormente Turquía, Grecia y España, y más reciente Bulgaria y Rumania.

En nuestro continente, los primeros intentos los hicieron países como Perú, Brasil, Uruguay, Colombia y Venezuela; y después El Salvador, Panamá, Costa Rica, Colombia, Paraguay, Ecuador, Bolivia y Argentina. En México hay dos antecedentes estatales en 1988, como son los casos de los estados de Sinaloa y Coahuila, que establecieron consejos, con independencia de otros antecedentes nacionales (Melgar Adalid, 1997: 197; Gil Rendón, 2001).

Es importante mencionar que el Consejo de la Judicatura funciona a través de los órganos auxiliares que lo conforman, a saber, el Instituto Federal de Defensoría Pública, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles (Melgar Adalid, 1997: 197).¹⁶⁹

El germen legislativo de la reforma constitucional en materia del juicio de amparo, de 6 de junio de 2011, propuso una modificación al penúltimo párrafo al artículo 100 constitucional. La finalidad de esta reforma consistió en establecer nuevos supuestos de excepción a los principios de inacatabilidad y definitividad de las resoluciones y decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, en aquellos casos en que se tratara de resoluciones que afectaran los derechos de personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, resoluciones en materia laboral y resoluciones que se refirieran a los cambios de adscripción de jueces y magistrados; suprimiéndose además la limitante establecida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que ésta sólo podía verificar que hubiesen sido adoptadas conforme a las reglas que estableciera la ley orgánica respectiva.

¹⁶⁹Estos órganos son de carácter administrativo con cierto grado de descentralización y autonomía técnica para tener mayor flexibilidad, pero dependientes del Consejo.

Sin embargo, el 7 de diciembre de 2010, en la discusión de la Cámara Revisora, se adoptó una reserva respecto de la modificación del párrafo señalado, centrando su argumento en que ésta haría totalmente nugatorio el papel del Consejo de la Judicatura.¹⁷⁰ De esa guisa, se desprende que la Cámara Revisora aprobó, por 275 votos, la eliminación del proyecto de decreto al artículo 100 y, por consiguiente, en los términos de la ley y de la Constitución General de la República, quedó aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercer párrafo. Composición y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Originalmente, la composición y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia se regulaba también en el primer párrafo del artículo 94 constitucional, lo cual se mantuvo así en las reformas constitucionales de 1928, 1934, 1944 y 1951, hasta que con la reforma de 1967, como ya se citó, dicho primer párrafo se reservó exclusivamente para referir los órganos en los que se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, por lo cual la composición y funcionamiento de la Corte pasó a regularse en el segundo párrafo del mismo artículo. Con las reformas constitucionales de 1982, 1987, 1994 y 1996 al artículo 94, se continuó reservando dicho lugar para tal efecto, hasta que con la reforma 1999 el párrafo segundo pasó a ser materia del Consejo de la Judicatura Federal, y la composición y funcionamiento de la Corte pasó a regularse en el tercer párrafo del mismo artículo, lo cual, incluso después de las reformas constitucionales de 2011 y 2013, se mantiene hasta el día de hoy así, aunque con diversos cambios en cuanto a su contenido.

En el texto original de la Constitución de 1917, se determinó que la Suprema Corte se compondría de 11 ministros y funcionaría siempre en Pleno, lo que representó un cambio importante respecto de la Constitución precedente de 1857, en tanto que ésta establecía una composición de 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

En los siguientes años, la Constitución se reformó para aumentar el número de ministros a la estructura de la Suprema Corte, a fin de abatir el rezago que afectaba la pronta impartición de justicia, como ya se dijo, particularmente en materia de amparo directo. La primera reforma apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, con la cual se sumaron cinco ministros, funcionando el Pleno

¹⁷⁰Entre los criterios más reiterados por los integrantes de la Cámara de Diputados, fue que de aprobarse en sus términos el artículo 100, haría del Consejo de la Judicatura “[...] un órgano totalmente subordinado a las decisiones del pleno de la Suprema Corte, y en los hechos el Consejo de la Judicatura será un órgano administrativo del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no el órgano constitucional que se estableció en el artículo 100 para vigilar, disciplinar y administrar al Poder Judicial de la Federación”.

con 16 miembros y las Salas con cinco cada una,¹⁷¹ las que se especializaron por materias, estableciéndose así las salas de lo Penal, de lo Civil y de lo Administrativo.

El juicio de amparo directo hacia el año de 1934 se había convertido prácticamente en una tercera instancia de todos los juicios (SCJN, 1934: 4-5),¹⁷² a tal grado que incrementó el rezago existente y propició la reforma constitucional de 15 de diciembre de ese año, aumentando nuevamente el número de ministros a 21 y creándose una cuarta Sala que conocería de la materia laboral (SCJN, 1934: 4-5).¹⁷³

En el ámbito judicial, si bien era recibida con agrado la creación de una nueva sala, lo cierto es que continuó el escepticismo respecto al impacto que esto tendría para reducir el número de casos pendientes de resolver, con lo que desde entonces se propuso reducir las facultades de la Suprema Corte de Justicia relacionadas con las funciones de tribunal ordinario.

En la exposición de motivos de dicha reforma, se estableció que las restricciones que se fijaran al respecto no se traducirían en la disminución de las “garantías individuales”; por otro lado, desde esta época, se consideró que hacía falta una ley especial que regulara las controversias constitucionales, pues el Código Federal de Procedimientos Civiles no permitía una aplicación propia para esta clase de asuntos (SCJN, 1934: 5-9).

Al igual que las anteriores reformas constitucionales, con la reforma de 1951, se pretendió disminuir el gran número de asuntos sin resolver, con lo que se hicieron cambios estructurales a la Suprema Corte, creándose la Sala Auxiliar, integrada por cinco ministros supernumerarios,¹⁷⁴ los cuales no formarían parte del Pleno, para evitar que se convirtiera en un cuerpo político, lo que se pensaba podía ocurrir fácilmente cuando se trataba de un grupo numeroso (*Exposición de motivos* de la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951).

¹⁷¹ Con la división del funcionamiento de la Suprema Corte en Pleno o Salas se pretendía, conforme a la exposición de motivos, su evolución constitucional, pues se marcaban dos funciones perfectamente deslindadas: la que se contraía a revisar las sentencias de los tribunales inferiores, y aquella en que actuaba como uno de los poderes de la Federación.

¹⁷² En el Informe de Labores de 1934, el ministro presidente, Francisco Ruiz, acotó: “Se ha desnaturalizado el amparo por los litigantes, al pretender obligar a la Suprema Corte a que resuelva cuestiones de carácter civil o penal, en lugar de que se ocupe, exclusivamente, de cuestiones de carácter constitucional. Se ha desconocido la naturaleza del juicio de amparo, al usarlo como el remedio universal para corregir todas las irregularidades cometidas en un juicio, aun aquellas contra las que, por su poca importancia, ni la legislación del fuero común concede recurso alguno. Se ha abusado del juicio de amparo al interponerlo contra todo acto o disposición de autoridad administrativa, que no es del agrado del interesado, invocando violaciones de garantías individuales que sólo existen en la imaginación del promovente. Y es claro que para revisar la mayoría de las resoluciones de todos los Tribunales y Jueces de la República, aun el de más humilde categoría, y para juzgar en definitiva de la constitucionalidad de un sinnúmero de actos o disposiciones de todas las autoridades administrativas del país, son notoriamente insuficientes quince Ministros, agrupados en tres Salas. Los amparos se multiplican prodigiosamente, las actividades de los ministros se agotan y el fatídico rezago crece hasta alcanzar proporciones alarmantes”.

¹⁷³ Esta reforma además de su fuerte repercusión en materia constitucional, obedeció al replanteamiento jurídico que en materia del trabajo se estaba suscitando, lo que se corrobora con la reforma en esa materia que apenas dos días antes se había llevado a cabo relativa al 13 de diciembre de 1934.

¹⁷⁴ La figura de los ministros supernumerarios no era nueva en el ordenamiento constitucional mexicano, en tanto que el artículo 91 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 se estableció que habría cuatro ministros supernumerarios.

Pero después, con las reformas constitucionales de 1967, se estableció que los ministros supernumerarios sí podrían integrar el Pleno, cuando suplieran a los numerarios en dicho órgano. En la exposición de motivos respectiva, se señaló que esta Sala Auxiliar coadyuvaría a la solución del rezago de las otras salas, así como del Pleno.

Con la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte de Justicia se consolidó como un tribunal constitucional desde su concepción material, amplió sus facultades constitucionales y los alcances de sus fallos.¹⁷⁵ Con este motivo, esta reforma del presidente Ernesto Zedillo regresó a la antigua fórmula de integración de 11 ministros, los cuales resolverían las causas en Pleno y Salas (*Exposición de motivos* de la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951),¹⁷⁶ tal como se mantiene hasta ahora.

En la actualidad, la organización de la Suprema Corte de Justicia se desarrolla detalladamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en donde se establece que dicho tribunal debe celebrar dos periodos de sesiones al año. El primero comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo inicia el primer día hábil del mes de agosto y concluye el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

El Pleno se compone de la totalidad de los ministros integrantes de la Corte, siendo suficiente la presencia de siete de ellos para su funcionamiento, con excepción de los casos previstos para las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I, penúltimo párrafo, y fracción II, en los que se requiere la presencia de al menos ocho ministros. Las sesiones ordinarias de la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno se celebran dentro de los dos periodos de sesiones aludidos, en los días y horas que el propio órgano fija mediante acuerdos generales.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia puede sesionar de manera extraordinaria, aun en los periodos de receso, a solicitud de cualquiera de sus miembros. La solicitud debe ser presentada al presidente de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que emita la convocatoria correspondiente.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia designa a los secretarios auxiliares de acuerdos y a los actuarios que fueren necesarios para el despacho de los asuntos de la Suprema Corte de Justicia, así como el personal subalterno que fije el presupuesto. A su vez, los secretarios de estudio y cuenta son designados por los ministros a quienes estén adscritos.

El secretario general de acuerdos, el subsecretario general de acuerdos, los secretarios auxiliares de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta y los actuarios deben

¹⁷⁵En la exposición de motivos se comentó que el consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad: “exige tomar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno para fungir como garante del federalismo”.

¹⁷⁶En la correspondiente exposición de motivos, se destacó que la reducción del número de ministros no generaría un nuevo rezago, en tanto que con esta reforma un órgano distinto conocería de las competencias administrativas de ese Alto Tribunal, con lo cual los ministros tendrían la oportunidad de dedicar mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter jurisdiccional, haciendo posible que se incrementara el número de sesiones del Pleno. Al reducir el número de miembros se facilitaría la deliberación colectiva y una interpretación coherente de la Constitución.

contar con título oficial de licenciatura en derecho, además de gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año (requisitos adecuados al principio de elegibilidad de servidores públicos). El subsecretario y los secretarios de estudio y cuenta, así como el secretario general de acuerdos, deben tener, además, por lo menos tres y cinco años de práctica profesional, respectivamente, preferentemente en el Poder Judicial de la Federación.

En la Ley Orgánica, existe además una detallada reglamentación sobre la actividad del ministro presidente, quien dura en su encargo cuatro años, así como del funcionamiento de las dos salas, compuestas por cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar. Las sesiones y audiencias de las salas se determinan mediante acuerdos generales. Cada sala designa, a propuesta de su presidente, a un secretario y subsecretario de acuerdos, y efectúa los nombramientos de los secretarios auxiliares de acuerdos, actuarios y personal subalterno que fije el presupuesto, además de resolver lo relativo a las licencias, remociones, suspensiones y renunciaciones de todos ellos (Carranco Zúñiga, 2000: 167 y ss.).

En el derecho comparado latinoamericano, existen diversas regulaciones respecto a la integración y funcionamiento de las cortes y tribunales supremos:¹⁷⁷ en Argentina, la Corte Suprema de Justicia está integrada por cinco ministros propietarios y 10 suplentes, denominados “conjueces”, y dicho tribunal no funciona en salas. En Bolivia, el Tribunal Supremo de Justicia está integrado por nueve ministros propietarios y nueve conjueces, que sesionan en pleno como en tres salas, en materia civil, penal y social. En Colombia, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 23 magistrados propietarios, que sesionan en pleno, así como en cuatro salas, la de gobierno, la de Casación Civil y Agraria, la de Casación Laboral y la de Casación Penal. En Costa Rica, la Corte Suprema está integrada por 22 magistrados propietarios y 37 suplentes. En Cuba, el Tribunal Supremo Popular está integrado por 48 jueces propietarios, entre los que se incluye un presidente y cuatro vicepresidentes, y existe además un Consejo de Gobierno, integrado por el presidente del Tribunal, los vicepresidentes y los presidentes de las salas, que son seis, una Penal, una de lo Civil y Administrativo, una de Delitos contra la seguridad del Estado, una de lo Laboral, una de lo Económico y otra de lo Militar. En Chile, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 21 ministros, que sesionan en tres salas y, extraordinariamente, en cuatro.

¹⁷⁷ Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de México, además de desempeñar las funciones propias del órgano máximo de jurisdicción ordinaria del Poder Judicial de la Federación, también tiene bajo sus atribuciones la resolución de los procesos típicos de la jurisdicción constitucional (el control de constitucionalidad de la ley, la defensa extraordinaria de los derechos fundamentales y la garantía de la distribución del poder), por lo que desde un punto de vista material dicha institución es también un tribunal constitucional. Sobre el concepto material de la jurisdicción constitucional, véase José Julio Fernández Rodríguez, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2007, así como las voces “Procesos constitucionales atípicos” y “Procesos constitucionales típicos” del mismo autor en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, tomo II, México, IJ-UNAM/CJF-PJF, 2014. Para un estudio de derecho comparado sobre la jurisdicción constitucional en la región, puede consultarse: Héctor Fix-Zamudio y César Astudillo (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, IJ-UNAM, 2012.

En Ecuador, la Corte Nacional de Justicia está integrada por 31 magistrados (y cada uno corresponde un conjuer), y funciona en 10 salas, 2 penales, 3 civiles y mercantiles, una fiscal, una de lo contencioso administrativo y 3 de lo laboral y social. En El Salvador, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 15 magistrados propietarios, con igual número de suplentes, que funciona en 4 salas, una Constitucional, una Civil, una Penal y una de lo Contencioso Administrativo. En Guatemala, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 13 magistrados propietarios e igual número de suplentes, y funciona en una Cámara de Amparo y Antejuicios, una Penal y otra Civil. En Honduras, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 15 magistrados, y funciona en cuatro salas, la Constitucional, la Penal, la Civil y la Laboral-Contencioso Administrativo. En Nicaragua, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 15 magistrados propietarios, con igual número de suplentes, y funciona en 4 salas, de lo Civil, de lo Penal, de lo Constitucional y de lo Contencioso Administrativo. En Panamá, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 9 magistrados propietarios, con igual número de suplentes, y funciona en 4 salas, de lo Civil, de lo Penal, de lo Contencioso Administrativo y de Negocios Generales.

En Paraguay, la Corte Suprema de Justicia está integrada por nueve ministros propietarios, y funciona en tres salas, una Constitucional, una Civil y Comercial y otra Penal. En Perú, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 16 vocales supremos titulares (de los cuales 11 ejercen funciones estrictamente jurisdiccionales) y 19 que ejercen la función de manera provisional, y funciona en tres salas especializadas, una Civil, una Penal y una Constitucional y Social. En Puerto Rico, el Tribunal Supremo está integrado por siete jueces, y funciona en salas. En República Dominicana, la Suprema Corte de Justicia está integrada por 16 jueces, y funciona en tres cámaras. En Uruguay, el Tribunal Supremo de Justicia está integrado por cinco magistrados (al cual se integran dos miembros del Ejército en las causas concernientes a la justicia militar), y solamente sesiona en Pleno. Y en Venezuela, el Tribunal Supremo de Justicia está integrado por 20 magistrados titulares y 20 suplentes, y funciona en siete salas, una Constitucional, una de Casación Penal, una Político-Administrativa, una Electoral, una de Casación Civil y la Sala Plena.¹⁷⁸

Cuarto párrafo. La publicidad de las sesiones

También la publicidad de la sesiones del alto tribunal originalmente se reguló en el primer párrafo del artículo 94 constitucional, lo cual se mantuvo así en las reformas constitucionales de 1928, 1934, 1944 y 1951 a dicho artículo, hasta que con la reforma de 1967, como ya se citó, dicho primer párrafo se reservó exclusivamente para referir los órganos en los que se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, por lo cual la publicidad de las sesiones de la Corte pasó a regularse en el tercer párrafo del mismo artículo, lo que no sufrió variación con las reformas

¹⁷⁸Cfr. Estructura y Competencia de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en Iberoamérica, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

constitucionales de 1982, 1987, 1994 y 1996, hasta que con la reforma de 1999 (en la que el párrafo segundo pasó a ser materia del Consejo de la Judicatura Federal, y el tercero de la composición y funcionamiento de la Corte) la publicidad de las sesiones del alto tribunal pasó a regularse en el cuarto párrafo, tal como sucede hasta el día de hoy.

La redacción de este principio no ha sufrido cambios sustanciales desde el texto original de 1917, sino más bien las interpretaciones derivadas del mismo, que en algunos casos han sido restringidas y en otras amplias. La regla general es la publicidad en las sesiones, con la excepción de las que puedan afectar la moral o el interés público, ante lo cual serán secretas (la Ley Orgánica habla de sesiones “privadas”).

Por sesiones públicas no se entiende la oralidad en los alegatos de las partes, ni se refiere al principio de inmediatez procesal, sino a la manera en que los ministros discuten los asuntos sometidos a su conocimiento, es decir, la discusión y resolución de los mismos debe ser pública y no a puerta cerrada.

El Poder Judicial federal ha observado una curva que lo lleva a una gradual apertura en sus actividades y, sobre todo, a sus resoluciones, y existe una preocupación cada vez mayor en la manera en que dan a conocer los fallos a la sociedad (Cossío Díaz, Soberanes Fernández y Villanueva Villanueva, 2002). En los años precedentes a 2005, la generalidad de las discusiones correspondía a sesiones privadas, mientras que en las públicas normalmente se tomaba sólo la votación correspondiente de los ministros.

A partir de 2005, las sesiones del Pleno comenzaron a ser públicas en su generalidad, invirtiendo la regla seguida en los años anteriores, y de forma posterior bajo un esquema innovador se comenzaron a transmitir en vivo por televisión e internet (la primera transmisión se efectuó el 16 de junio de 2005), tres veces por semana (lunes, martes y jueves). Lo anterior es acorde con una tendencia mundial hacia el acceso a la información pública (Cárcova, 1998),¹⁷⁹ en concreto, a la publicidad de la actividad judicial, siempre que no afecte a terceros o el orden público (Pérez García, 1999).

Si bien la transmisión en vivo de las sesiones del Pleno de la Suprema Corte ha sido considerada como positiva por la opinión pública en términos generales, existen algunos señalamientos importantes, como el que expresa Fix-Zamudio (2011: 441):

En cuanto a la discusión pública de las sentencias, se sigue la costumbre establecida por la Suprema Corte de Justicia, que interpretó el cuarto párrafo del artículo 94 de la Carta Federal [...] Las distintas leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1917 (actualmente artículos 6º y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1995) reiteran el precepto constitucional, pero no exigen que la discusión de los fallos sea pública, pero ésta ya se ha vuelto una costumbre, en contra de la práctica de la mayoría de los tribunales del mundo, en los cuales la publicidad radica en las audiencias en las que intervienen las partes y eventualmente los jueces y magistrados formulan preguntas a los abogados respecto de los argumentos expresados por

¹⁷⁹ Justamente la propuesta de Carlos María Cárcova para evitar un derecho desconocido al ciudadano común y corriente.

éstos en las propias audiencias, *pero el debate del fallo es secreto*. Desde nuestro particular punto de vista, *la discusión pública del fallo carece de un fundamento serio y se convierte en una mesa redonda que retrasa la sentencia*, en tanto que las partes no tienen intervención, al menos ante la Suprema Corte y los tribunales superiores locales mexicanos que siguen esta práctica [cursivas nuestras].

El artículo 6° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece aquellos supuestos en que las sesiones serán públicas, las cuales son relativas a las funciones jurisdiccionales del Tribunal Pleno; asimismo, apunta que deben ser privadas las señaladas en el artículo 11 de la citada ley, destacando las siguientes:

- La elección de su presidente, y el conocimiento y aceptación, en su caso, de su renuncia a dicho cargo.
- La resolución de las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia, previo dictamen de su presidente, incluyendo aquellas que versen sobre la violación a los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución federal.
- La resolución de las revisiones administrativas relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces.
- La determinación de las adscripciones de los ministros a las Salas y la de los cambios necesarios entre sus integrantes con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte.
- El nombramiento de los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia.
- La designación de su representante ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación.
- El nombramiento, a propuesta del presidente de la Suprema Corte de Justicia, del secretario general de acuerdos, el subsecretario general de acuerdos y el titular de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, así como la resolución sobre las renuncias que presenten a sus cargos, la remoción por causa justificada, la suspensión cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio o por vía de corrección disciplinaria, y la formulación de denuncia o querrela en los casos en que aparecieren involucrados en la comisión de un delito.
- El apercibimiento, amonestación e imposición de multas de hasta 180 días del importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al día de cometerse la falta a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que se hagan ante la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno falten al respeto o a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación.

Los avances que se han suscitado en materia de publicidad de las sesiones, especialmente en las sesiones del Pleno, de forma tangible han contribuido al desarrollo de la ciencia jurídica en México, explicitando a la sociedad la forma en que se deciden las controversias, lo cual a su vez genera mayor confianza en el sistema de impartición de justicia a nivel federal.

Sin embargo, un aspecto contrastante en este modelo de publicidad de la actividad de la Corte es que el llamado “engrose” de sentencia (documento definitivo, que es realmente el que vincula) en ocasiones tarda meses en aprobarse, y entonces dicho documento de sentencia queda más bien para el análisis de los especialistas, más que de la opinión pública en general.

En el contexto latinoamericano, se actualizan diversos supuestos respecto a este tema. En Argentina, las sesiones de la Corte Suprema de Justicia se denominan “acuerdos” y son de carácter público, tanto los ordinarios como los extraordinarios. En Bolivia, las sesiones del Tribunal Supremo de Justicia son privadas, con excepción de los casos de realización de audiencias dentro de procesos que se tramitan ante la Sala Plena o fundamentaciones orales en las otras salas, y estas sesiones pueden ser tanto de carácter ordinario como extraordinario. En Colombia, las sesiones de la Corte Suprema de Justicia son públicas, de carácter ordinaria cada 15 días y extraordinarias cuando lo convoque el presidente o al menos siete integrantes de la sala. En Cuba, las sesiones del Tribunal Supremo Popular son públicas y pueden ser ordinarias y extraordinarias, y por razones excepcionales pueden ser privadas. En Chile, las audiencias de la Corte Suprema de Justicia son públicas y los acuerdos privados. En Ecuador, las sesiones de la Corte Nacional de Justicia pueden ser públicas o privadas, ordinarias o extraordinarias.

En El Salvador, las sesiones de la Corte Suprema de Justicia son privadas, y pueden ser ordinarias o extraordinarias. En Guatemala, las sesiones de la Corte Suprema de Justicia son privadas y ordinarias, y se celebran cada semana. En Honduras, las sesiones de la Corte Suprema de Justicia son de carácter interno. En Panamá las sesiones de la Corte Suprema de Justicia son privadas y las votaciones secretas. En Paraguay, la Corte Suprema de Justicia, que celebra sesiones de forma ordinaria como extraordinariamente, ha iniciado recientemente la celebración de sesiones plenarias públicas en las circunscripciones territoriales del interior del país. En Perú, las sesiones Corte Suprema de Justicia son ordinarias y públicas, con excepción de los casos de las salas penales, cuando se trata de delitos contra la libertad sexual, cometidos en agravio de menores de edad.

En Puerto Rico, las sesiones del Tribunal Supremo son privadas y ordinarias, pero existe la posibilidad de convocar a sesiones públicas extraordinarias para casos específicos. En Uruguay, las sesiones del Tribunal Supremo de Justicia, que pueden ser ordinarias o extraordinarias, son públicas cuando se trata de juicios de infracciones a la Constitución, derecho de gentes, causas de almirantazgo, cuestiones sobre tratados, pactos y convenciones con otros Estados, causas diplomáticas regidas por el derecho internacional, y en todos los asuntos en los que tenga jurisdicción originaria. Y en Venezuela, las sesiones del Tribunal Supremo de Justicia son públicas, tanto las ordinarias como las extraordinarias.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Cfr. *Estructura y Competencia de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en Iberoamérica*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2016.

Quinto párrafo. Funcionamiento del Poder Judicial de la Federación y responsabilidades de sus servidores públicos

El funcionamiento de los órganos del Poder Judicial federal y la cuestión de responsabilidad pública de sus integrantes originalmente se reguló, también en el primer párrafo del artículo 94 constitucional, lo cual se mantuvo así en las reformas constitucionales de 1928, 1934, 1944 y 1951 a dicho artículo, hasta que con la reforma de 1967 dicho primer párrafo se reservó exclusivamente para referir los órganos en los que se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, por lo cual el tema de este capítulo pasó a regularse en el cuarto párrafo del mismo artículo, lo que no sufrió variación con las reformas constitucionales de 1982, 1987, 1994 y 1996, hasta que con la reforma de 1999 pasó a regularse en el quinto párrafo, tal como sucede hasta el día de hoy.

El texto constitucional remite a las leyes respectivas para la regulación de forma específica de la competencia del Poder Judicial, con base en el principio implícito en nuestro ordenamiento relativo a que la autoridad sólo puede realizar aquellas funciones que le están legalmente permitidas, en el entendido también que cuando deja de cumplirlas o abusa de sus facultades, excediéndose en el ejercicio de la autoridad, incurre en responsabilidad, la cual también está determinada y sancionada por la Constitución y por las leyes respectivas (Pallares, 2003: 38).¹⁸¹

Dentro de las leyes que establecen las competencias de los órganos del Poder Judicial, una de las más importantes es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995. El artículo 10 establece las facultades jurisdiccionales de la Suprema Corte funcionando en Pleno, entre las cuales destaca su conocimiento en los siguientes asuntos:

- De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.
- Del recurso de revisión en el juicio de amparo, en los siguientes casos:
 - Cuando subsiste en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se impugnó una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por haber sido estimados directamente violatorios de un precepto de la Constitución.
 - Cuando se ejercita la facultad de atracción para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerita.
 - Cuando se trata del llamado amparo soberanía.
- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncian los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

¹⁸¹Desde la Constitución de 1857 el Poder Judicial federal encuentra su naturaleza y funciones a partir de la Carta Magna.

- Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia.
- De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno.
- De la separación del cargo y consignación ante el juez de Distrito, tratándose de la autoridad responsable cuando una vez concedido el amparo insiste en la repetición del acto o trata de eludir la sentencia.
- De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia o por los tribunales colegiados de circuito, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas o del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores.
- De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el gobierno federal con los gobiernos de los estados o el Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 11 de la ley prevé facultades de índole administrativa y algunas jurisdiccionales. De estas últimas destacan las funciones de:

- Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia.
- Resolver las revisiones administrativas sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces.

La competencia de las salas de la Suprema Corte se encuentra regulada en el artículo 21 de dicha ley, entre las cuales resultan relevantes:

- Los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
- El recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:
 - Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un estado o por el jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma.
 - Cuando se ejercita la facultad de atracción tratándose de las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite.
- El recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncian los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de

violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional.

- El recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente.
- Las controversias que por razón de competencia se suscitan 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, entre los de un estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se suscitan entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Las controversias que por razón de competencia se suscitan entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos estados, o entre el tribunal superior de un estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren la ley de la materia.
- Las denuncias de contradicción entre tesis que sustentan dos o más tribunales colegiados de circuito.
- El reconocimiento de inocencia.

Es importante señalar que la Suprema Corte, en uso de sus facultades para emitir acuerdos generales, ha determinado que algunos de los supuestos señalados con anterioridad relativos a asuntos de competencia del Pleno o de las salas serán del conocimiento de las salas o bien de los tribunales colegiados de circuito, respectivamente.

La competencia de los tribunales unitarios se encuentra en el artículo 29 de la citada ley, teniendo estos órganos jurisdiccionales funciones principalmente de segunda instancia en los juicios en materia ordinaria federal, y en pocos casos llegan a conocer del juicio de amparo. Entre los principales asuntos que conocen se encuentran:

- De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyen sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito.
- De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito.
- De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo.

Los tribunales colegiados de circuito predominantemente resuelven sobre el juicio de amparo. Si se trata de amparo directo resuelven en primera instancia y en revisión en segunda instancia, con la excepción de aquellas revisiones en que conoce la Suprema Corte de Justicia. El artículo 37 de la Ley Orgánica establece los supuestos de competencia de estos órganos, destacándose su conocimiento en los siguientes casos:

- De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento.
- Del recurso de queja en los casos que determine la ley.

- De los recursos de revisión en contra de las sentencias dictadas en amparo indirecto, en los casos que así lo determine la ley y los acuerdos de la Suprema Corte.
- De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo.
- De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se suscitan entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre los magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo.
- De los recursos de reclamación determinados por la Ley de Amparo.

Los jueces de distrito a su vez conocen de aquellos asuntos federales en primera instancia y del juicio de amparo indirecto. Existen jueces que conocen de todas las materias o bien están especializados en materia penal, civil, administrativa y del trabajo. Asimismo, en materia penal puede haber jueces de distrito especializados en procesos penales federales y otros en amparo, como sucede en el primer circuito (Distrito Federal). Su competencia se encuentra determinada predominantemente en los artículos 50 al 55 de la Ley Orgánica.

Además de la Ley Orgánica, existen otros ordenamientos que fijan la competencia de todos los órganos citados, como lo son la Ley de Amparo o la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, entre otras, que pueden prever diversos supuestos competenciales.

Como se señaló en líneas precedentes, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación en el año de 1996, de tal suerte que la Ley Orgánica fue adicionada en ese año para determinar las funciones de este tribunal, el cual se compone de la Sala Superior (siete magistrados) y las Salas Regionales (cinco salas, cada una compuesta por tres magistrados).

A la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme al artículo 189 de la Ley Orgánica, le corresponde conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, entre otras cuestiones de:

- Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia en las elecciones federales de diputados y senadores.
- Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero presidente, de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, así como el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores en los términos de las leyes aplicables.
- Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales, de conformidad con la ley de la materia.

- En los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de gobernadores, del jefe de gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.
- Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Por su parte, las Salas Regionales del Tribunal Electoral, en términos del artículo 195 de la ley, son competentes, entre otros casos, para:

- Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.
- Conocer y resolver los juicios de inconformidad, que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios.
- Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección del derecho político-electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios.
- Además, con las reformas del 1 de julio de 2008 al citado artículo, de las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones impuestas por los órganos centrales del Instituto a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, pública o privada, en los términos de la ley de la materia.
- Al igual que los otros órganos del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral es competente de otros casos contenidos en las leyes o incluso en el Reglamento Interno del Tribunal.

El segundo tema que se aborda en este apartado es el relativo al régimen de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. El marco normativo lo determina la Constitución en el quinto párrafo del artículo 94, el cual hace referencia a las bases que se establecen en el texto fundamental, que se encuentran en los artículos 109 y 113, a las cuales han de apegarse las leyes.

Asimismo, debe destacarse la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 (que ha sido modificada en seis ocasiones: 31 de diciembre de 2004, 19 de diciembre de 2005, 3 de junio de 2006, 21 de agosto de 2006, 23 de enero de 2009, y 28 de mayo de 2009), así como los acuerdos que respectivamente han emitido el Pleno de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal.

Bajo esta normatividad, se busca evitar aquellas acciones u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones por parte de los servidores públicos. Las sanciones que se pueden aplicar consisten en el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones de índole económicas.

Son competentes para conocer de estos procedimientos tanto el Consejo de la Judicatura Federal como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor, 2011: 233 y ss.).

Sexto párrafo. Organización judicial

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, correspondía al Pleno de la Suprema Corte determinar el número, la división en circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Ahora, esas atribuciones corresponden al Consejo de la Judicatura Federal, cuyo objeto principal es la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral.

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en Pleno o a través de comisiones, las cuales son permanentes o transitorias, debiendo existir por lo menos la de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Cada comisión debe contar con un miembro del Poder Judicial y los otros dos de entre los consejeros nombrados por el Ejecutivo y el Senado (artículo 77 de la Ley Orgánica).

La Comisión de Creación de Nuevos Órganos se encuentra regulada en los artículos 64 y 65 del Acuerdo General 48/1998 del Consejo de la Judicatura Federal, siendo su función primordial la de proponer al Pleno la creación, reubicación geográfica y especialización de los órganos jurisdiccionales, así como los cambios en su jurisdicción territorial.

Dentro de las atribuciones de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos resaltan las siguientes:

- Proponer al Pleno, para su aprobación, el número de circuitos en que se divida el territorio de la República, así como fijar sus límites territoriales.
- Proponer al Pleno, para su aprobación, el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales de circuito y juzgados de Distrito que deban existir en cada uno

de los circuitos a que se refiere la fracción anterior, así como la fecha de iniciación de funciones de éstos.

- Dictar las disposiciones necesarias tendientes a regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos.
- Proponer al Pleno, para su aprobación, los cambios de residencia de los órganos jurisdiccionales.
- Instruir al secretario ejecutivo del ramo para que solicite a los órganos jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial de la Federación, así como a instituciones ajenas a éste, los informes que sean necesarios para el desempeño de sus funciones.
- Someter a consideración del Pleno los proyectos de acuerdos, por medio de los cuales se suspenda el turno de asuntos a determinado órgano jurisdiccional, por causas excepcionales.
- Someter semestralmente a consideración del Pleno el proyecto de creación de órganos jurisdiccionales y estudios prioritarios de los circuitos que integran la República mexicana.
- Coordinarse con la Comisión de Administración para la adecuada y pronta instalación y reubicación de los órganos jurisdiccionales.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene la atribución de determinar el número y límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la República mexicana; y el número, la jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, con lo cual emitió el acuerdo 16/1998, el cual quedó sin efectos con la emisión del acuerdo 23/2001, habiendo sido modificado este último, en 84 ocasiones por acuerdos posteriores.

El Acuerdo 11/2011, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 2011, establece los siguientes 32 circuitos en la República mexicana:

- I. PRIMER CIRCUITO: Distrito Federal.
- II. SEGUNDO CIRCUITO: Estado de México.
- III. TERCER CIRCUITO: Estado de Jalisco.
- IV. CUARTO CIRCUITO: Estado de Nuevo León.
- V. QUINTO CIRCUITO: Estado de Sonora, con excepción del municipio de San Luis Río Colorado.
- VI. SEXTO CIRCUITO: Estado de Puebla.
- VII. SÉPTIMO CIRCUITO: Estado de Veracruz, con excepción de los municipios mencionados en el Décimo Circuito,
- VIII. OCTAVO CIRCUITO: Estado de Coahuila de Zaragoza y los municipios de General Simón Bolívar, Gómez Palacio, Lerdo, Mapimí, Nazas, San Juan de Guadalupe, San Luis del Cordero, San Pedro del Gallo y Tlahualilo del Estado de Durango.
- IX. NOVENO CIRCUITO: Estado de San Luis Potosí.
- X. DÉCIMO CIRCUITO: Estado de Tabasco y los municipios de Acayucan, Agua Dulce, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Chinameca, Hidalgotitlán, Ixhuatlán del Sureste, Jáltipan, Jesús Carranza, Las Choapas, Mecayapan, Minatitlán, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Oluta, Oteapan, Pajapan, San Juan Evangelista, Sayula de Alemán, Soconusco, Soteapan, Tatahuicapan de Juárez, Texistepec, Uxpanapa y Zaragoza del Estado de Veracruz.
- XI. DECIMOPRIMER CIRCUITO: Estado de Michoacán.
- XII. DECIMOSEGUNDO CIRCUITO: Estado de Sinaloa y Archipiélago de las Islas Marías.

- XIII. DECIMOTERCER CIRCUITO: Estado de Oaxaca.
- XIV. DECIMOCUARTO CIRCUITO: Estado de Yucatán.
- XV. DECIMOQUINTO CIRCUITO: Estado de Baja California y municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora.
- XVI. DECIMOSEXTO CIRCUITO: Estado de Guanajuato.
- XVII. DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO: Estado de Chihuahua.
- XVIII. DECIMOCTAVO CIRCUITO: Estado de Morelos.
- XIX. DECIMONOVENO CIRCUITO: Estado de Tamaulipas.
- XX. VIGÉSIMO CIRCUITO: Estado de Chiapas.
- XXI. VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO: Estado de Guerrero.
- XXII. VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO: Estado de Querétaro.
- XXIII. VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO: Estado de Zacatecas.
- XXIV. VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO: Estado de Nayarit.
- XXV. VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO: Estado de Durango, con excepción de los municipios de General Simón Bolívar, Gómez Palacio, Lerdo, Mapimí, Nazas, San Juan de Guadalupe, San Luis del Cordero, San Pedro del Gallo y Tlahualilo.
- XXVI. VIGÉSIMO SEXTO CIRCUITO: Estado de Baja California Sur.
- XXVII. VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO: Estado de Quintana Roo.
- XXVIII. VIGÉSIMO OCTAVO CIRCUITO: Estado de Tlaxcala.
- XXIX. VIGÉSIMO NOVENO CIRCUITO: Estado de Hidalgo.
- XXX. TRIGÉSIMO CIRCUITO: Estado de Aguascalientes.
- XXXI. TRIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO: Estado de Campeche.
- XXXII. TRIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO: Estado de Colima.

Al 1 de abril de 2016, existen 222 tribunales colegiados de circuito, 89 tribunales unitarios de circuito y 457 juzgados de distrito, 30 tribunales colegiados de circuito auxiliares y nueve tribunales unitarios de circuito auxiliares, lo que suma un total de 841 órganos jurisdiccionales, integrados por 1360 juzgadores (de los cuales 854 son magistrados de circuito y 506 son jueces de distrito). De estos órganos jurisdiccionales, se encuentran especializados por materia 194 tribunales colegiados, nueve tribunales unitarios (todos del primer circuito) y 284 juzgados de distrito, en materias penal, administrativa, civil, del trabajo, competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, mercantil, procesos penales federales, ejecución de penas, amparo penal, cateos y arraigos, o penal acusatorio. Además, actualmente también existen 50 plenos de circuito.

Finalmente, es importante citar que la última reforma constitucional realizada al artículo 94 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013, tuvo lugar precisamente en el párrafo sexto de dicho artículo, al establecer que la facultad del Consejo de la Judicatura Federal para determinar las materias de especialización de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito debía tener en cuenta las de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

Como otros ejemplos que se han referido a lo largo de este estudio, la reforma concreta a este artículo de la Constitución también aparece como una sobrerregulación del pacto fundamental, pues con el texto anterior, que vinculaba a la creación de tribunales federales especializados de forma genérica, ya existía la base para su instau-

ración. Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que esta precisión en las materias de especialización que, a partir de entonces, deberán aparecer en los tribunales federales se enmarca en una reforma mucho más amplia, con la que se establecieron los fundamentos constitucionales en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, con base en los principios de efectividad, certidumbre jurídica, promoción de la competencia, regulación eficiente, inclusión social digital, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

Como objetivos se dicha reforma, el órgano reformador de la Constitución refirió permitir el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha, así como establecer condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, para así aumentar el número de usuarios de dichos servicios, con mayor calidad y con reducción de costos.

Estos nuevos esquemas regulatorios “exigen retos mayores a la labor judicial tradicional [pues exigen de esta] entendimiento económico-regulatorio, apertura a una nueva realidad jurídica, alto grado de especialización y la necesidad de resolver las disputas entre el regulador y los regulados de forma expedita y consistente con el interés público”.¹⁸² Hasta antes de la reforma constitucional citada, si bien existían tribunales especializados, la división por materias (penal, civil, laboral y administrativa) permanecía sumamente amplia, amén de que la materia de regulación es susceptible de mezclarse en todo tipo de temas. De un tribunal especializado en asuntos regulatorios se esperan decisiones con un correcto entendimiento de estos temas, cuyo análisis de los aspectos procesales se atienda “sin visiones rígidas y ortodoxas, considerando en especial que algunos actos de los reguladores derivan de complejos procesos de formación” que, de no entenderse debidamente, la decisión jurisdiccional puede dilatar o anular la ejecución de medidas regulatorias de beneficio colectivo.

En la actualidad, existen cuatro órganos jurisdiccionales federales especializados en estas materias, concretamente, dos tribunales colegiados de circuito y dos juzgados de distrito especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, todos con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, creados por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Acuerdo General 22/2013, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2013.

Séptimo párrafo. Plenos de circuito

Con la reforma al artículo 94 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, se adicionó en el séptimo párrafo una facultad del Consejo de la Judicatura Federal para que, mediante la creación de acuerdos generales,

¹⁸² Cfr. Alejandro Faya Rodríguez, *Fortalecer a los reguladores. Cambiando las reglas del juego en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., 2010.

estableciera *plenos de circuito*, atendiendo al número y especialización de los tribunales colegiados de circuito que pertenezcan al mismo circuito judicial.

En la iniciativa de reforma presentada el 19 de marzo de 2009, se estableció que los plenos de circuito “estarán integrados por los miembros de los mismos tribunales colegiados, que son los que de primera mano y de manera más cercana conocen la problemática que se presenta en sus propios ámbitos de decisión”.¹⁸³

Por lo que respecta a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se mantiene la facultad para conocer de las controversias que se susciten:

- i. Entre los plenos de distintos circuitos;
- ii. Entre plenos de circuito en materia especializada de un mismo circuito o;
- iii. Entre tribunales colegiados de un mismo circuito con diferente especialización.

Con dicha reforma además se enfatiza que la Suprema Corte de Justicia es el órgano terminal para homogeneizar las interpretaciones de los tribunales, evitando así una potencial dualidad y oposición entre la interpretación constitucional y la de legalidad.

Además de lo señalado, la importancia que revisten los plenos de circuito se considera en la iniciativa de reforma a través de la cual se creó una nueva Ley de Amparo, presentada en el Senado de la República el 15 de febrero de 2011, en la que se menciona que el principal objetivo es:

...fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del Estado mexicano en su conjunto

En esa lógica, existen dos objetivos claros, por un lado, el fortalecimiento de los tribunales colegiados de circuito y de sus integrantes como conformadores efectivos de los criterios de interpretación de la legalidad (dotándolos de autonomía relativa, para dar mayor homogeneidad, previsión y especificidad a los criterios y precedentes que se generen en determinado circuito, sin que se extienda al resto) y, por otro lado, el fortaleciendo del papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional y como órgano centrado en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia del ordenamiento jurídico nacional y del Estado mexicano en su conjunto, tendencia que, como se ha dicho, se advierte desde la reforma constitucional de 1987, y con mayor intensidad a partir de las reformas constitucionales de 1994, 1999 y 2011.

¹⁸³El 7 de diciembre de 2010, en la discusión del dictamen en la Cámara Revisora, se manifestó que “en lo que se refiere a las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados de un mismo circuito se propone la creación de un nuevo órgano para su resolución: los plenos de circuito. Esta modificación está encaminada a homogeneizar los criterios hacia dentro de un circuito previniendo así que los tribunales diversos pertenecientes a la misma jurisdicción emitan criterios contradictorios”.

Sin embargo, es importante acotar que, al establecerse que la resolución de las contradicciones entre los propios plenos de circuito (que versan sobre cuestiones de mera legalidad) deben ser resueltas por la propia Corte, lo cual ciertamente continúa siendo una facultad extraña a un tribunal constitucional, además de la carga de trabajo significativa que ello implica, en virtud de la natural infinidad de criterios contradictorios que se actualizan bajo este supuesto.

En congruencia con esta reforma constitucional, el 2 de abril de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el que se disponen las funcionalidades de los nuevos plenos de circuito. Concretamente, se establece que el pleno la Suprema Corte de Justicia conocerá de las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por los plenos de distintos circuitos y por los plenos de circuito en materia especializada de un mismo circuito (artículo 10, fracción VII); que corresponde conocer a las Salas del alto tribunal de las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los plenos de circuito de distintos circuitos, o los plenos de circuito en materia especializada de un mismo Circuito, para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo (artículo 21, fracción VIII); y que cualquiera de los magistrados integrantes de los tribunales colegiados podrán denunciar las contradicciones de tesis ante los plenos de circuito, conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Amparo (artículo 37, último párrafo).

Asimismo, también en dicha Ley Orgánica, con la reforma de 2013 citada, se introduce un Título Tercero Bis, precisamente denominado De los Plenos de Circuito, integrado por tres capítulos y seis artículos.

El capítulo primero de dicho título se refiere a la integración y funcionamiento de dichos órganos, y establece concretamente que los plenos de circuito se compondrán por los magistrados adscritos a los tribunales colegiados del circuito respectivo o, en su caso, por sus presidentes, en los términos que establezcan los acuerdos generales que al efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal, en los que además se establecerá el número y, en su caso, especialización de dichos órganos, atendiendo a las circunstancias particulares de cada circuito judicial (artículo 41 bis).

Que los acuerdos generales citados deberán contener el número de integrantes y quórum necesario para sesionar; los términos en que deberán emitirse las convocatorias ordinarias y extraordinarias, así como la forma o modalidad en que éstas podrán desarrollarse; el mínimo de sesiones ordinarias que deberán realizarse; el procedimiento y requisitos que deberán llenarse para la realización de sesiones extraordinarias; el procedimiento y requisitos que deberán llenarse para la formulación y publicación de votos particulares minoritarios; los procedimientos para determinar la sustitución de sus integrantes en los casos de ausencias o impedimentos; y las medidas y apoyos administrativos que en su caso se requieran para el adecuado funcionamiento de los plenos de circuito (artículo 41 bis 1).

Que las decisiones de los plenos de circuito se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, que las resoluciones que emita cada pleno de circuito deberá obrar el nombre y la firma, así como el sentido del voto de los magistrados que hayan partici-

pado en la decisión de que se trate, y que en caso de empate el magistrado presidente del pleno de circuito tendrá voto de calidad (artículo 41 bis 2).

El capítulo segundo del citado Título Tercero bis desglosa las atribuciones de los plenos de circuito, al establecer que dichos órganos resolverán las contradicciones de tesis de jurisprudencia sostenidas entre los tribunales colegiados del circuito correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; que denunciarán ante el pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, según la materia, las contradicciones de tesis de jurisprudencia en las que contienda alguna tesis sostenida por ese pleno de circuito; que resolverán las solicitudes de sustitución de jurisprudencia que reciban por parte de los tribunales colegiados del circuito correspondiente o de sus integrantes; y que solicitarán a la Suprema Corte de Justicia, conforme a los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general (artículo 41 ter).

Finalmente, el capítulo tercero de este título, se refiere a las atribuciones de los presidentes de los plenos de circuito, al establecer que cada uno de estos órganos tendrá un magistrado que lo presida, quien será designado de manera rotativa conforme al decanato en el circuito, por periodo de un año, y que para ser presidente de dicho Pleno se requiere poseer, al menos, antigüedad de un año en el circuito correspondiente (artículo 41 quáter). También, se establece que son atribuciones de los magistrados presidentes de los plenos de circuito la representación y la correspondencia oficial del pleno de circuito; la convocatoria de sesiones ordinarias o extraordinarias; dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del pleno de circuito hasta ponerlos en estado de resolución; dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones; y las demás que establezcan las leyes y los acuerdos generales que al efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

También en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, se establece que los jueces de distrito podrán denunciar las contradicciones de tesis ante los plenos de circuito (artículo 55 bis); que el Consejo de la Judicatura Federal tiene la atribución de determinar la integración y funcionamiento de los plenos de circuito en los términos previstos en el citado Título Tercero Bis (artículo 81, fracción IV bis), y que en cada uno de los circuitos establecerá mediante acuerdos generales el número de dichos órganos (artículo 144, último párrafo).

Asimismo, la organización y funcionamiento de los plenos de circuito se encuentran previstos en el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de febrero de 2015, en el que se precisa la naturaleza e integración de dichos órganos (artículos 3º a 22), su funcionamiento (artículos 23 a 47), disposiciones sobre la declaratoria general de inconstitucionalidad (artículo 49), la elaboración y publicación de tesis (artículo 50) y otras disposiciones complementarias (artículos 51 a 56). Dicho acuerdo entró en vigor el 1 de marzo de 2015, y abrogó el diverso Acuerdo General 11/2014 del Pleno el Con-

sejo de la Judicatura Federal, relativo también a la integración y funcionamiento de los plenos de circuito.

En la actualidad, existen en el país 50 plenos de circuito, distribuidos de la siguiente manera: cinco en la Ciudad de México (Primer Circuito), cinco en el Estado de México (Segundo Circuito), cuatro en Jalisco (Tercer Circuito), 4 en Nuevo León (Cuarto Circuito), uno en Sonora (Quinto Circuito), cuatro en Puebla (Sexto Circuito), cuatro en Veracruz (Séptimo Circuito), uno en Coahuila (Octavo Circuito), uno en San Luis Potosí (Noveno Circuito), uno en Tabasco/Veracruz (Décimo Circuito), uno en Michoacán (Décimo Primer Circuito), uno en Sinaloa (Décimo Segundo Circuito), uno en Oaxaca (Décimo Tercer Circuito), uno en Veracruz (Décimo Cuarto Circuito), uno en Baja California (Décimo Quinto Circuito), tres en Guanajuato (Décimo Sexto Circuito), uno en Chihuahua (Décimo Séptimo Circuito), dos en Morelos (Décimo Octavo Circuito), uno en Tamaulipas (Décimo Noveno Circuito), uno en Chiapas (Vigésimo Circuito), uno en Guerrero (Vigésimo Primer Circuito), uno en Querétaro (Vigésimo Segundo Circuito), uno en Nayarit (Vigésimo Cuarto Circuito), uno en Durango (Vigésimo Quinto Circuito), uno en Quintana Roo (Vigésimo Séptimo Circuito), uno en Hidalgo (Vigésimo Noveno Circuito) y uno en Aguascalientes (Trigésimo Circuito).

Estos Plenos de circuito, a su vez, se encuentran especializados en ocho circuitos, concretamente, en el Primero (en donde existen cinco plenos especializados en materia penal, administrativa, civil, del trabajo y en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones), Segundo, Tercero, Cuarto, Sexto, Séptimo (en cada uno de estos cinco circuitos existen cuatro plenos especializados en materia penal, administrativa, civil y del trabajo), Décimo Segundo (existe un pleno especializado en materia administrativa) y Décimo Sexto (en donde existen tres plenos especializados en materia administrativa, civil y del trabajo) circuitos.

Actualmente, sólo cinco circuitos judiciales no cuentan con plenos de circuito, por no existir más de un tribunal colegiado de circuito dentro de su territorio, concretamente, en Zacatecas (Vigésimo Tercer Circuito), Baja California Sur (Vigésimo Sexto Circuito), Tlaxcala (Vigésimo Octavo Circuito), Campeche (Trigésimo Primer Circuito) y Colima (Trigésimo Segundo Circuito).

Finalmente, como precedentes relevantes y recientes respecto a los plenos de circuito, es importante citar la tesis PC.VI.A.1 A (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* en junio de 2014, en la que el Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito estableció que el presidente de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está facultado para denunciar la contradicción de tesis en representación de dicho órgano en los asuntos en los que éste haya sido parte; la tesis PC.XVII.1 K (10a.), publicada en julio de 2015, en la que el Pleno del Décimo Séptimo Circuito estableció que la decisión en una contradicción de tesis declarada improcedente por un pleno de circuito, al existir jurisprudencia temática sobre el punto de divergencia, obliga a los órganos jurisdiccionales del propio circuito a aplicarla; y la tesis (IV Región) 2o.8 K (10a.), publicada en febrero de 2016, en la que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la IV Región estableció que la jurisprudencia establecida por un pleno de circuito es obligatoria

tanto para los tribunales colegiados que se ubiquen dentro de ese circuito como para los auxiliares que los apoyen en el dictado de sus resoluciones, independientemente de la región a la que éstos pertenezcan.

Octavo párrafo. La administración de justicia federal y los acuerdos plenarios de la Suprema Corte de Justicia

Mediante la reforma constitucional de 1987, se facultó al tribunal pleno para emitir acuerdos generales, con el objetivo de lograr una mayor prontitud en el despacho de los asuntos, mediante una adecuada distribución en las salas, y una mayor prontitud en la impartición de justicia, pues independientemente de la especialización por materia de éstas, con este sistema todas tendrían la competencia común para mantener el control de constitucionalidad en el país. De esta forma, el Pleno tendría mayor flexibilidad para distribuir mejor los asuntos y así obtener una justicia pronta.

Con la reforma del artículo 94 de 1999, se facultó al Pleno de la Suprema Corte para expedir adicionalmente acuerdos generales con el objeto de remitir asuntos a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho, sobre aquellos en que hubiese establecido jurisprudencia o en los que determinara para una mejor impartición de justicia.

El acuerdo 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte el 21 de junio de 2001, es considerado como un pilar en materia de remisión de asuntos a las salas y a los tribunales colegiados, y fue reformado por los acuerdos plenarios posteriores 8/2003, 3/2008, 12/2009 y 11/2010, así como los instrumentos normativos de 15 de octubre de 2009, 16 de mayo de 2010 y 4 de abril de 2011.

En el acuerdo 5/2001 y sus reformas, se estableció que la Primera Sala del Alto Tribunal conocería de las materias penal y civil, mientras que la Segunda Sala de las materias administrativa y laboral. Asimismo, previó un listado de los asuntos que el Pleno conservaría para su resolución, y los restantes serán conocimiento de las salas.

En el artículo 5º del acuerdo 5/2001 se mencionaban los supuestos en que los tribunales colegiados resolverían aquellos asuntos cuya competencia originaria corresponde a las salas, destacando los siguientes:

- Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, cuando:

a) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el tribunal colegiado de circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia;

b) En la demanda se hubiere impugnado una ley local o un reglamento federal o local; y

- c) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de las mismas, si resulta innecesaria la intervención de la Suprema Corte por no darse ninguno de los casos precisados en los puntos primero y segundo de este acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación:
- i. Se ha considerado bajo este esquema de acuerdos generales que ya sea el Pleno o las Salas tienen la competencia originaria para conocer determinada controversia, la cual deriva de la ley y, en su caso, las Salas o los tribunales colegiados por medio de los acuerdos tienen una competencia derivada para conocer y resolver el asunto correspondiente.

Con la entrada en vigor de la trascendental reforma constitucional en materia de amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, y la de derechos humanos, del 10 de junio siguiente, motivaron otras importantes reformas al acuerdo 5/2001, a través de los instrumentos normativos de 6 de octubre de 2011 y 22 de noviembre de 2012, particularmente, en cuestiones a propósito de la inconstitucionalidad de normas generales por violación de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en amparo directo en revisión, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas violatorias de la Constitución, subsista el problema de constitucionalidad; de la jurisprudencia; del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad; de los procedimientos encaminados al cumplimiento de una sentencia de amparo, y el alcance de la competencia delegada en los tribunales colegiados de circuito para conocer de las inconformidades interpuestas en términos de lo previsto en los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivadas de sentencias en las que se conceda el amparo que conceda el amparo que dicten jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en donde aquéllas resulten fundadas.

Asimismo, a través del diverso instrumento normativo de 14 de marzo de 2013, que también modificó el acuerdo general 5/2001, se delegó a plenitud la competencia de la Suprema Corte de Justicia en los tribunales colegiados de circuito para conocer de las inconformidades previstas en el artículo 105 de la Ley de Amparo (sin menoscabo de que, en casos excepcionales, dichos tribunales puedan solicitar al alto tribunal que reasuma su competencia), esto en virtud de, hasta entonces, sólo se justificaba la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional a las autoridades que incurrieran insistentemente en la repetición del acto reclamado.

El histórico acuerdo 5/2001 continuó vigente hasta que, con el acuerdo general 5/2013, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 13 de mayo de 2013, quedó finalmente derogado. Era natural que esto aconteciera pues, con el inicio de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*,¹⁸⁴ resultaba imperante la emisión de un nuevo acuerdo que, con claridad y certeza, regulara las particularidades de delegación de asuntos del Pleno del Alto Tribunal en sus salas como los tribunales colegiados de circuito a la luz del nuevo marco constitucional, pues las

¹⁸⁴Cfr. el Acuerdo General 12/2011, de 10 de octubre de 2011, del Pleno de la SCJN, por el que se determinan las bases de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

modificaciones a un acuerdo plenario de más de una década de antigüedad, perteneciente además a una época jurisprudencial diversa, ya no resultaba suficiente para hacer frente a los desafíos que planteaba y plantea la Décima Época.

El Acuerdo 5/2013, aprobado apenas un mes después de la publicación de la nueva Ley de Amparo, de 2 de abril de 2013, se reitera el sistema de delegación del antiguo acuerdo 5/2013, en el cual la Primera Sala del Alto Tribunal conocería de las materias penal y civil, mientras que la Segunda Sala de las materias administrativa y laboral; asimismo, también se prevé un listado de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, se establece que las salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos del listado, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los tribunales colegiados de circuito. En este tenor, también se establece que los asuntos de competencia originaria del alto tribunal que corresponderá conocer a los tribunales colegiados de circuito son:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, cuando:

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquellos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este alto tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un tribunal colegiado de circuito;

C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de éstas, y exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas; o cuando existan tres precedentes emitidos indistintamente por el Pleno o las Salas, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, y no se hubiere alcanzado votación idónea para integrar jurisprudencia;

II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los tribunales colegiados de circuito;

III. Los reconocimientos de inocencia, y;

IV. Los incidentes de inejecución derivados del incumplimiento de una sentencia de amparo, del incidente de repetición del acto reclamado y del incidente de inejecución derivado de la falta de acatamiento de lo resuelto en un incidente para la determinación de la forma y cuantía de la restitución correspondiente al cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo General Plenario respectivo.

Al día de hoy, el Acuerdo General 5/2013 ha sido reformado en dos ocasiones, primero, a través del instrumento normativo de 9 de septiembre de 2013 (en el que el pleno de la Corte modificó los puntos segundo, fracción XVI, cuarto, fracción IV, octavo, fracción I, noveno, al que se adiciona un párrafo segundo, y décimo tercero, párrafo segundo, del citado acuerdo) y, después, a través del instrumento normativo de 28 de septiembre de 2015 (en el que se adicionó un párrafo segundo a la fracción II del punto cuarto del mismo acuerdo general).

Para el ministro de la Suprema Corte, José de Jesús Gudiño Pelayo, esta “transferencia de facultades” desde la Suprema Corte, que comenzó en 1994, y cuyo antecedente fue la reforma constitucional de 1988, son la clave de toda la reforma y de la configuración de la Suprema Corte como tribunal constitucional, cuestión que consolidó la reforma de 1999 y motivó la inserción de este párrafo. Además, señala que:

[la] modificación en este aspecto de la reforma consistió en adicionar una facultad al Pleno de la Suprema Corte, muy similar a la que tiene su homóloga norteamericana denominada *writ of certiorari*. Se adicionó al abanico de facultades de nuestra Suprema Corte la facultad de decidir, mediante acuerdos generales, qué asuntos sí conocerá y, como contrapartida, los asuntos que pasarán a ser resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito (Gudiño Pelayo, 2001: 39).

Las atribuciones constitucionales para facultar a la Suprema Corte para emitir acuerdos generales, y la manera en que nuestro más alto tribunal ha entendido sus atribuciones, ha sido criticada por la doctrina, como comentamos en la reseña histórica (Cossío Díaz, 2002a: 148; Mejía, 2004).¹⁸⁵

Sin embargo, a pesar de las críticas que ha recibido dicha facultad, su importancia se puso de relieve recientemente, con la omisión del Poder Legislativo de expedir las normas reglamentarias a las que hace alusión el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, al emitir el acuerdo general 11/2011, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad, publicado en el mismo medio de difusión oficial el 6 de octubre de 2011.

La citada reforma trascendental entró en vigor 120 días después de publicada, es decir, el 4 de octubre de 2011. No obstante, la nueva Ley de Amparo se publicó hasta el 2 de abril de 2013,¹⁸⁶ haciendo así caso omiso al mandato constitucional. De ahí que

¹⁸⁵ Véase *supra*, II.8. Constitución federal de 1917 y sus reformas. Sobre las críticas.

¹⁸⁶ Para un estudio más detallado sobre la nueva Ley de Amparo, consultar: Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 9a. ed., México, Porrúa/IJ-UNAM, 2016.

la facultad de expedir acuerdos generales sea sumamente eficaz para hacer frente a circunstancias como esta, pues incluso fortalece a la Suprema Corte de Justicia en su carácter de tribunal constitucional.

Noveno párrafo. Análisis y resolución de asuntos prioritarios

Una de las modificaciones más relevantes de la trascendental reforma constitucional de 2011¹⁸⁷ es la introducción de un párrafo, que actualmente ocupa el lugar noveno, relativo a la facultad de que, en algunos juicios de amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, las cámaras del Poder Legislativo, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal por conducto de su consejero jurídico, justifiquen la urgencia de su resolución, atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de las leyes reglamentarias.

Cabe señalar que esta facultad no se encontraba prevista en la exposición de motivos de origen de la reforma constitucional, sino que fue introducida en el dictamen de discusión elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos el 10 de diciembre de 2009,¹⁸⁸ en el que sólo se expresó que esa medida “reviste el carácter excepcional y urgente, la cual se justificará en aquellos casos que por su impacto en el orden público deban ser resueltos a la brevedad posible, a fin de evitar que con la dilación en su resolución se generen consecuencias negativas para el Estado”.

En la discusión de origen del proyecto de reforma el 10 de diciembre de 2009, se puso en tela de juicio la facultad otorgada al Ejecutivo federal,¹⁸⁹ mencionando que es precisamente este poder el que violenta con frecuencia el Estado de derecho y atenta contra el orden público.

De la propia discusión se desprende un planteamiento de interés, que propuso añadir como sujetos legitimados para solicitar la resolución de un asunto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, atendiendo a su naturaleza y a que los asuntos que se analizarían, implícitamente, son objeto de protección de la Comisión, pues la vulneración de derechos humanos también atiende al interés social y al interés público.

Consideramos que la adición de este párrafo noveno al artículo 94 constitucional es un buen ejemplo de la sobre-regulación del texto constitucional, debiendo más bien

¹⁸⁷Se reformó el artículo 94, para modificar el párrafo ubicado actualmente en octavo lugar; se incorpora un nuevo párrafo para quedar en séptimo lugar y se incorpora otro nuevo párrafo para quedar en noveno lugar. Se reforma el artículo 103. Se reforma el artículo 104. Se reforma el artículo 107 de la siguiente manera: el párrafo inicial; las fracciones I y II; el inciso a) de la fracción III; las fracciones IV, V, VI y VII; el inciso a) de la fracción VIII; las fracciones IX, X, XI, XIII, XVI y XVII y se deroga la fracción XIV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸⁸En la discusión de la Cámara de Origen, fueron aprobados por 79 votos a favor; cero votos en contra, y cero abstenciones, los artículos 94, 100, 103 y 107 del proyecto de decreto de reformas a la Constitución.

¹⁸⁹También en la discusión de la Cámara Revisora de 7 de diciembre de 2010, hubo opiniones en contra de la modificación de este punto al artículo 94, en el sentido de que la modificación viola el principio de acceso a la justicia en condiciones igualitarias, porque tendrá el Congreso de la Unión, o sus cámaras, un acceso privilegiado a las controversias constitucionales o a las acciones de inconstitucionalidad.

haberse establecido en la ley secundaria, o pudo haberse incluso regulado a través de acuerdos generales del Pleno de la Suprema Corte.

De hecho, en los artículos 4º de la Ley de Amparo, y 9º bis de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigentes, se establecen los sujetos legitimados para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución prioritaria de juicios de amparo, de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad; los supuestos en los que, indistintamente, procederá la solicitud respectiva; el procedimiento a seguir; y la votación requerida para su resolución, precisándose además que: “para la admisión, trámite y resolución de las solicitudes, así como las previsiones a que hace referencia este artículo, deberán observarse los acuerdos generales que al efecto emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

En vía de consecuencia, la Suprema Corte de Justicia, el 8 de octubre de 2013, expidió el Acuerdo General 16/2013, relativo precisamente a la atención prioritaria de juicios de amparo, de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, incluidos los recursos o procedimientos derivados de esos juicios constitucionales, a solicitud del Ejecutivo federal o, bien, de las cámaras del Congreso de la Unión.

En dicho acuerdo general se establece que, una vez recibida en la Suprema Corte la solicitud de atención prioritaria, el ministro presidente deberá, primero, proveer sobre si la solicitud de atención prioritaria deriva de un órgano legitimado para presentarla; y, después, si la solicitud se refiere a asuntos radicados en la propia Corte, recabar por conducto de la Secretaría General de Acuerdos el informe sobre la o las ponencias en las que están turnados los asuntos respectivos y, en su caso, informe del ministro ponente o del instructor, según corresponda, sobre el estado del asunto.

Después, en el caso de que la solicitud de atención prioritaria se refiera a una controversia constitucional o a una acción de inconstitucionalidad, el presidente de la Corte deberá requerir al Consejo de la Judicatura Federal un informe actualizado sobre los asuntos que se encuentren radicados en los tribunales de circuito o en los juzgados de distrito, relacionados con los actos impugnados en aquélla. Si la solicitud, en cambio, se refiere a juicios de amparo radicados en los tribunales colegiados o unitarios de circuito y juzgados de distrito, o en los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que correspondan, el presidente del alto tribunal requerirá el informe a los tribunales respectivos y, en su caso, al Consejo de la Judicatura Federal.

Los referidos informes deberán rendirse por el tribunal requerido y, en su caso, por el órgano competente del Consejo de la Judicatura Federal, dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que el acuerdo respectivo sea notificado al órgano requerido. Hecho esto, el presidente de la Corte ordenará el ingreso en el denominado Sistema de Consulta de Proyectos y Engroses del Pleno para la consulta de los ministros, de las constancias relacionadas con el asunto que corresponda.

Finalmente, establece el citado acuerdo, el ministro presidente listará para sesión privada que se celebrará a más tardar dentro de los 10 días naturales siguientes a su recepción, la solicitud de atención prioritaria correspondiente, acompañando la documentación que se haya recabado.

Décimo párrafo. La jurisprudencia obligatoria

En el décimo párrafo se consigna la figura relativa a la *jurisprudencia obligatoria*. Esta institución tiene sus orígenes en la propuesta de Ignacio Luis Vallarta en 1882, por la cual cinco resoluciones en el mismo sentido adquirirían fuerza vinculante para los tribunales federales. Fue el Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908 el que consagró finalmente este principio en el artículo 786, en los siguientes términos: “las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia votadas por mayoría de nueve o más de sus miembros constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por una en contrario”.

Asimismo, el artículo 787 estableció que la jurisprudencia sería obligatoria para jueces de distrito y en cierta medida también para la Suprema Corte. Las leyes de amparo, que en parte sustituyeron en esta materia al Código Federal de Procedimientos Civiles, confirmaron esta práctica en 1919 y en 1935, en sus diversas versiones.

Pero fue con la reforma de 1951 cuando finalmente se incorporó al texto constitucional, en su artículo 107, fracción XIII, relativo al juicio de amparo. En 1967, una nueva reforma constitucional transportó lo relativo a la jurisprudencia obligatoria del artículo 107 al 94, en razón de que este último se refiere a la estructura general del Poder Judicial de la Federación, mientras que el 107 se refiere al juicio de amparo en específico, y dado que se puede constituir jurisprudencia en juicios distintos al de amparo, también competencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación (como actualmente ocurre con controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad).

Después vendrían reformas a la Ley de Amparo en 1974, 1980, 1984 y 1986, pero ninguna trascendente en la materia que nos ocupa, sino hasta 1994, con la reforma constitucional que originó un cambio en la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1995, en tanto que la Suprema Corte podría establecer jurisprudencia precisamente en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Por otra parte, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, en el año de 1996, se reguló la jurisprudencia que se emitiría en la Ley Orgánica, así como cuál sería su relación con los criterios y la jurisprudencia de la Suprema Corte.

En general, los ordenamientos que regulan la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación son la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial federal, y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución,¹⁹⁰ las cuales determinan la forma en que se crea la jurisprudencia.

La Ley Orgánica detalla que la jurisprudencia que en su caso establece la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competen-

¹⁹⁰Debe destacarse que tratándose de la ley que reglamenta el artículo 105 constitucional, en ningún momento habla de jurisprudencia, sino de criterios obligatorios que se generan a partir de una votación calificada, los cuales son obligatorios para órganos jurisdiccionales, de esta forma estos criterios han sido asimilados a la jurisprudencia y siguiendo la práctica en México son redactados en las “Tesis”, como sucede en el juicio de amparo.

cia se guiará por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición diversa (artículo 177).

Se establece también que para la compilación, sistematización y publicación de las tesis, habrá un órgano especial y su titular deberá satisfacer los requisitos exigidos para ser secretario general de acuerdos y tendrá el personal subalterno que fije el presupuesto (artículo 178). La Suprema Corte de Justicia debe vigilar que las publicaciones del *Semanario Judicial de la Federación* se realicen con “oportunidad y llevará a cabo todas aquellas tareas que fueren necesarias para la adecuada distribución y difusión de las tesis y jurisprudencias que hubieren emitido los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación” (artículo 179). Así podemos resumir que:

La jurisprudencia obligatoria del Poder Judicial de la Federación se crea de tres modos: mediante reiteración de criterios de la Suprema Corte, en sus salas y de los tribunales colegiados; mediante las resoluciones que dicte la Corte en procedimientos para dirimir las contradicciones de tesis entre los tribunales colegiados; y mediante los considerandos que funden los puntos resolutivos de las sentencias que pronuncie la Suprema Corte respecto de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias a que se refiere el artículo 105 constitucional [...] (Fix-Zamudio y Fix-Fierro, 2002: 9).

Por tanto, a la luz de lo anterior, tenemos que existen mecanismos de control de constitucionalidad en los que es suficiente un solo precedente para establecer jurisprudencia, siempre y cuando se alcance la votación requerida en el texto fundamental.

El artículo 94 establece que la ley fijará los términos en que será obligatoria la jurisprudencia. La Ley de Amparo determina el alcance de la misma cuando es emitida precisamente en el juicio de amparo por el Pleno, las salas de la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito. La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución determina en qué supuestos los criterios emitidos por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales serán obligatorios para los órganos jurisdiccionales ahí mencionados; destacando que la jurisprudencia no será obligatoria para las autoridades administrativas, siendo necesario que los particulares acudan a las instancias jurisdiccionales para que se reconozca lo interpretado previamente y contenido en la jurisprudencia. Por lo que se puede hablar de una semiobligatoriedad de la jurisprudencia, al estar condicionado su reconocimiento exclusivamente a los órganos jurisdiccionales.

La jurisprudencia de la Suprema Corte se interrumpe y deja de tener el carácter de obligatoria cuando se pronuncie ejecutoria en contrario de por lo menos ocho ministros, si se trata del Pleno, y por cuatro votos si es de una Sala. Tratándose de la emitida por un tribunal colegiado, se requiere unanimidad de votos para interrumpirla. Las mismas reglas previstas para crear jurisprudencia son requeridas para modificarla, en términos de la Ley de Amparo.

La Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral a su vez establecen jurisprudencia, la cual como se dijo se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obliga-

toria para las Salas y el Instituto Federal Electoral, y también lo será para las autoridades electorales locales, cuando sea relativa a los derechos político-electorales de los ciudadanos o cuando se hayan impugnado actos o resoluciones de estas autoridades.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpe dejando de tener el carácter de obligatorio siempre y cuando se pronuncie en contrario una mayoría de por lo menos cinco votos de los miembros de la Sala Superior, expresándose las razones en que se funde el cambio de criterio.

La jurisprudencia que emite el Pleno de la Suprema Corte es obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Un trascendental cambio a la concepción nacional sobre obligatoriedad de la jurisprudencia lo constituye el análisis realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a propósito del caso *Radilla Pacheco vs. los Estados Unidos Mexicanos* (Ferrer Mac-Gregor y Silva García, 2011b), fallado el 23 de noviembre de 2009, notificado al Estado mexicano en diciembre de 2009 y publicado en parte en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero de 2010.

A raíz de la publicación de dicha sentencia condenatoria, el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia sometió a consulta la sentencia para determinar el papel del Poder Judicial de la Federación para dar cumplimiento al fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De tal suerte, se formó el expediente varios 489/2010, discutido en septiembre de 2010, y en el cual se determinó que la “Suprema Corte de Justicia de la Nación debe hacer una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Radilla”, lo que derivó que se integrara el expediente varios 912/2010 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de octubre de 2011), del cual se desprende en síntesis, lo siguiente (Ferrer Mac-Gregor, 2011a: 339-429, esp. 403-410):

- a) Las sentencias condenatorias en contra del Estado mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos.
- b) Los criterios interpretativos de la Corte Interamericana son orientadores para el Poder Judicial de la Federación cuando el Estado mexicano no sea parte de los asuntos que generan dicha jurisprudencia. Sin embargo, éste no es el criterio establecido por el tribunal interamericano, que por el contrario ha determinado en su jurisprudencia consolidada sobre el “control de convencionalidad” que el parámetro de control comprende los tratados internacionales y la interpretación que de los mismos realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia.

De ahí que la jurisprudencia de este tribunal internacional resulta “obligatoria”, entendida dicha obligatoriedad como un “estándar mínimo” que los jueces nacionales deben seguir a manera de “regla general”; y que eventualmente pueden apartarse cuando sea aplicado otro parámetro de mayor protección al creado como mínimo por la Corte IDH (Ferrer Mac-Gregor, 2011a: 405-407). En este sentido, no compartimos el criterio de entonces adoptado por la Suprema Corte al considerar este sector de la jurisprudencia de la Corte IDH como “orientadora”, al llevar implícita la idea de ser “facultativa” para el juez. En este

tenor, afortunadamente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, modificó dicho criterio, al determinar que la totalidad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de si su fuente son o no los fallos condenatorios dictados en contra del Estado mexicano, resulta obligatoria para todos los jueces del país.

c) El Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control difuso de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

d) La obligación de realizar el control de convencionalidad es para todos los jueces del Estado mexicano, de acuerdo con el contenido de los párrafos 337 a 342 de la sentencia.

e) Se acepta el control difuso de constitucionalidad a través de una nueva interpretación del artículo 133 constitucional, debido a los nuevos contenidos normativos del artículo 1º constitucional.

f) Los jueces del Estado mexicano deberán replicar en casos futuros el criterio de restricción del fuero militar, en cumplimiento de la sentencia del caso Radilla.

g) La Suprema Corte de Justicia resume su competencia originaria respecto de los conflictos competenciales entre la jurisdicción civil y la militar.

h) La obligación de implementar cursos y programas permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, para todos los jueces y magistrados, y para todos aquellos funcionarios públicos que realicen labores jurisdiccionales y jurídicas en el Poder Judicial de la Federación, respecto de los contenidos de la jurisprudencia interamericana sobre los límites de la jurisdicción militar, garantías judiciales y protección judicial, y los estándares internacionales aplicables a la administración de justicia, así como en la formación de los temas del delito de desaparición forzada para el adecuado juzgamiento de hechos constitutivos de ese ilícito, con especial énfasis en los elementos legales, técnicos y científicos necesarios para evaluar integralmente el fenómeno de la desaparición forzada, como en la utilización de la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, teniendo en consideración que el objetivo es conseguir una correcta valoración judicial de este tipo de casos de acuerdo con la especial naturaleza de la desaparición forzada.

Finalmente, con la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, por lo que se refiere a las reformas al artículo 94 constitucional, se ajusta la redacción del párrafo que establece el mandato al legislador de prever en la ley los casos en que la jurisprudencia sea obligatoria, extendiéndose dicha obligatoriedad a la jurisprudencia que emitan los nuevos plenos de circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales.

Además, en un décimo párrafo, se cambia la redacción del octavo párrafo de dicho artículo modificado el 10 de agosto de 1987, que establecía los ordenamientos sujetos de integración de jurisprudencia, los cuales eran la “interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano”, para ahora contemplar la interpretación de la Constitución y las normas generales, entendiéndolas conforme a los nuevos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en sintonía con la reforma constitucional aludida.

Décimo primer párrafo. La remuneración de los jueces

Con la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se reitera una garantía del juzgador, consistente en que la remuneración que perciban los titulares de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación no pueda ser modificada en su monto inicial en detrimento y durante el periodo en el que se encuentren en funciones, lo cual se traduce también en el fortalecimiento de la independencia respecto de los otros poderes y la autonomía misma del juzgador.

La idea fundamental no se refiere al monto de la remuneración, sino a la variación durante el encargo de los ministros, magistrados, jueces y consejeros federales, cuestión que podría originar que los poderes Legislativo y/o Ejecutivo pudieran modificar con discrecionalidad dicho estipendio con el fin de ejercer presión política. Una remuneración adecuada, irrenunciable y sustentable otorga mayor autonomía al juzgador y le permite no ser amenazado con una disminución de su sueldo (Bustillos, 2011: 28 y ss.).¹⁹¹

El origen de esta garantía del juzgador se encuentra en el artículo 3º de la Constitución Federal de los Estados Unidos. *El Federalista* explicaba su necesidad, al señalar que:

Después de la permanencia en el cargo, nada puede contribuir más eficazmente a la independencia de los jueces que proveer en forma estable a su remuneración [...] Conforme al modo ordinario de ser de la naturaleza humana, un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad. Y no podemos esperar que se realice nunca en la práctica la separación completa del poder judicial y del legislativo en ningún sistema que haga que el primero dependa para sus necesidades pecuniarias de las asignaciones ocasionales del segundo [Por tanto, los jueces] recibirán a intervalos fijos una remuneración [...] que no podrá ser disminuida durante su permanencia en funciones [...] Se observará que la convención ha establecido una diferencia entre la remuneración del presidente y la de los jueces. La del primero no puede ser aumentada ni disminuida; la de los segundos no admite disminución. Esto se debe [...] a la distinta duración de los cargos respectivos [...] los jueces que, si se portan correctamente, conservarán sus puestos toda la vida, puede suceder verosíblemente que un estipendio que habría sido amplio al principiar su carrera, resulte demasiado corto en el curso de su servicio (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 209-210).

Décimo segundo párrafo. Estabilidad judicial, remoción y haber por retiro

Mientras que la Constitución Federal de 1824 establecía la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, el Texto Fundamental de 1857 previó el periodo de seis años.

¹⁹¹En cuanto al sueldo actual de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como otros aspectos comparativos en otros rubros, incluso su desempeño jurisdiccional, véase el interesante y documentado libro de Julio Bustillos.

La duración del encargo de los ministros motivó debates a lo largo del siglo XX. El texto original de la Constitución de 1917 estableció que durarían dos años, pudiendo ser elegidos por un nuevo periodo de cuatro años, y a partir de 1923 sólo podrían ser removidos cuando observaran mala conducta¹⁹² o previo juicio de responsabilidad.

Unos años después, se restringió la inamovilidad en la reforma de 1928, ya que si bien no se estableció periodo de encargo, se facultó al presidente de la República para pedir a la Cámara de Diputados el inicio del procedimiento de destitución de cualquier juez federal, incluidos los ministros de la Suprema Corte, requiriendo que primero la Cámara de Diputados y después la Cámara de Senadores declararan por mayoría absoluta de votos justificada la petición, como se establecía en la parte final del artículo 111.¹⁹³

A partir de la reforma constitucional de 1934, se suprimió dicha inamovilidad, estableciendo un periodo de seis años, no sólo para los ministros, sino en general para todos los jueces federales. La justificación de esta determinación fue que las inversiones judiciales vitalicias contrastaban con el tratamiento dado al Ejecutivo federal y a los miembros del Congreso de la Unión, en tanto que se prohibía:

[...] la reelección de la persona que haya desempeñado la presidencia de la República, y se veda a los senadores y diputados al Congreso de la Unión que vuelvan a la Cámara en el periodo inmediato siguiente a aquel para el que fueron electos, y por la otra, se previene que los ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito sólo podrán ser removidos de sus cargos cuando observen mala conducta.¹⁹⁴

Por lo tanto, se consideró que la designación de funcionarios vitalicios entrañaba una renuncia, por parte del pueblo, a su derecho de renovar periódicamente los mandatos que se otorgan a los funcionarios públicos, no obstante que la soberanía nacional, de acuerdo con la propia Constitución, reside en él.

La inamovilidad se restableció en 1944 de manera automática para los ministros de la Corte, necesitando para alcanzarla los magistrados y jueces federales la ratificación o promoción a los seis años, sistema que sigue vigente para éstos, teniendo en cuenta la edad de retiro forzoso de 65 años, establecida en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁹²La expresión “mala conducta” (*good behavior*) se tomó del artículo 3º de la Constitución Federal de los Estados Unidos.

¹⁹³Otra causa de remoción podía realizarse mediante el juicio de responsabilidad por delitos comunes, requiriendo primero que suspender la inmunidad (fuero constitucional) a través de un procedimiento ante la Cámara de Diputados; tratándose de violaciones con motivo de las funciones judiciales, una vez que la Cámara de Diputados calificaba la infracción, se pasaba a la Cámara de Senadores para que resolviera en definitiva sobre la culpabilidad, produciendo la destitución del cargo y la inhabilitación correspondiente. Posteriormente, en la reforma constitucional de 1982 se suprimió el juicio de responsabilidad por mala conducta y se reformó el título cuarto del texto fundamental conservando el juicio político previsto en el artículo 110, gozando sólo de inmunidad los ministros de la Suprema Corte.

¹⁹⁴Exposición de motivos que el Ejecutivo federal presentó a la Cámara de Diputados el 12 de septiembre de 1934, relativa a la reforma de los artículos 73, 94, 95 y 97.

Asimismo, esta reforma moderó el procedimiento de destitución, al señalarse que antes de que el presidente de la República pidiera el inicio de dicho procedimiento a la Cámara de Diputados, se tendría que escuchar en privado al ministro, magistrado o juez federal, apreciando en conciencia la justificación de la solicitud.

La garantía de la inamovilidad para los ministros duró 40 años, hasta la adopción del nuevo sistema de nombramiento con duración de 15 años y de forma escalonada a que se refiere la reforma de 1994, excepto los nombrados en 1995, cuya duración varía en términos del artículo cuarto transitorio.¹⁹⁵

La justificación de la periodicidad del encargo encuentra sustento en el eje central de la reforma, esto es, constituir a la “Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional”, por lo que “deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación”.¹⁹⁶

Como consecuencia del nuevo sistema de nombramiento por tiempo determinado, en la reforma de 1994 se optó por un haber por retiro de carácter vitalicio, debido a que se suprimió la inamovilidad de la que se disfrutaba con anterioridad. También se establece que si el retiro ocurriera antes de la conclusión del periodo constitucional establecido, el monto de dicho retiro será proporcional a los años laborados.

En perspectiva comparada, en Latinoamérica existen los siguientes supuestos respecto a la duración en el cargo de los jueces supremos y las causas de remoción. En Argentina, los ministros de la Corte Suprema de Justicia permanecen en su cargo hasta los 75 años, y pueden ser removidos por mal desempeño, por la comisión de algún delito en ejercicio de sus funciones o crímenes comunes. En Bolivia, los ministros del Tribunal Supremo de Justicia permanecen 10 años en su cargo, y pueden ser destituidos en virtud de sentencia ejecutoriada por delitos comunes o por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones. En Colombia, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia permanecen seis años en su cargo o hasta los 65 años de edad. En Costa Rica, los magistrados propietarios de la Corte Suprema permanecen ocho años en su cargo y los suplentes cuatro, y pueden ser removidos de su cargo por causas gravísimas. En Cuba, los jueces del Tribunal Supremo Popular permanecen en su cargo de forma indefinida, y pueden ser removidos de su cargo por incumplimiento reiterado de disposiciones o decisiones superiores, por incompetencia en el desempeño del cargo y por imposición de dos o más

¹⁹⁵El sistema escalonado de nombramiento se adoptó en este artículo transitorio al establecer que el periodo de encargo vencería el último día de noviembre de los años 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015. Este sistema se ha modificado debido a que si bien los ministros Vicente Aguinaco Alemán y Juventino V. Castro fueron sustituidos por los nuevos ministros José Ramón Cossío Díaz y Margarita Luna Ramos, derivado de las primeras vacantes en 2003 conforme al transitorio en comento, con la inesperada muerte del ministro Humberto Román Palacios acaecida en el año 2004, se efectuó el procedimiento para designar al nuevo ministro Sergio Valls Hernández por un periodo de 15 años; igual circunstancia sucedió con el fallecimiento en 2010 del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y el nombramiento ante la vacante del ministro Jorge Pardo Rebolledo, lo que necesariamente produce la modificación escalonada de dos nombramientos cada tres años, como originariamente se previó en este precepto transitorio.

¹⁹⁶Exposición de motivos de la reforma constitucional que el Ejecutivo federal envió a la Cámara de Senadores el 5 de diciembre de 1994.

medidas de corrección disciplinaria. En Chile, los ministros de la Corte Suprema de Justicia permanecen en su cargo hasta los 75 años de edad, y pueden ser removidos por falta de buen comportamiento, por acusación constitucional y por sentencia ejecutoriada recaída en el juicio de inamovilidad, en la que se declare que el juez no tiene el comportamiento que exige la Constitución Política para permanecer en el cargo.

En Ecuador, los magistrados de la Corte Nacional de Justicia no están sujetos a un periodo fijo en su cargo, y pueden ser removidos por incapacidad e inhabilidad para el desempeño del mismo. En El Salvador, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia permanecen nueve años en su cargo, y pueden ser destituidos por la Asamblea Legislativa con una votación de por lo menos dos terceras partes de los diputados, por causas específicas establecidas en la ley. En Guatemala, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia permanecen cinco años en su cargo. En Honduras, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia permanecen siete años en su cargo, y pueden ser removidos por mostrar irregularidades en el ejercicio de sus funciones. En Nicaragua, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia permanecen en su cargo cinco años, y únicamente pueden ser separados del cargo por causas previstas en la Constitución y en la ley. En Panamá, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia permanecen 10 años en su cargo.

En Paraguay, los ministros de la Corte Suprema de Justicia permanecen en su cargo indefinidamente hasta los 75 años de edad, y sólo pueden ser removidos por juicio político, por mal desempeño de sus funciones y por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo o por delitos comunes. En Perú, los vocales de la Corte Suprema de Justicia permanecen en su cargo de forma indefinida, una vez que son ratificados tras siete años de ejercicio, y pueden ser removidos por causa de condena a pena privativa de libertad por delito doloso, la comisión de un hecho grave que sin ser delito o infracción constitucional comprometa la dignidad del cargo, por reincidencia en un hecho que configure alguna causal de suspensión conforme a lo establecido en la ley o por intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal. En Puerto Rico, los jueces del Tribunal Supremo permanecen en el cargo de forma indefinida hasta cumplir los 70 años de edad, y pueden ser objeto de destitución mediante proceso de residencia por razón de traición, soborno, delitos que impliquen depravación y otros delitos graves. En República Dominicana, los jueces de la Suprema Corte de Justicia permanecen de forma indefinida en el cargo, y pueden ser destituidos en la forma que determine la ley. En Uruguay, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia permanecen 10 años en su cargo o hasta cumplir 70 años de edad, y pueden ser removidos por violación de la Constitución y otros delitos graves, así como por ineptitud mental o física. Y en Venezuela, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia permanecen en el cargo 12 años, y pueden ser removidos cuando se produzca una falta grave establecida en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Cfr. *Estructura y Competencia*..., 2016.

Décimo tercer párrafo. No reelección judicial

Tal y como ha quedado constancia en la reseña histórica hecha y en el análisis del anterior párrafo del precepto constitucional en estudio, la garantía de inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte ha variado desde la Constitución de 1824 a la actual de 1917, particularmente con las reformas al artículo 94. En este pacto fundamental, se estableció originalmente en el entonces párrafo segundo del artículo en estudio que los ministros que fueran nombrados “en las próximas elecciones” durarían en su encargo dos años, que los que fueron designados inmediatamente después durarían cuatro años y que los que fueron designados a partir de 1923 sólo podrían ser removidos cuando observaran mala conducta y previo juicio de responsabilidad.¹⁹⁸

Con la reforma constitucional de 1928, la referencia a la elección de los ministros de la Corte pasó a regularse en el párrafo primero del mismo artículo, en donde ya no apareció la duración del encargo de los ministros designados hasta 1923, y se mantuvo la determinación de que éstos sólo podrían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta o previo juicio de responsabilidad, pero se agregó la precisión de que esto debía interpretarse a la luz de “la parte final del artículo 111”,¹⁹⁹ el cual, con la reforma que sufrió también ese año, estableció que el presidente de la República podría pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y que si la Cámara de Diputados primero y la Cámara de Senadores después declaraban por mayoría absoluta de votos justificada la petición el ministros quedaría privado de su puesto.²⁰⁰

La determinación anterior se mantuvo vigente con las reformas constitucionales de 1934 y 1944, con la diferencia de que en esta última reforma la posibilidad de privar a los ministros de la Corte de su cargo paso a formar el segundo párrafo del artículo 94, y además se reformó el artículo 111 para establecer que el presidente de la República, antes de pedir a las cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oíría a este en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Este modelo de destitución de los ministros de la Corte no sufrió variación mayor con las reformas constitucionales de 1951, ya que el impacto de esta reforma en la

¹⁹⁸ Artículo 94 / [...] / Cada uno de los Ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y Jueces sean promovidos a grado superior”.

¹⁹⁹ Artículo 94. [...] Los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.

²⁰⁰ Artículo 111. / [...] / “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 hubiera incurrido, y se procederá a nueva designación”.

cuestión en estudio se limitó a pasar a regularla en el párrafo séptimo (y ya no en el segundo),²⁰¹ a precisar que dicha privación del cargo solamente podría ocurrir bajo este supuesto y no otro (pues con esta reforma se sustituyó la expresión “podrán” por “sólo podrán”) y se reemplazó la expresión “de acuerdo con la parte final del artículo 111” por la de “de acuerdo con el procedimiento señalado en la parte final” de dicho artículo (pues dicho procedimiento, con la introducción de audiencia presidencial en 1944, en realidad estaba contemplado en los dos últimos párrafos y no de uno).

La reforma constitucional de 1982 por su parte sustituyó el párrafo séptimo del artículo 94 por la determinación de que los ministros de la Suprema Corte de Justicia “podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución” que regula la procedencia del juicio político en contra de, entre otras autoridades, los ministros de la Corte.

Finalmente, con la reforma de 31 de diciembre de 1994, se suprimió del artículo 94 constitucional la inamovilidad de los ministros de la Corte que había existido hasta entonces. A dicho artículo, que antes contaba con nueve párrafos, se agregó un décimo fragmento que, con las reformas de 1996, 1999, 2011 y 2013, actualmente ocupa el décimo tercer lugar, y se mantiene en los términos de la redacción original de 1994. En dicho apartado se establece explícitamente que los ministros de la Corte durarán 15 años en el cargo, y que aquella persona que haya sido designada para tal efecto no podrá ejercer un nuevo periodo, salvo que hubiera desempeñado el cargo con el carácter de provisional o interino.

Consecuencia de ello y de la adopción de un sistema de nombramiento escalonado, resultó oportuno establecer la imposibilidad de un nuevo nombramiento precisamente por la necesidad del dinamismo que requiere la interpretación constitucional y debido a lo prolongado del periodo en el nuevo sistema, de lo contrario se rompería con el espíritu de la propia reforma de la renovación parcial de los integrantes de la Suprema Corte.

La prohibición de reelección conforme a la lógica del sistema opera sólo cuando los ministros terminan su periodo constitucional, y no así cuando su nombramiento hubiese sido provisional o interino en términos del artículo 98 constitucional.

En el derecho comparado latinoamericano, pueden encontrarse diversas configuraciones respecto a la posibilidad de reelección de los jueces supremos de cada país. Así, por ejemplo, en Argentina, los ministros de la Corte Suprema de Justicia pueden permanecer en su encargo hasta los 75 años, en tanto observen buena conducta. En Bolivia, existe la posibilidad de reelección de los ministros del Tribunal Supremo de Justicia, una vez pasados 10 años desde el término de su periodo. En Colombia, no existe la posibilidad de reelección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En Costa Rica, los magistrados de la Corte Suprema pueden ser reelectos, salvo que en una votación de la Asamblea Legislativa no menor de dos terceras partes de sus miembros se acuerde lo contrario. En Cuba, los jueces del Tribunal Supremo Popular

²⁰¹ “Artículo 94. / [...] / “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con el procedimiento señalado en la parte final del artículo 111 de esta Constitución o previo el juicio de responsabilidad”.

no pueden ser reelectos. En Chile, tampoco existe la posibilidad de reelección de los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

En Ecuador, no existe el procedimiento de reelección de los jueces de la Corte Nacional de Justicia. En El Salvador, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia pueden ser reelectos una vez concluido su periodo, para lo cual se sigue el mismo procedimiento que para su elección. En Honduras, para la reelección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia también se sigue el mismo procedimiento que para su elección. En Nicaragua, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia pueden ser reelectos a partir del mismo procedimiento que para su elección. En Paraguay, no existe la posibilidad de reelección de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. En Perú, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia tienen una duración de su encargo permanente o indefinida, mediante la ratificación tras siete años de ejercicio.

En Puerto Rico, los jueces del Tribunal Supremo no pueden ser reelectos. En República Dominicana, al ser los jueces de la Suprema Corte de Justicia inamovibles, no hay necesidad de reelección. En Uruguay, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia pueden ser reelectos si median cinco años entre su cese y la reelección. Y en Venezuela, no está permitida la reelección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.²⁰²

Bibliografía

- ARENAL FENOCCHIO, Jaime del, “Instituciones judiciales de la Nueva España”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 22, México, Escuela Libre de Derecho, 1998.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1983.
- ARIZPE NARRO, Enrique, *La primera sentencia de amparo*, México, SCJN, 2006.
- ARNOLD, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, 1996.
- , *Juzgados constitucionales (1813-1848)*, México, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, 2001.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, “Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Mario Melgar Adalid (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824)*, México, UNAM, 1978a.
- , “El proceso de creación de la primera Corte Suprema de Justicia Mexicana”, versión corregida del capítulo “La formación del poder judicial”, en *Introducción al federalismo*, México, UNAM, 1978b.
- , *Primera ley de amparo de 1861*, México, UNAM, 1987a.
- , *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*, México, UNAM, 1987b.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *El “problema americano” en las primeras cortes liberales españolas. 1810-1814*, México, UNAM (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 16), 1995.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2000.

²⁰² Cfr. *Estructura y Competencia...*

- BUENAVENTURA BELEÑA, Eusebio, *Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la real Audiencia*, México, Felipe de Zúñiga y Ontiveros impresor, 1787.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Evaluación crítica de la Reforma Judicial Federal zedillista”, *Ars Iuris*, núm. 13 (especial de la Reforma Judicial), México, Universidad Panamericana, 1995.
- , *El juicio de amparo*, 33a. ed., México, Porrúa, 1997.
- BUSTILLOS, Julio, *El juez constitucional en el mundo. Perfil, carrera judicial, nombramiento, remuneración, desempeño y costos*, prólogo de José Ramón Cossío, México, Porrúa/IMDPC (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 48), 2011.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en la República restaurada, 1867-1876*, México, SCJN, 1989.
- , *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917*, México, SCJN, 1998, 2 tomos [(1a. reimpresión de la 1a. ed. de 1997)].
- , *La Suprema Corte de Justicia en los años constitucionalistas*, México, SCJN, 1995.
- , *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, SCJN, 1997a.
- , “Iniciativa de leyes reglamentarias del juicio de amparo y sentencia del juez Sámano”, en *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, SCJN, 1997b.
- , *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970)*, México, SCJN, 2004a.
- , *Los Tribunales Colegiados de Circuito*, México, SCJN, 2004b.
- (coord.), *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 1985-2005, 24 tomos.
- CARBONELL, Miguel, “Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000.
- , “Los guardianes de las promesas. Poder Judicial y democracia en México”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 2, julio-diciembre de 2004.
- , *¿El tercero ausente? Escritos sobre el Poder Judicial*, México, Porrúa/IMDPC (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 21), 2008.
- , Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa/UNAM, 2002.
- CÁRCOVA, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998.
- CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Salvador (coord.), *Historia de la justicia en México, siglos XIX y XX*, México, SCJN, 2005.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.
- CONCHA, Hugo y Antonio Caballero, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, 2001.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Las facultades no jurisdiccionales de la Suprema Corte*, México, Porrúa/UNAM, 1992.
- , *Cambio social y cambio político*, México, ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- , *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002a.
- , *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte*, México, Porrúa, 2002b.
- , “Artículo 105 constitucional”, en *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998.
- , *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.

- _____, José Luis Soberanes Fernández y Ernesto Villanueva Villanueva, *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación*, México, Porrúa, 2002.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, FCE, 1998.
- CRUZ BARNEY, Óscar, “El Supremo Poder Conservador y el control constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho procesal constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, tomo I.
- Curia Filípica mexicana*, México, Porrúa, edición facsimilar de la primera edición de 1858.
- DE LA CUEVA, Mario (coord.), *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.
- DE LA TORRE RANGEL, Jesús, *Lecciones de historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- DUBLÁN, Manuel, *De los tribunales de circuito y jueces de distrito*, 20 de mayo de 1826.
- _____ y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1876-1912.
- ECHÁNOVE TRUJILLO, Carlos, “El juicio de amparo”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms.1-2, enero-junio de 1931.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Polis, 1938.
- ESTRADA SÁMANO, Rafael y Rafael Estrada Michel, *Rabasa y otros ensayos de historia y control constitucional*, México, Porrúa (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 53), 2011.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, 4a. ed., México, Porrúa, 2002a.
- _____, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002b.
- _____, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa/CNDH, 2004.
- _____ (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios-SCJN, 2007a, 4 tomos.
- _____, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011a.
- _____, *Los feminicidios de Ciudad Juárez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (caso “Campo Algodonero”), *La segunda sentencia condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2011b.
- _____, “In memoriam: Lucio Raúl Cabrera Acevedo (1919-2007)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 8, México, Porrúa, julio-diciembre de 2007b.
- _____ y Rubén Sánchez Gil, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 9a. ed., México, Porrúa/IIJ-UNAM, 2016.
- _____, *Jurisdicción militar y derechos humanos. El caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, prólogo de Diego García Sayán, México, Porrúa/UNAM, 2011c.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Otero y Rejón en el año de la invasión. Preámbulo a la primera sentencia de amparo”, en Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011d, tomo I.
- _____, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, Madrid, Marcial Pons-IIJ de la UNAM, 2013.
- _____, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del derecho*, México, UNAM/Marcial Pons/IMDPC, 2008, 12 tomos.

- _____ y Fernando Silva García, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2009.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814”, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.
- _____, “México: el organismo judicial (1950-1975)”, en *Evolución de la organización Político-Constitucional en América Latina (1950-1975)*, México, UNAM, 1978.
- _____, *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997.
- _____, “Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos”, en *Estado, derecho y sociedad*, México, UNAM, 1981.
- _____, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa/UNAM, 2003.
- _____, *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Senadores, 2010.
- _____ y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho de amparo*, México, Porrúa/UNAM, 2011, especialmente el capítulo “Decimoséptimo”, relativo a la “Responsabilidad”.
- _____, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2011.
- _____ y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.
- _____ y Héctor Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM (Cuadernos para la Reforma de la Justicia), 1996.
- _____, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, 16a. ed., México, Porrúa/IJ-UNAM, 2002, 4 tomos.
- _____, “Algunas consideraciones respecto a la reformas constitucionales al Poder Judicial federal”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XIX, enero-abril de 1966.
- _____, “Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México”, en *México. 75 años de Revolución. Política II*, México, FCE, 1988.
- GIL RENDÓN, Raymundo, *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2001.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El primer juicio de amparo substanciado en México”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, IJ-UNAM, 1996, vol. VIII.
- _____, “El Amparo Morelos”, en *Homenaje a Jorge Barrera Graf*, México, UNAM, 1989, tomo II.
- _____ y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX (1825-1856)*, México, SCJN, 2010.
- _____, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, México, Porrúa/CNDH, 2009.
- _____, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2003.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, 3a. ed., México, Noriega, 1999.
- _____, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, México, Porrúa, 2000.

- , *Ingeniería judicial y reforma del Estado. Preocupaciones, inquietudes, esperanzas...*, México, Laguna, 2001.
- GUTIÉRREZ DE VELASCO, Manuel, “Algunas reflexiones sobre el Poder Judicial federal mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXVII, núm. 80, mayo-agosto de 1994.
- HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 2001.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, Ma. Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, Guadalajara, Universidad Panamericana, 1997.
- IGLESIAS, José María, *Autobiografía*, México, Antigua Imprenta de I. Murguía, 1893.
- LIRA GONZÁLEZ, Andrés, “Prólogo”, en Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 4a. ed., México, FCE, 1998.
- MARTÍNEZ PEÑALOZA, María Teresa, *Morelos y el Poder Judicial de la insurgencia mexicana*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán, 1985.
- MELGAR ADALID, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997.
- , *La justicia electoral*, México, UNAM (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 6), 1999.
- MELO ABARRATEGUI, Andrés, Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo, *La Constitución de 1824*, México, UNAM, 1976.
- MEJÍA, Raúl M., “Acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una aproximación sistemática”, *Boletín Electrónico del Instituto Tecnológico Autónomo de México*, año 1, núm. 3, abril-junio de 2004.
- MENDIETA CUAPIO, José Rufiono y Carlos González Blanco, *Incompetencia de origen. El Amparo Morelos y El Amparo Puebla*, Tlaxcala, Tribunal Superior de Justicia-Instituto de Especialización Judicial, 2002.
- MORENO CORA, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, Tip. La Europea, 1902 (edición facsimilar, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008).
- MORENO, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1982.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, “La Constitución de Apatzingán”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 1985, tomo II.
- , *Lecciones de amparo*, 5a. ed., revisada y actualizada por José Luis Soberanes, México, Porrúa, 1997, tomo I.
- OÑATE, Santiago, “La primera sentencia de amparo, 1849”, en *Homenaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nombre del Poder Judicial de la Federación al Código de 1857 y a sus autores los ilustres constituyentes*, México, SCJN, 1957.
- PALLARES, Jacinto, *El Poder Judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la República mexicana*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992.
- , *El Poder Judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la República mexicana*, México, SCJN, 2003 (edición facsimilar 1874).
- PALLARÉS, Eduardo, *Diccionario teórico práctico del juicio de amparo*, México, Porrúa, 1982.
- PARADA GAY, Francisco, *Breve reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1929.
- PÉREZ GARCÍA, Máximo Juan, *Las resoluciones judiciales y su publicidad a través de las nuevas tecnologías*, Zaragoza, Universidad Autónoma de Madrid/Red Legal para la Sociedad de la Información (LEFIS), 1999.

- RABASA, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993 (ed. facsimilar de las ediciones de 1906 y 1919, respectivamente).
- , “El Jurado popular en las constituciones de 1857 y 1917”, en *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, tomo 1, México, UNAM, 1998.
- , *El juicio constitucional*, París, Librería de la vda. De CH. Bouret, 1919. [De esta última existe publicación conjunta con la obra *El juicio constitucional*, 7a. ed., prólogo de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 2000.]
- SHÄFFER, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, Sevilla, CSIC, 1947, 2 tomos.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Los tribunales de la Nueva España. Antología*, México, UNAM, 1980.
- , *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- , *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX. Notas para su estudio*, México, UNAM, 1992.
- y Faustino Martínez, *Fuentes para la historia del juicio de amparo*, México, Senado de la República, 2004.
- SODI, Federico, *El jurado resuelve*, México, Porrúa, 2001.
- , *Informe de labores*, sección primera, México, SCJN, 1934.
- , *El problema del rezago de juicios de amparo en materia civil*, México, SCJN, 1946.
- , *Cuadro estadístico histórico de asuntos relativos a controversias constitucionales tramitados entre 1917-1994*, México, SCJN, 2000.
- , *Segundo Informe anual de labores*, ministro Genaro David Góngora Pimentel, Suprema Corte de Justicia (15 de diciembre de 2000) y su *Anexo Estadístico*, México, SCJN, 2001.
- , *Épocas del Semanario Judicial de la Federación del Poder Judicial de la Federación*, 2a. ed., México, SCJN, 2004.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *México y sus constituciones*, México, Polis, 1937.
- , *Leyes fundamentales de México (1808-2005)*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005.
- TORO, Alfonso, *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 1934.
- VALLARTA OGAZÓN, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus*, México, Imp. F. Díaz, 1881.
- , *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, Porrúa, 1989, 4 tomos, versión facsimilar.
- , *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, Oxford, 2002, tomo I.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, *Consejo de la Judicatura Federal. Modernidad en la impartición de justicia*, México, Poder Judicial de la Federación, 2001.
- VENTURA BELEÑA, Eusebio, “Estudio introductorio”, en María del Refugio González, *Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, México, UNAM, 1991, tomo I.
- VILLORO, Luis, *El proceso ideológico de la Revolución de independencia*, México, Conaculta, 2002.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2002.

Artículo 94

Trayectoria constitucional

94 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Precisa el término “Juzgados de Distrito”. Variación en la composición y funcionamiento de la Suprema Corte: se integrará con 16 ministros en lugar de los 11 anteriormente requeridos, y podrá funcionar dividida en tres Salas de cinco ministros cada una. Deroga el requisito del quórum para sesionar, así como la forma de designación y duración del cargo de ministro. Establece la imposibilidad de disminución del salario de ministros y jueces durante su encargo. Sustituye la expresión “sólo podrán ser removidos” por “podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta”. Suprime la posibilidad de no ser sujetos a juicio de responsabilidad por virtud de ser promovidos, magistrados y jueces, a un grado superior.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 15-XII-1934

XXXVI LEGISLATURA (1-IX-1934/31-VIII-1937)

Presidencia de Lázaro Cárdenas, 1-XII-1934/30-XI-1940

Reestructuración de la Suprema Corte: se compondrá de 21 ministros y funcionará en cuatro salas de cinco ministros cada una. Dispone el periodo de seis años para la duración en los cargos de ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-IX-1944

XXXIX LEGISLATURA (1-IX-1943/31-VIII-1946)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Suprime la referencia al número de salas en que puede funcionar la Suprema Corte, quedando únicamente la alocución “salas”. Deroga la disposición que contiene el periodo de duración del cargo de ministros.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 19-II-1951

XLI LEGISLATURA (1-IX-1949/30-VIII-1952)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

La reforma crea una nueva estructura de la Suprema Corte. Inclusión de Tribunales Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y de ministros supernumerarios, los que en ningún caso integrarán el Pleno.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1967

XLVII LEGISLATURA (1-IX-1967/31-VIII-1970)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Faculta a los ministros supernumerarios para formar parte del Pleno cuando suplan a los numerarios (en el texto anterior a la reforma existía prohibición expresa para tal efecto). Adición de un párrafo quinto en el que se establecen los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, tratados, leyes y reglamentos federales o locales. Modificación en el procedimiento para la privación del ejercicio de sus funciones a los ministros de la Suprema Corte. Proposición alternativa “de acuerdo con el procedimiento señalado en la parte final del artículo 111 de esta Constitución o previo el juicio de responsabilidad”.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se establece que la destitución de los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrá hacerse mediante juicio político.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Ya no califica a los tribunales colegiados de circuito como tribunales exclusivos de amparo. Se otorga con carácter potestativo la designación, hasta el límite de cinco, de los ministros supernumerarios. Se otorga una mayor flexibilidad en las facultades del Ple-

no de la Suprema Corte de Justicia para emitir acuerdos generales con el objeto de establecer una adecuada distribución entre las Salas sobre los asuntos que compete conocer al mismo órgano judicial, así como para determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, y de los juzgados de distrito.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Incluye al Consejo de la Judicatura dentro del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, reduce la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a 11 ministros, cuya duración será de 15 años, y funcionará en Pleno o en Salas. Concede la facultad al Consejo de la Judicatura Federal para determinar el número, división y competencia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Por último, establece que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los tribunales colegiados de circuito aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia para la mayor prontitud de su despacho.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se agrega la mención de que la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-VI-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se da facultad 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 compete conocer a la Corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para

mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o en los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

En el marco de la reforma constitucional de amparo, se reforma este artículo referente a la integración del Poder Judicial de la Federación y de las atribuciones generales de los órganos que la componen. Las adiciones y modificaciones al artículo consistieron en lo siguiente: se adiciona un séptimo párrafo, y se recorren los demás a fin de facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que mediante acuerdos generales establezca plenos de circuito, de acuerdo con el número y especialización de los tribunales colegiados que pertenezcan a cada circuito; asimismo, remite a la legislación secundaria su integración y funcionamiento. Se adiciona el noveno párrafo, que permite que los juicios de amparo, controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, se substancien y resuelvan de manera prioritaria, cuando alguna de las cámaras del Congreso o el Ejecutivo federal justifique su urgencia de acuerdo al interés social o al orden público, de conformidad con las leyes reglamentarias. En el décimo párrafo establece que los plenos de circuito podrán establecer jurisprudencia sobre la interpretación de la Constitución y normas generales.

Duodécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-VI-2013

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acuerdo la reforma en telecomunicaciones y competencia económica, se establece que el Consejo de la Judicatura Federal podrá determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias en las cuales se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.

Artículo 95

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Durante el Virreinato, en la Real Audiencia de México los oidores constituían los magistrados superiores por excelencia, y su nombramiento correspondía exclusivamente al monarca a proposición del Consejo de Indias; en el bienio liberal, por el ministerio correspondiente. Los oidores ejercían un gran poder y autoridad en el mundo virreinal.¹ Se les daba el tratamiento de señoría, utilizaban toga o garnacha negra, birrete y vara de justicia. Gozaban, además, de fuero jurisdiccional.

El oidor debía ser varón, letrado, con experiencia en el foro y en general peninsular.

La estructura de la administración de justicia reposaba en buena medida en la persona y conducta del magistrado al que se sometía a una pesada carga que lo aislaba del mundo a fin de transformarlo en un *iudex perfectus*.² Tenían una serie de prohibiciones que se hacían extensivas a su esposa e hijos para asegurar su imparcialidad, consistentes en diversas prohibiciones aplicables a actividades o conductas en el distrito de su Audiencia:³

- a) La prohibición de ser propietarios de bienes raíces,
- b) La prohibición de aceptar cualquier tipo de donación o préstamo,
- c) La prohibición de asistir a matrimonios o bautizos,
- d) La prohibición de hacer visitas, y
- e) La prohibición de contraer matrimonio.
- f) En cuanto a su número, éste varió de ocho a 12.

¹Linda Arnold, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, trad. Enrique Palos, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Grijalbo, 1991, p. 97.

²Eduardo Martiré, *Las audiencias y la administración de justicia en las Indias. Del iudex perfectus al iudex solutus*, 2a. ed., Buenos Aires, Emlio J. Perrot, 2009, p. 80.

³Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 40.

95

Sumario

Artículo 95

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	903
Texto constitucional vigente.	909
Comentario	
César Astudillo	
Introducción	910
Características del juez	
constitucional.	910
Fuentes normativas	919
Trayectoria del precepto.	919
El perfil del juez constitucional	
en el derecho comparado.	921
Exégesis de cada requisito	924
Cualidades de carácter personal	924
Cualidades de carácter técnico	928
Perspectivas del artículo	932
Bibliografía	933
Trayectoria constitucional	936

Junto con los oidores, integraban la Real Audiencia los *alcaldes del crimen*. Estaban encargados de la justicia en materia criminal y en su conjunto constituían la Sala del Crimen. Podían actuar de manera individual en el Juzgado de Provincia o colegiadamente en la Sala y debían asistir tres horas por las mañanas para ver y despachar los pleitos.⁴ Sus ausencias eran suplidas por el oidor más reciente.⁵ Tenían las mismas limitaciones que los oidores pero, a diferencia de ellos, carecían de facultades de gobierno. Cabe señalar que la diferencia entre oidores y alcaldes del crimen desapareció, quedando iguales en autoridad y denominación, por virtud del artículo 9 del Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno, sobre arreglo de Tribunales y sus Atribuciones de 9 de octubre de 1812.

Con el artículo 251 de la Constitución de Cádiz de 1812 se establecen los requisitos para ser nombrado magistrado o juez, consistentes en:

- a) Haber nacido en el territorio español, y
- b) Ser mayor de veinticinco años.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 los juzgadores o individuos del Supremo Tribunal debían reunir las mismas características que las establecidas para ser diputado,⁶ es decir:

- a) Ser ciudadano con ejercicio de sus derechos,
- b) Treinta años de edad,
- c) Buena reputación,
- d) Patriotismo acreditado con servicios positivos y
- e) Tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.

Se fijaron algunas limitaciones para poder ser elegido individuo del Supremo Tribunal, que eran:

1. No podían elegirse para individuos de este Tribunal los diputados del Congreso, si no es en los términos que explica el artículo 136.⁷
2. No podían elegirse los individuos del Supremo Gobierno mientras lo fueren, ni en tres años después de su administración.
3. No podían concurrir en el Supremo Tribunal de Justicia dos o más parientes que lo fueren desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose en esta prohibición los fiscales y secretarios.

⁴Rec. Ind., lib. II, tít. XVII, ley 7.

⁵Rec. Ind., lib. II, tít. XVII, leyes 9-10.

⁶Conforme al artículo 52 de la Constitución de Apatzingán.

⁷El artículo 136 de la Constitución de Apatzingán establecía que solamente en la creación del Supremo Gobierno podrían nombrarse para sus individuos, así los diputados propietarios del Supremo Congreso, que hayan cumplido su bienio, como los interinos; en la inteligencia de que si fuere nombrado alguno de éstos, se tendría por concluida su diputación; pero en lo sucesivo no podría elegirse ningún diputado, que a la sazón lo fuere, ni el que lo haya sido, si no es mediando el tiempo de dos años.

Los individuos serían iguales en autoridad, y ocuparían la presidencia del Tribunal por turnos en periodos de tres meses.⁸

Durante el Primer Imperio y conforme al proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 se establecen los requisitos para ser juez o magistrado, que son:

1. Ser ciudadano del Imperio.
2. Tener 30 años de edad.
3. Ser casado o viudo.
4. No haber sido condenado por delito alguno, y
5. Gozar de buena reputación, luces e integridad para administrar justicia.
6. Jurar ser fieles al Emperador, observar las leyes y administrar recta y pronta justicia.

Como se puede observar, no se requería ser abogado para acceder al cargo de juez o magistrado.

El Capítulo Segundo del Reglamento trata del Supremo Tribunal de Justicia, mismo que tenía su residencia en la Capital del Imperio, integrado por nueve ministros.

Se establece un requisito adicional a los señalados para ser juez o magistrado que consiste en gozar de una renta anual de seis mil pesos.

Adoptada la República Federal, en la Constitución Federal de 1824 eran requisitos para ser electo individuo de la Corte Suprema de Justicia:

1. Estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados;
2. Tener la edad de treinta y cinco años cumplidos;
3. Ser ciudadano natural de la República, o nacido en cualquiera parte de la América que antes de 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, con tal que tenga la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República.
4. En su momento, prestar juramento ante el presidente de la República.

Tocaba a las legislaturas de los estados llevar a cabo la elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia, lo que debía efectuarse en un mismo día a mayoría absoluta de votos, y una vez concluida, cada legislatura debía remitir al presidente del Consejo de Gobierno, una lista certificada de los 12 individuos electos, con distinción del que lo haya sido para fiscal.

El 14 de febrero de 1826 y conforme a lo dispuesto por el artículo 138 constitucional, se expidieron las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, cuyos artículos 140 a 142 se ocupan de los tribunales de circuito que estaban formados por un juez letrado, un promotor fiscal⁹ y de dos asociados. Los requisitos para ser juez de circuito consistían en:

⁸En cuanto a su elección, el artículo 186 de la Constitución de Apatzingán establecía que la misma se haría por el Congreso, conforme a los artículos 151, 152, 153, 154, 156 y 157, relativos a la elección de los miembros del Supremo Gobierno. Para el nombramiento de fiscales y secretarios se aplicaba el artículo 158, relativo al nombramiento de los secretarios del Supremo Gobierno.

⁹Ambos nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia.

1. Ser ciudadano de la Federación, y
2. Tener treinta años cumplidos de edad.

Para ser juez de distrito se requería:

- a) Ser ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos, y
- b) Tener veinticinco años cumplidos de edad.

Durante el primer centralismo, en la Quinta Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, los requisitos para ser electo individuo de la Corte Suprema eran:

- a) Ser mexicano por nacimiento.
- b) Ciudadano en ejercicio de sus derechos.
- c) Tener la edad de cuarenta años cumplidos.
- d) No haber sido condenado por algún crimen en proceso legal.
- e) Ser letrado y en ejercicio de esta profesión por diez años a lo menos.

Destaca este último requisito, ausente en los textos constitucionales anteriores. No se requería la calidad de mexicano por nacimiento:

- a) En los hijos de padre mexicano por nacimiento que, habiendo nacido casualmente fuera de la República, se hubieren establecido en ella desde que entraron en el goce del derecho de disponer de sí.
- b) En los que hubieren nacido en cualquiera parte de la América, que antes del año de 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, siempre que residieran en la República antes de hacerse su independencia.
- c) En los que, siendo naturales de provincia que fue parte del territorio de la misma República, hayan estado desde antes de hacerse su independencia radicados en ésta. Cabe señalar que por decreto del Congreso, de 21 de enero de 1837, se corrigió la palabra *antes* por *entonces*.

En las Bases Orgánicas de 1843 los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia se establecen en el artículo 117:

- a) Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.
- b) Tener la edad de cuarenta años cumplidos.
- c) Ser abogado recibido conforme a las leyes, y haber ejercido su profesión por espacio de diez años en la judicatura, o quince en el foro con estudio abierto.
- d) No haber sido condenado judicialmente en proceso legal por algún crimen, o delito que tenga impuesta pena infamante.

El 23 de noviembre de 1855, siendo presidente Juan N. Álvarez y dentro de las Leyes de Reforma se expidió la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación. Con ella se varía el número de ministros de la Corte Su-

prema de Justicia, quedando integrada por nueve ministros y dos fiscales, siendo requisito para ocupar cualquiera de dichos cargos el ser abogado, mayor de 30 años, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no haber sido condenado en proceso legal a ninguna pena infamante.

Con la Constitución Federal de 1857, los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia eran conforme al artículo 93:

- a) Estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores;
- b) Ser mayor de treinta y cinco años, y
- c) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.
- d) Prestar al entrar a ejercer el encargo el siguiente juramento ante el Congreso, y en sus recesos ante la diputación permanente: “¿Jurais desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la Suprema Corte de Justicia, que os ha conferido el pueblo, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”.

No se requiere el título de abogado para ser miembro de la Suprema Corte de Justicia, con el objetivo de no restringir el número de personas elegibles. Esta disposición, conjuntamente con el hecho de que fueren electos, fue motivo de amplios debates en el Congreso Constituyente de 1856-1857, señalándose en lo referente a que fueren sujetos de elección el que “si han de ser iguales los tres poderes, si los tres se instituyen en beneficio del pueblo, todos han de tener la misma fuente, el pueblo y solo el pueblo”.¹⁰ La votación de esta parte del artículo 93 fue de 47 votos a favor contra 37.

Esta situación se corrigió con la reforma a este artículo del 4 de junio de 1914 en el sentido de que para ser ministro de la Corte Suprema de Justicia se necesita: ser ciudadano mexicano en ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser mayor de 35 años, y menor de 65 al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y ser abogado con título oficial y práctica de más de diez años.

El texto original de la Constitución de 1917 contemplaba en su artículo 95:

Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.
- III. Poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

¹⁰Véase la intervención de Francisco Zarco en la sesión del día 23 de octubre de 1856. Francisco Zarco, *Historia del Congreso extraordinario constituyente de 1856 y 1857*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857, tomo 2, pp. 480 y 481.

La reforma más reciente se hizo el 29 de enero de 2016 a la fracción VI para señalar como requisito el no haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Artículo 95

Texto constitucional vigente

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:¹¹ 95

- I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II.** Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;¹²
- III.** Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;¹³
- IV.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- V.** Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y¹⁴
- VI.** No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.¹⁵

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.¹⁶

¹¹Párrafo reformado, DOF: 02-08-2007.

¹²Fracción reformada, DOF: 15-12-1934 y 31-12-1994.

¹³Fracción reformada, DOF: 15-12-1934 y 31-12-1994.

¹⁴Fracción reformada, DOF: 31-12-1994.

¹⁵Fracción adicionada, DOF: 31-12-1994. Reformada, DOF: 02-08-2007, 10-02-2014 y 29-01-2016.

¹⁶Párrafo adicionado, DOF: 31-12-1994.

Artículo 95

Comentario por **César Astudillo**

95

Introducción

El artículo 95 de la Constitución se encarga de determinar “quién” o “quiénes” pueden acceder al cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Es un precepto que estipula todas aquellas calidades personales, profesionales, técnicas y humanas que se necesitan para desempeñar la función de garante último de la Constitución. Su contenido funciona en calidad de espejo para constatar si las exigencias requeridas para el encargo son compatibles con la responsabilidad que la SCJN tiene encomendada dentro de nuestro sistema constitucional.

El presente comentario representa una aproximación a las características del juez constitucional, al significado de los requisitos de elegibilidad y a las cualidades concretas que para ser ministro exige el artículo 95. Para tener un panorama más amplio de la cuestión, hemos considerado oportuno señalar las fuentes normativas que delimitan estos requisitos, advertir la trayectoria histórica del precepto, indagar el perfil del juez constitucional en el Derecho comparado y puntualizar aquellos contenidos que en nuestra opinión deben ser sometidos a un análisis exhaustivo en una posterior reforma constitucional.

La determinación del perfil deseable de los ministros de la SCJN es trascendente desde el cambio de naturaleza de nuestro máximo tribunal y la consecuente renovación total de sus ministros, y los cambios escalonados que se han venido efectuando con posterioridad.

Características del juez constitucional

Las democracias constitucionales del siglo XXI tienen entre sus elementos definidores el significado y la posición que ocupa la Constitución al interior del ordenamiento jurídico. La fuerza con la que la Constitución condiciona cada norma, cada acto de los poderes públicos y el comportamiento generalizado de los ciudadanos ha promovido la aparición de una función estatal de garantía cuya cara más visible se concentra en un nuevo tipo de funcionario del Estado: el juez constitucional.

El juez constitucional representa una pieza clave de la organización estatal por la función que está llamado a desempeñar. Sobre sus espaldas reposa, nada más y nada menos, que la garantía última de la fuerza normativa de la Constitución, la armónica compo-

sición de las disputas entre los órganos supremos del Estado, la adecuada articulación de los distintos niveles de gobierno, la unidad y continuidad del ordenamiento jurídico, la defensa de las mayorías frente a las minorías y, de forma particular, la tutela irrenunciable de los derechos y libertades fundamentales de la persona.

En su calidad de custodio del ordenamiento jurídico, le corresponde velar en última instancia por el respeto de los valores, principios y fines que, a la vez de orientar la actuación de los poderes públicos, propician la unidad social dentro de la cada vez más notoria heterogeneidad de intereses políticos, sociales y económicos. Como garante de las libertades tiene encomendada la función principal de proteger a la persona frente a los actos arbitrarios del poder, impidiendo cualquier embate que pueda lastimar la dignidad inherente a su estatus individual.

Juzgar eficazmente en Derecho constitucional presupone a un juez constitucional con un perfil propio y específico, jurídico y no jurídico, que se proyecta como una autoridad sensiblemente distinta al resto de la judicatura. Dicha especificidad se manifiesta en las distintas aptitudes que se le exige: conjugar amplios conocimientos jurídicos y tener una particular familiaridad con el Derecho constitucional; conocer la historia, la cultura, los valores y las tradiciones del país; ser portador de inquebrantables principios éticos y morales; distinguirse por su especial sensibilidad política; reconocerse por sus convicciones profundamente democráticas, y demostrar su calidad de hombre de Estado por la claridad con la que vislumbra la problemática social presente y futura.

Cuando los ingredientes mencionados gravitan en torno al juez constitucional, su figura y autoridad se elevan de una forma tal que terminan por ubicarlo por fuera y por encima de las pasiones y los intereses políticos en turno, contribuye de esta manera a fortalecer su legitimidad como árbitro del equilibrio político y como intermediario entre el Estado y la sociedad.

Esta mezcla de aptitudes lleva a que el perfil del juez constitucional de nuestro tiempo difícilmente puede compatibilizarse con el de un jurista puro, abstraído o encerrado dentro del perímetro formal de las normas jurídicas; con el de un experto en distintas ramas del Derecho, pero sin calificación especial en Derecho constitucional; con el de un agente político, acostumbrado a tomar decisiones o a encontrar soluciones en las antípodas de cualquier referente normativo; mucho menos con el de un legislador, estimulado a crear normas jurídicas en función de intereses y convicciones personales o políticas.

El juez constitucional debe representar un equilibrado conjunto de elementos y virtudes; debe ser, ante todo y sobre todo, un jurista que rinda honor a la especificidad inmanente de una Constitución asentada claramente en valores democráticos; demostrar una particular sensibilidad política para estar en condiciones de prever el impacto institucional de sus resoluciones; compartir una visión general de la organización política para favorecer el desarrollo y fortalecimiento del Estado constitucional y democrático de Derecho; evocar la exigencia de neutralidad para ubicarse válidamente como árbitro de los conflictos entre órganos del Estado y como intermediario legítimo entre éste y la sociedad; pero sobre todo, debe tener siempre presente su estatus de

ciudadano para poner en el centro de sus preocupaciones la tutela de la dignidad de la persona.

Nos encontramos ante un particular tipo de juez que debe estar impregnado de “ciencia, técnica y mística” a fin de exteriorizar lo más representativo de las cualidades aristocráticas; debe proyectarse como un privilegiado en el conocimiento del Derecho constitucional; con lo más significativo de las cualidades democráticas; con capacidad para sensibilizarse ante las expectativas de justicia social e individual, y con lo más elemental de las cualidades humanas, para desempeñar su función con honestidad, prudencia y honorabilidad.

Un perfil como el descrito permite que el juez constitucional se maneje con una razonable libertad para determinar con autoridad la forma, el momento, la modalidad y la profundidad de su intervención institucional cuando se requiera privilegiar el interés general a la constitucionalidad del ordenamiento o las necesidades del sistema de gobierno frente a intereses de naturaleza individual, o en el extremo contrario, para sensibilizarse cuando se encuentre persuadido por las expectativas de justicia emanadas del cuerpo social o las posiciones subjetivas que sean dignas de una tutela reforzada.

La forma como el juez constitucional se aproxima, interpreta y decide en Derecho constitucional es el resultado de un conjunto de condicionamientos que se producen por las más diversas circunstancias personales de la vida. Cada juez es en cierto modo el resultado de un contexto familiar, educativo, cultural, social, religioso o económico determinado que contribuye a forjar su patrimonio de valores, principios o ideas, o incluso a definir sus ambiciones y caprichos. Es, en este contexto, portador de una ideología puntual que tiene una ingerencia de múltiples intensidades en la forma de conducirse en el ejercicio de su función.

La plena objetividad y neutralidad en la aplicación y salvaguarda de la Constitución constituye, por ende, un ideal más que una realidad efectiva, y en muchas ocasiones es simplemente un discurso que deriva en el empobrecimiento radical de una función rica en perfiles y en posibilidades.

Acaso por ello tal vez resulte más beneficioso tener presente la autoconciencia de la subjetividad del juez que apostar por una inexistente objetividad, porque solamente cuando se advierte que en cualquiera de las posiciones mantenidas o de las sentencias emitidas existe siempre una porción de subjetividad, es posible disponer de aquellos elementos de contención para garantizar su independencia e imparcialidad.

Así como hoy en día no existen constituciones políticamente neutrales, tampoco existen jueces asépticos. Los jueces, y particularmente los jueces constitucionales, se encuentran políticamente impregnados con los valores democráticos de la Constitución; por ello, nos encontramos ante un ámbito en el que existe poco espacio para visiones apolíticas del ordenamiento jurídico y de los conflictos que de él se desprenden.

A pesar de lo advertido, en el equilibrio de la imparcialidad con que dichos contenciosos se afrontan, en la pluralidad de visiones con que se observan, en el método con el que se substancian y en la independencia con la que se resuelven, se encuentra la verdadera riqueza de tan relevante función.

El perfil idóneo del juez constitucional, además de los atributos hacia el exterior, requiere de aptitudes que puedan desplegarse hacia el interior. Nadie duda de que la forma de ser, la actitud y el comportamiento del juez adquieren una notoria relevancia en la vida institucional del tribunal.

En el contexto de un órgano colegiado en el que se produce una convivencia entre pares, resulta de la mayor importancia que el juez constitucional fije con contundencia sus posicionamientos en torno de un asunto, pero que escuche a los demás; que tenga la capacidad de persuadir y de ser persuadido; que sea rígido en la defensa de sus argumentos, pero que sea flexible cuando los de su contraparte lo convengan; que se mantenga al margen de las posiciones inamovibles y que siempre muestre predisposición a un acuerdo razonable entre todas las opiniones existentes.

En suma, la dinámica actual de los órganos de garantía constitucional supone una permanente actitud de apertura al diálogo con el fin de arribar a una armónica composición de posiciones jurídicas, cuya confluencia derive en resoluciones sólidas, de una riqueza y autoridad incontestables por hacer de la voluntad colectiva una única voluntad proyectada como voluntad estatal.

Significado de los requisitos de elegibilidad. Perfil estipulado en la Constitución

Se asiste hoy en día a la bien difundida convicción de que la justicia constitucional forma parte del núcleo genético de la Constitución y que no es posible concebir al Estado constitucional sin su presencia efectiva. Dada la función que compete a la SCJN en el ámbito de la democracia constitucional mexicana, las posibilidades y sobre todo la eficiencia de la protección que dispensa depende, en buena medida, del perfil de quienes integran el colegio de ministros.

Desde que la SCJN comenzó su andadura como guardián esencial de la Constitución, los estudios académicos sobre la misma se han centrado en la integración del pleno, las atribuciones conferidas, las implicaciones del sistema de contenciosos y los efectos de las resoluciones emitidas, sin que haya existido el mismo interés por el análisis de fondo del estatus constitucional de los ministros.

El estatus de los ministros comprende el conjunto de situaciones jurídicas vinculadas a la función de garantía del ordenamiento constitucional; su cometido se dirige a precisar la posición general del juez al interior del sistema. Estas situaciones jurídicas conforman lo que hoy en día suele denominarse “Estatuto constitucional”; esto es, el régimen jurídico de garantías para que puedan cumplir con eficacia la delicada labor que les ha sido conferida.

Los requisitos de elegibilidad representan solamente uno de los múltiples aspectos que conforman dicho estatuto, dentro de un apartado más amplio que se compone con previsiones sobre: a) El número de jueces que integran el colegio; b) Los órganos de designación; c) El juramento; d) El procedimiento de designación; e) La duración del encargo; f) La reelección; g) Las incompatibilidades; h) La inamovilidad; i) La retri-

bución económica; j) La libertad de opinión y de voto; k) Los motivos de cese; l) El régimen de responsabilidades, y m) El fuero. Todo un capítulo que aún debe escribirse para analizar detenidamente la oportunidad de mantener o de modificar algunos de sus elementos conformadores.

La composición del colegio de ministros tiene una notable relevancia para la vida general del Estado si se advierte que su estatus y su función erigen a la SCJN como un auténtico órgano de cierre de nuestro sistema constitucional, por su capacidad para dictar la última palabra sobre la interpretación de la Constitución sin la posibilidad de que sus decisiones puedan ser objetadas en modo alguno.

Determinar el perfil de los jueces constitucionales representa una decisión condicionada por exigencias de naturaleza histórica, estructural y funcional. No obstante, su determinación objetiva permite advertir si las calidades requeridas para el ejercicio del encargo se encuentran en armonía con las puntuales expectativas que emanan de la trascendencia de la función encomendada. En específico, el perfil de los ministros se caracteriza por lo que se señala a continuación.

Constata la vinculación entre los rasgos de sus componentes y la especificidad de la Constitución, la naturaleza de la institución y la función que desempeña dentro del sistema constitucional

El perfil solicitado para desempeñar la más alta magistratura contribuye a advertir los niveles de compatibilidad existentes entre la especialidad de la norma a tutelar, la particularidad del órgano de tutela, la naturaleza de las funciones ejercidas al interior del sistema constitucional y las cualidades especiales del juez constitucional.

Representa una obviedad destacar que la Constitución se asume como la síntesis de los más preciados valores y principios de organización política y social. Su fuerza es tan penetrante que tiene la capacidad de influir todas las relaciones jurídicas que se desarrollan al interior de un determinado ordenamiento jurídico.

No obstante, la textura de sus normas, su carácter principalista y su alto contenido político determinan que su lenguaje se caracterice por una vaguedad e imprecisión tales, que hacen necesario el concurso de un intérprete especializado para desentrañar efectivamente su significado. Lo que no quiere decir que la especificidad de la Constitución conduzca forzosamente a un monopolio interpretativo; por el contrario, todos aquellos que resienten los efectos de su carácter normativo están en aptitud de interpretar sus postulados. Sin embargo, el estatus, naturaleza, contenido y fuerza normativa de la Constitución han motivado que su interpretación con efectos vinculantes se deje inexorablemente en manos de un órgano al que se le reconoce el monopolio del rechazo o de la declaración de inconstitucionalidad.

La naturaleza de los órganos de tutela constitucional dista mucho de ser una cuestión pacífica y definida. Por el contrario, representa un tema problemático que ha permanecido abierto y sin una solución satisfactoria. Desde el momento en que se sostuvo el doble carácter jurisdiccional y legislativo del Tribunal constitucional, quedó en evi-

dencia la dificultad de ubicarlo en el contexto de los órganos que ejercen la jurisdicción o en la órbita de los que realizan una actividad política.

Esta realidad ha condicionado que cada vez que existe un pronunciamiento en torno a su naturaleza se suele acudir a su caracterización como órganos constitucionales autónomos, o incluso a una fórmula salomónica o de compromiso que los adjetiva como órganos constitucionales y órganos jurisdiccionales al mismo tiempo.

Esta conjugación de perspectivas conduce a sostener que los órganos de garantía se asientan en una sustancial “ambigüedad” que los hace aparecer como órganos jurisdiccionales dotados de fuerza política, a los que se les confía el ejercicio de un control sustancialmente político que, sin embargo, transcurre bajo el empleo de formas eminentemente jurisdiccionales.

El juez constitucional también tiene encomendadas las más trascendentales funciones al interior del sistema normativo, es el garante de la división de funciones del Estado, el custodio del federalismo, el protector de las minorías, el depositario de la continuidad del ordenamiento jurídico, el promotor de los valores y principios constitucionales y el guardián incansable del sistema de derechos y libertades. Esto condiciona que, con independencia de la específica ubicación del órgano del que forma parte, se ubique al margen del sistema de relaciones políticas para ejercer un control oportuno y eficiente.

En un contexto general como el descrito, en donde la norma, el órgano y las funciones se encuentran a medio camino entre lo político y lo jurisdiccional, la determinación del perfil del juez constitucional es sumamente relevante, porque permite establecer criterios para atemperar en un sentido o potenciar en el otro, algunas de sus cualidades, o para buscar un razonable equilibrio entre ellas.

Allí donde el perfil exija requisitos basados en la experiencia judicial es notorio que se estará privilegiando la vertiente jurisdiccional del órgano en cuestión; si se enfatizan criterios técnicos basados en la especialización se estará priorizando la autoridad y el magisterio de las resoluciones; lo mismo sucederá si se requieren perfiles con experiencia política previa, porque en ambos casos existirá la tendencia a fomentar un papel más activo del órgano en las relaciones políticas que se desarrollan al interior del Estado.

Empero, si al margen de estas posibilidades se opta por un perfil “mixto” o “intermedio” encaminado a armonizar las expectativas de uno u otro, existirá naturalmente una mayor correspondencia entre la naturaleza del garante y las características de los jueces, posibilitando un aumento en los márgenes de libertad y flexibilidad para que, de conformidad con las distintas exigencias que paulatinamente impone el sistema constitucional, puedan moverse dentro de los extremos que permite un perfil más técnico, más judicial, más político o más especializado. Este perfil intermedio coadyuva a que los jueces se dirijan a la esfera política con el lenguaje de los jueces y a la esfera judicial a través del lenguaje que emerge de los valores políticos asentados en el tejido social.

Permite advertir la independencia e imparcialidad del órgano

La alta carga política de la Constitución constriñe al juez constitucional a interactuar en un entorno eminentemente político. No obstante, su cualidad de mediador especializado de los conflictos políticos presupone un perfil que garantice la resolución de las disputas mediante una metodología y una argumentación exclusivamente jurídicas, desde una posición radicalmente ajena a los intereses en juego, a fin de que las eventuales consecuencias políticas del fallo no demeriten su carácter jurídico.

Al determinar una mayor o menor cantidad de requisitos objetivos o subjetivos, y al analizar el contenido de cada uno de ellos, es posible tener una idea aproximada del grado de independencia e imparcialidad que podrá alcanzar el órgano de garantía y los jueces que participan en su integración.

Para hacer realidad las exigencias derivadas de ambos atributos, es común que se establezcan incompatibilidades para hacer inelegibles a personas con características que pudieran afectar el adecuado funcionamiento del garante constitucional. Son incompatibilidades relativas que constriñen a separarse de un encargo político dentro de un ámbito temporal determinado.

No siempre es así, ya que existen ordenamientos que incluso hacen elegibles a quienes aparecen con un claro perfil político, por estar vinculados a un partido (aunque sin desarrollar una militancia activa) o por desempeñar un alto cargo de gobierno, sea por elección o por designación.

El periodo de designación y las posibilidades de reelección son consideraciones adicionales que favorecen una mayor o menor dependencia, ya que si el periodo constitucionalmente garantizado es corto y la reelección está prevista, la dependencia es mayor que en aquellos supuestos en donde es amplio y definitivo.

El objetivo principal de estas modalidades consiste en blindar al órgano de control de cualquier interferencia externa, para que pueda asumirse como un poder moderador que no se vea afectado por las eventuales presiones de las partes en conflicto, de los poderes públicos, privados, o de los partidos políticos.

Constata el tipo de legitimidad de la Corte y sus integrantes

Los miembros que integran los órganos de garantía constitucional regularmente son producto de un proceso de designación indirecto que los exenta de someterse a un procedimiento electivo directo al que sí se encuentran vinculados los órganos de representación política. Este distintivo establece una diferencia entre los titulares de los órganos legislativos y ejecutivos respecto de los judiciales, lo que no significa que los últimos carezcan de legitimidad democrática.

La legitimidad democrática del juez constitucional no se encuentra ligada a la estipulación de un método de carácter electivo; emana más bien de la legitimidad del método de designación contemplado al efecto por la norma más democrática del Estado, expresión del principio democrático que reconoce la soberanía en el pueblo.

El juez constitucional y el órgano que contribuye a integrar no es menos órgano del Estado que el resto de las instituciones que reconoce la Constitución. Por ende, en su calidad de manifestación de voluntad soberana y primigenia, y en su condición de norma fundamental del Estado, uno de los principales cometidos de la Constitución radica en determinar los mecanismos de nominación de los distintos titulares del poder público, así resalta, por la labor ejercitada, el que compete a los jueces constitucionales.

Con la finalidad de que el nombramiento de los jueces constitucionales sea lo más abierto e incluyente posible, las constituciones suelen requerir la participación de los principales órganos del Estado; de ahí que en el procedimiento participen generalmente el jefe de Estado, el jefe de gobierno, los órganos legislativos y jurisdiccionales, los órganos constitucionales autónomos, o los distintos entes territoriales del Estado.

En ese tenor, existen sistemas que: involucran las voluntades de todos; prevén la colaboración de algunos de ellos; permiten que un solo órgano nomine a todos los jueces y confieren la designación a otro; confieren la designación a uno solo y la nominación a distintos órganos del Estado.

Con independencia del método de elección, lo que no es saludable es establecer una lotificación de los jueces constitucionales; ninguno tiene mayor legitimidad que otro, todos comparten la misma dignidad. Su proveniencia y el órgano de nominación puede ser distinto, pero lo verdaderamente relevante es que el punto de llegada es el mismo: integrar un órgano colegiado en donde todos son pares entre sí.

La legitimidad del juez involucra también las distintas cualidades técnicas que se requieren para desempeñar con autoridad el encargo conferido. Representan las cartas credenciales que lo certifican como un profundo conocedor del Derecho constitucional sobre el cual tendrá que juzgar.

Su competencia profesional altamente especializada es, en este sentido, una de sus principales virtudes para ocupar un cargo en la magistratura, ya que es una condición habilitante para actuar como pacificador de las disputas emanadas del derecho de la política.

En un entorno en donde la Constitución es patrimonio de todos, se convierte en la cualidad que permite, frente a la interpretación difusa de los ciudadanos o culta de los juristas, destacar una interpretación con vocación de magisterio que por su contundencia ubica al juez constitucional como la voz de la razón en el concierto de las opiniones, o como la voz auténtica del pacto constitucional.

A pesar de surgir de un proceso de selección en el que participan órganos de naturaleza política, el juez constitucional se encuentra constreñido a tomar distancia rápidamente de las voluntades que lo impulsaron para apegarse en exclusiva a los intereses y las expectativas emanadas de los valores, principios y aspiraciones sociales que el pueblo, en uso de la titularidad del poder constituyente, ha depositado en la Constitución.

La fuerza de sus resoluciones y el impacto que generan en la dinámica institucional condicionan que su legitimidad no sea un atributo que pueda obtenerse de una vez y para siempre; por el contrario, su legitimidad se adquiere al interior de un proceso

histórico que se va abonando permanentemente mediante una interlocución constante con la sociedad.

Este diálogo deseable es posible cuando los jueces se esfuerzan por explicar las razones y el sentido de sus resoluciones con el objeto de socializarlas para que sean aceptadas por sus destinatarios. Con ello, rinden cuentas respecto de un poder que no se ejerce como consecuencia del método democrático y cuyas expresiones no pueden someterse al juicio de la mayoría. De ahí la relevancia de la comparecencia continúa de los jueces frente a los titulares de la soberanía, de la cual ellos mismos son expresión, a fin de mantener un consenso social elevado y positivo respecto de la delicada función que desempeñan.

Sirve para advertir si el pluralismo político y social se refleja en un pluralismo de perfiles profesionales

Las constituciones enumeran las categorías profesionales constitucionalmente relevantes para ejercer el cargo de juez constitucional. En los hechos permiten un amplio abanico de perfiles o se decantan por un rasgo único. La Constitución es hoy más que nunca una norma abierta al pluralismo político y social; una de sus misiones principales consiste en reflejar la composición social existente, procura asentar las coordenadas de una pacífica convivencia colectiva. La multiplicidad de posiciones desde las que puede contemplarse la Constitución posibilita un pluralismo interpretativo que se manifiesta en una sociedad preocupada por interactuar con las disposiciones de su ordenamiento fundamental.

Por esta peculiaridad hoy suele rechazarse la existencia de una única interpretación posible y en cambio se considera que la Constitución permite tantas interpretaciones como intérpretes puedan existir. Para armonizar esta operación hermenéutica cada una de ellas se ve obligada a determinar a quién compete sentar la interpretación jurídicamente vinculante.

El conjunto de interpretaciones constitucionales posibles que derivan de la apertura constitucional necesita encontrar su correspondiente reflejo en la pluralidad de perfiles de los jueces constitucionales. Cuando las categorías para acceder al encargo son amplias y variadas se favorece el sustancial enriquecimiento del Derecho constitucional ante la oportunidad de que sus normas sean valoradas a través de distintas ópticas, distintas culturas jurídicas o distintas sensibilidades, cada una de las cuales aporta su particular visión de las cosas a una empresa que por su carácter colegiado debe empeñar el esfuerzo del conjunto de jueces.

Valorar los requisitos para ser juez constitucional implica presuponer el carácter especializado de la función para, en ese contexto, constatar el pluralismo o la imposición de una única cualidad habilitante. Existen constituciones que contienen un elenco de actividades profesionales compatibles con la función de juez constitucional; otras determinan específicamente una única profesión. No obstante, entre mejores sean los perfiles compatibles con el cargo, mayores serán las posibilidades de contar con un órgano plural en aspectos tan variados como el profesional, cultural, ideológico o político.

Fuentes normativas

Los requisitos objetivos y subjetivos para ser ministro de la SCJN encuentran su cobertura jurídica exclusivamente en el artículo 95 de la Constitución mexicana. Dentro del orden jurídico mexicano es el único precepto que enumera las cualidades necesarias para acceder a ese específico cargo.

Los requisitos de elegibilidad conforman una de las vertientes más significativas del Estatuto jurídico de los ministros. Como parte del elemento subjetivo de la justicia constitucional, dicho Estatuto se caracteriza por dos atributos: “ser” constitucional y “estar” debidamente constitucionalizado.

Requiere, en breves términos, ser compatible con la relevancia de la función ejercida, con la posición institucional de la SCJN y con la exigencia de garantizar la independencia de sus integrantes con el objeto de evitar cualquier ejercicio de disposición de su contenido en favor del legislador ordinario.

En la medida en que los jueces ejercen sus funciones en un ámbito fuertemente politizado por las características de la norma tutelada (la Constitución), la norma controlada (acto legislativo), los órganos en conflicto (órganos del Estado) y las posiciones encontradas (minorías contra mayorías legislativas), constituye una exigencia de primer orden establecer una serie de cualidades para asegurar su independencia, imparcialidad y competencia jurídica, así se asegura que las mismas tengan un estatus que las mantenga fuera de la órbita de los órganos políticos.

Los elementos del Estatuto deben estipularse en un número estricto y reducido de sedes jurídicas. Adicionalmente a la Constitución, en donde debe establecerse cuidadosamente la mayor parte de sus especificaciones, pueden coadyuvar en esta labor un conjunto de normas con una naturaleza especial derivada de su estatus normativo y del órgano que las produce. Se consideran sedes imprescindibles; por ejemplo, las leyes constitucionales u orgánicas (allí donde existen), las leyes reglamentarias y los reglamentos expedidos por los propios tribunales.

En el caso específico de México, no existe norma adicional que establezca algún requisito ulterior a los establecidos en el artículo 95. Las cualidades para acceder a la SCJN, en este sentido, son constitucionales y están constitucionalizadas.

Trayectoria del precepto

El artículo originalmente aprobado por el Constituyente de 1917 estableció como requisitos para ser electo ministro de la Suprema Corte, los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.
- III. Poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.

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

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

Desde 1917 hasta 2008, el artículo 95 ha sido objeto de cinco reformas. La primera en 1934, la segunda en 1994, la tercera en 2007, la cuarta en 2014 y la última en 2016.

Las fracciones II y III se modificaron en 1934 (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre). La primera dispuso que el margen de edad para ser elegible debiera estar comprendido entre los 35 y los 65 años; la segunda determinó la antigüedad mínima de cinco años para el título profesional de abogado.

Las fracciones V, VI, nuevamente la II y III y el último párrafo del precepto tuvieron una nueva configuración mediante la trascendental reforma constitucional de 1994 (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre). Los cambios producidos tuvieron distintas implicaciones, con una relevancia igualmente mayor o menor.

La fracción II, por ejemplo, eliminó por un lado el tope máximo de edad para ser elegible, y por el otro adicionó la fórmula “cuando menos” que no tiene ninguna implicación adicional. La fracción III, en cambio, amplió la antigüedad en la posesión del título profesional de abogado a diez años, sustituyendo además el término “corporación” por el de “institución”. La fracción V redujo el periodo de residencia de cinco a dos años y eliminó la excepción de ausencia por motivos de servicio en el exterior.

La reforma de 1994 incorporó una nueva fracción VI que estableció un conjunto de cargos públicos cuya titularidad y ejercicio inhabilitan para ser elegible en el año previo al nombramiento. Igualmente, abrió una cláusula de “preferencia” para señalar que los nombramientos deberían recaer primordialmente en aquellas personas que hubieran servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia, o entre quienes se hubiesen destacado por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

La reforma de 2007 (*Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto) se limitó a eliminar, en la fracción VI, la restricción de no ser “jefe de departamento administrativo”.

La reforma de 2014 (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero) modificó la fracción VI, debido a que hubo algunos ajustes en la denominación de la institución encargada de la procuración de justicia en México, por lo que cambió la palabra *procurador* por *fiscal* general de la República, y eliminó la parte “o de Justicia del Distrito Federal”.

La reforma de 2016 (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero) modificó nuevamente la fracción VI y cambió la redacción siguiente: “ni Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal” por “ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa”.

Las únicas fracciones que han permanecido inalteradas en los 99 años de vigencia de la Constitución son la I y la IV, cuyo contenido se mantiene en su texto original.

El perfil del juez constitucional en el Derecho comparado

Interesa advertir en este apartado el conjunto de requisitos subjetivos para la nominación de los jueces constitucionales en el Derecho comparado, con el objeto de realizar algunas observaciones en torno a las analogías y diferencias respecto al diseño constitucional mexicano.

Es necesario puntualizar que los sistemas que han incorporado tribunales constitucionales, en sentido estricto, tienden a valorar el perfil altamente especializado de los jueces constitucionales. Un perfil que no es propiamente el que se adquiere dentro del ejercicio de la función jurisdiccional, sino el que se basa en la especialización técnica en materia constitucional.

En cambio, en aquellos sistemas en donde la justicia constitucional se encuentra en manos de una Corte Suprema o en una Sala especializada de la misma, es frecuente que se suela valorar o enfatizar en el perfil judicial de los aspirantes. No obstante, existen experiencias que suelen amalgamar ambos perfiles dentro de composiciones que otorgan a cada uno su propio espacio.

En la órbita de los sistemas que han incorporado formalmente un Tribunal o Corte Constitucional, se encuentra en primer lugar la experiencia austriaca, cuyo artículo 147.2 de la Constitución dispone que los miembros del Tribunal Constitucional deben elegirse entre jueces, oficiales administrativos y profesores universitarios que impartan alguna disciplina jurídica.

La norma dispone que tres magistrados propietarios y dos suplentes deban tener su domicilio fuera de Viena, la capital federal. El artículo 147.3 señala además que los miembros del Tribunal deberán poseer al menos diez años de antigüedad, título profesional que acredite la carrera en Ciencias Jurídicas o Políticas. Están impedidos para acceder al cargo los miembros del Gobierno Federal y de los Landers, del Consejo Nacional y Federal, o de algún otro cuerpo representativo, así como aquellos que tengan un cargo en algún partido político.

En Italia, el artículo 135 fracción II de la Constitución, señala que los jueces de la Corte Constitucional se eligen entre tres distintos tipos de perfiles: entre los magistrados de las jurisdicciones superiores ordinarias y administrativas (incluso los que se encuentren en retiro), entre los catedráticos universitarios que impartan alguna disciplina jurídica y entre los abogados después de 20 años de ejercicio. La Ley Constitucional estipula adicionalmente aquellos cargos públicos que se consideran incompatibles con el de juez (artículo 6).

El artículo 159.2 de la Constitución española dispone que los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional deberán ser electos entre magistrados, fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos de reconocida competencia y con 15 años de ejercicio profesional.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha establecido requisitos adicionales. Ha concretado el requisito constitucional de la temporalidad y añadido el requisito de la nacionalidad, en virtud del cual todos los candidatos deben ser ciudadanos españoles

(artículo 18). Igualmente, ha establecido una larga lista de cargos públicos incompatibles con el cargo de magistrado (artículo 19).

En Portugal el encargo de juez constitucional recae en quienes tengan la calidad de jueces o de juristas. Según dispone el artículo 222.1 de la Constitución, seis de los 13 jueces que integran el Tribunal Constitucional deben elegirse obligatoriamente entre los magistrados de los restantes tribunales del país, y otros seis entre los juristas.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional incluye requisitos adicionales; señala que podrán ser elegidos los ciudadanos portugueses que se encuentren en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, que sean doctores o licenciados en Derecho, o jueces de otros tribunales. Sin embargo, especifica que sólo se considerarán aquellos grados académicos que se hayan obtenido en instituciones académicas de Portugal (artículo 13).

En Guatemala, el artículo 270 de la Constitución señala que los requisitos para ser magistrado de la Corte de Constitucionalidad consisten en ser guatemalteco de origen, abogado colegiado, de reconocida honorabilidad, y tener por lo menos 15 años de graduación profesional.

En Chile, la Constitución en su artículo 92 señala que para ser magistrado del Tribunal Constitucional se requiere tener título de abogado con al menos 15 años de antelación, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública, y no tener impedimento alguno que lo inhabilite para desempeñar el cargo de juez. La norma establece las incompatibilidades del cargo, como el ejercicio de la profesión de abogado o desempeñarse en la judicatura.

En Colombia, la Constitución en su artículo 239 dispone que en la integración de la Corte Constitucional se atienda al criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho. El artículo sucesivo señala que no podrán ser elegidos magistrados de la Corte quienes durante el año anterior a la elección se hayan desempeñado como ministros del Despacho o magistrados de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.

En Perú, el artículo 201, párrafo segundo, de la Constitución determina que para ser miembro del Tribunal Constitucional se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema; esto es, ser peruano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de 45 años, haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante 15 años (artículo 147). Además, el párrafo tercero del artículo 201 añade que no pueden ser elegidos magistrados de dicho órgano los jueces o fiscales que no hayan dejado el cargo con un año de anticipación.

Para aquellos estados en donde el Tribunal Constitucional forma parte del Poder Judicial resulta paradigmática la experiencia del Tribunal Constitucional Federal alemán. El artículo 94 de la Ley Fundamental de Bonn establece expresamente aquellos perfiles que no se consideran idóneos para integrar dicho Tribunal.

Se excluye a los miembros de la Cámara Nacional (Bundestag), del Senado (Bundesrat), del Gobierno Federal, y los correspondientes miembros de los órganos de los Landers. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se encarga de incorporar requisitos adicionales. Los magistrados deberán tener más de 40 años y menos de 68, cumplir

con los requisitos exigidos para la judicatura y declarar expresamente su disposición a asumir el cargo (artículos 3 y 4).

Destaca igualmente la experiencia de Grecia, bajo la conformación de lo que la Constitución denomina el “Más Alto Tribunal” compuesto por el presidente del Supremo Tribunal Administrativo, el presidente del Supremo Tribunal Civil y Criminal, y el presidente del Tribunal de Cuentas, más cuatro consejeros de cada uno de los dos primeros tribunales elegidos por sorteo. Sin embargo, cuando le corresponde sustanciar recursos de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, su composición aumenta a dos profesores de Derecho de las universidades del país, elegidos por sorteo (artículo 100). En relación con las cortes supremas que ejercen funciones de control de constitucionalidad, el perfil judicial es innegable.

El artículo 111 de la Constitución argentina señala que para ser miembro de la Corte Suprema se necesita ser abogado con ocho años de ejercicio y con las cualidades para ser senador, las que consisten en tener más de 30 años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

En Brasil, el artículo 101 determina que el Tribunal Supremo Federal estará compuesto de 11 ministros con más de 35 y menos de 65 años de edad, de notable saber jurídico y de reputación intachable.

En el contexto de las salas constitucionales que se encuentran ubicadas orgánicamente dentro de la estructura de las Cortes Supremas, los requisitos para ser juez constitucional no distan de aquellos que se requieren para desempeñarse en el resto de las salas en que se dividen dichos órganos.

Esta afirmación se patentiza en Costa Rica, en cuyo artículo 159 de la Constitución se señala que para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia se requiere ser costarricense por nacimiento o por naturalización, con domicilio en el país no menor de diez años después de obtenida la carta respectiva (al presidente de la Corte Suprema de Justicia se le exige ser costarricense por nacimiento), ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, pertenecer al Estado secolar, ser mayor de 35 años, poseer título de abogado, expedido o legalmente reconocido en Costa Rica, y haber ejercido la profesión durante diez años por lo menos, salvo que se trate de funcionarios judiciales con práctica judicial no menor de cinco años.

En El Salvador, el artículo 176 de la Constitución establece que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere ser salvadoreño por nacimiento, del Estado secolar, mayor de 40 años, abogado de la República, de moralidad y competencia notorias; haber desempeñado una magistratura de segunda instancia durante seis años o una judicatura de primera instancia durante nueve años, o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos diez años antes de su elección; finalmente, estar en el goce de sus derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.

En Paraguay, para ser ministro de la Sala Constitucional o de cualquiera otra, se exige la nacionalidad paraguaya natural, haber cumplido 35 años, poseer título univer-

sitario de doctor en Derecho y gozar de notoria honorabilidad. Además, haber ejercido efectivamente durante el término de diez años, cuando menos, la profesión, la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o sucesivamente (artículo 258 de la Constitución).

En Venezuela, para ser magistrado de la Sala Constitucional, Político Administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal o de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, se necesita tener la nacionalidad venezolana por nacimiento, ser ciudadano o ciudadana de reconocida honorabilidad, ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía durante un mínimo de 15 años y tener título universitario de postgrado en materia jurídica; o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en ciencia jurídica durante un mínimo de 15 años y tener la categoría de profesor o profesora titular; ser o haber sido juez o jueza superior en la especialidad correspondiente a la Sala para la cual se postula, con un mínimo de 15 años en el ejercicio de la carrera judicial, y reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones (artículo 263).

Exégesis de cada requisito

Los requisitos del artículo 95 constitucional, que en conjunción armónica determinan las condiciones de elegibilidad de los aspirantes a ministro de la Corte, pueden clasificarse de dos formas diferentes. La primera clasificación separa aquellos requisitos que constituyen exigencias de carácter “personal”, con una clara proyección en las cualidades individuales, éticas y humanas del candidato, de aquellas exigencias de carácter “técnico” que se vinculan con las cualidades profesionales y las condiciones necesarias para un ejercicio imparcial e independiente del encargo.

La segunda clasificación distingue los requisitos de elegibilidad en objetivos y subjetivos. Los primeros son aquellos que tienen la posibilidad de comprobar su veracidad mediante el empleo de elementos fidedignos como los documentos o las constancias. Los segundos, en cambio, hacen referencia a cualidades personales que difícilmente pueden medirse desde parámetros objetivos y que, por tanto, son de apreciación discrecional y se presumen mientras no exista prueba en contrario.

Por importar más el significado de los requisitos que la forma de probarlos, utilizaremos en este apartado la primera clasificación, no sin advertir en qué momento nos encontramos ante requisitos objetivos o subjetivos.

Cualidades de carácter personal

Las cualidades de carácter personal se encuentran estipuladas en las fracciones I, II, IV y V. Los requisitos previstos en las fracciones I y V del artículo 95 constitucional se vinculan con los conceptos de nacionalidad y residencia; la fracción II, con la madurez intelectual del candidato, y la fracción IV, con su autoridad moral.

Nacionalidad

La nacionalidad constituye un requisito objetivo para ocupar el cargo de ministro de la SCJN que encuentra sus orígenes en los documentos constitucionales históricos de México. Se halla presente en la Constitución de Cádiz y en las sucesivas constituciones del México independiente. El precepto actual tiene mucha similitud con el de la Constitución precedente de 1857.

La intención de esta condición de elegibilidad consiste en garantizar el acceso a la más alta magistratura del país a aquellas personas que tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento y que, adicionalmente, se encuentren en pleno goce de sus derechos y libertades. Siendo el cargo de ministro uno de los cargos de mayor jerarquía del Estado, el precepto se ha preocupado en reservar esa dignidad a quienes ostenten solamente un tipo concreto de nacionalidad, excluyendo, por tanto, a quienes tengan la calidad de mexicanos por naturalización.

Se trata, por tanto, de una norma tendiente a delimitar el universo de aspirantes posibles al cargo, aunque al hacerlo realiza una distinción entre clases de mexicanos cuyo contenido sólo es entendible si se advierte que esta fracción se encuentra inalterada desde 1917 y que, como tal, es producto de la ideología fuertemente nacionalista imperante en aquel momento histórico.

El precepto prevé igualmente que ningún aspirante se encuentre en una posición jurídica tal que lo haga merecedor a la pérdida de sus derechos o a la suspensión de los mismos, situaciones que pueden producirse en distintos supuestos entre los que destacan la pérdida de la ciudadanía o la imposición de una pena privativa de la libertad. Se protege con ello la libertad de los aspirantes de cualquier condicionamiento que pueda poner en tela de duda su honorabilidad y su autoridad al momento de asumir el encargo.

Residencia

La residencia es un requisito objetivo considerado en el precepto original de la Constitución de 1917. En aquel entonces la norma exigía comprobar una residencia en el país de al menos cinco años al día de la designación. Hoy debe comprobarse una residencia efectiva de únicamente dos años.

El requisito se dirige a constatar la permanencia constante y prolongada del aspirante dentro del país, pues de esta forma es posible presuponer su proximidad con la realidad política y social en la que tiene que interactuar. Es una exigencia que parte de la idea de que alguien presente tiene un mayor vínculo de pertenencia nacional, una definida identidad como miembro de la sociedad, una evidente cercanía con las necesidades colectivas y un conocimiento real de los problemas del Estado, características que se consideran atenuadas en aquellas personas que han pasado largas temporadas alejadas de México. En síntesis, trata de garantizar que quienes formen parte de la SCJN se encuentren plenamente inmersos en la realidad del país.

La residencia de cinco años, vigente hasta la reforma de 1994, era excesiva e irrazonable si se advierte que el requisito semejante para aspirar al cargo de presidente de la República establece una residencia de un año (artículo 82, fracción III). Por ello, a pesar de que la iniciativa de reforma constitucional de ese año pretendió equiparar ambos periodos, al final, el órgano reformador de la Constitución decidió fijarlo en dos años, como actualmente se encuentra en vigor.

Edad

La edad constituye un requisito de carácter objetivo. La fracción II del artículo 95 acoge hoy en día un contenido similar al que tenía en su original de 1917. No obstante, la reforma de 1934 estableció una edad mínima y una máxima; la reforma de 1994 terminó por suprimir esta última.

El requisito de elegibilidad por razón de edad suele anclarse en la idea de que las personas alcanzan la capacidad de discernimiento de manera progresiva y que el ejercicio de un cargo como el de ministro requiere de cualidades específicas, como la plena madurez, el equilibrio físico y mental, la experiencia, la prudencia, entre otras, que únicamente se adquieren con el paso de los años.

La edad de 35 años es la misma que se requiere para aspirar al cargo de presidente de la República; es una edad razonable que tiene la virtud de posibilitar al mismo tiempo la madurez física e intelectual de los integrantes del colegio de ministros y la entrada de “sangre joven” a la SCJN, debido a que, al amparo de la norma, puede nombrarse a una persona de 35 o 36 años, o bien de 60 o 70 años.

Las dos posibilidades gozan de una lectura positiva porque abren la puerta a perfiles que con base en su edad son proclives a aportar experiencia, mesura y templanza a la dinámica jurisdiccional, o permiten el acceso a los partidarios de conferir renovados significados a las prescripciones constitucionales, incluso, a quienes intentan replantear el papel que el juez constitucional está llamado a desempeñar en el siglo XXI. No está de más advertir que, dependiendo de la edad de los ministros, estarán en mejores o peores condiciones para afrontar con mayor energía la extenuante carga laboral de la SCJN.

Es igualmente cierto que entre mayor sea la edad de un candidato a ministro, mayor podría ser el grado de independencia e imparcialidad alcanzado a nivel individual y colectivo en virtud de que el periodo de designación traería aparejado un elemento adicional a tomar en cuenta; en efecto, en ese contexto el cargo de ministro podría considerarse una especie de cargo terminal que supondría la finalización exitosa de una prolífica carrera en el ámbito jurídico.

Sin embargo, la pluralidad de perspectivas, culturas e ideologías, que fortalecen la función de la SCJN, se vería igualmente reforzada si existieran algunos criterios “transversales” guiando el proceso de designación; por ejemplo, el criterio “generacional” y el criterio de “género”, ya que con una composición más abierta, plural e incluyente podrían contrastarse más fácilmente las diferentes concepciones jurídicas

de sus integrantes, situación que coadyuvaría a la búsqueda de consensos entre quienes, por citar un caso, defienden una visión moderna y quienes protegen una visión clásica del Derecho, entre aquellos que promueven una función activista y quienes, en cambio, se cobijan en una actitud conservadora.

Una cuestión adicional consiste en determinar en qué momento debe comprobarse la edad mínima requerida. La norma indica que debe contarse con 35 años al momento de la “designación” y en ese sentido es necesario recordar que, en virtud del artículo 96, esa atribución corresponde al Senado de la República. Por ende, pudiera existir el supuesto de que al momento de integrar la terna, un candidato tenga todavía 34 años cumplidos y se encuentre en la antesala de cumplir los 35.

Reputación

La fracción IV mantiene intacto el contenido que le fue conferido en 1917. Contempla en su interior supuestos que corresponden a distinto género. Por un lado establece requisitos objetivos y por el otro subjetivos.

Comienza el precepto con un requisito subjetivo: “gozar de buena reputación”. Es ésta una exigencia que únicamente se requiere para los cargos judiciales, puesto que ni para ser presidente de la República, diputado o senador se señala algo similar. Su razón de ser se encuentra en el tipo de método de elección al que se someten y en las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas.

Recordemos que la elección de los ministros se realiza mediante un método indirecto y que a pesar de no depender del sufragio popular son los encargados de custodiar el sistema de valores de la Constitución; lo anterior conduce a garantizar que todos aquellos que acceden a la toga de ministro cuenten con una autoridad jurídica y moral que los legitime frente al resto de poderes públicos y principalmente frente a la sociedad.

La reputación, de conformidad con los diccionarios comunes, significa “opinión o consideración en que se tiene a alguien”, o bien “prestigio o estima” en que alguien es tenido. Es un concepto tan amplio que genera problemas hermenéuticos; por ejemplo, cómo determinar quién genera esa opinión o cómo se forma ese prestigio. Ambas cosas son de difícil resolución.

No obstante, es preciso destacar que la honestidad, honorabilidad, moderación, sabiduría, humildad, entre otras, a pesar de ser cualidades de carácter personal, difícilmente pueden dejar de tener una trascendencia general, haciéndolas, por ende, perceptibles dentro de los distintos círculos sociales en los que convive una persona. Son, por tanto, cualidades humanas que cuando se tienen contribuyen a conformar rápidamente el concepto de fama pública.

Adicionalmente, la fracción considera distintos requisitos objetivos concernientes a no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal por más de un año de prisión, o por delitos que lastimen seriamente la buena fama en el concepto público. Este requisito tiene cierta vinculación, aunque con matices importantes, con el que se estipula en la fracción I.

En aquél se establece que el aspirante debe estar (en presente) en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; éste, por su parte, establece no haber sido condenado (en pasado) por virtud de la comisión de un delito. La primera exigencia certifica un estatus jurídico presente, mientras que la segunda limita el derecho a ser elegido por una situación jurídica anterior.

Estos requisitos objetivos se encuentran en estrecha vinculación con el concepto de buena reputación, ya que la misma consiste, entre otras cosas, en no haber realizado conductas sancionadas por el Derecho penal. No obstante, los dos tipos de exigencias no son plenamente coincidentes.

No haber delinquido no produce en automático la buena reputación. Ésta, por tanto, es una categoría mucho más amplia y abarcadora, porque adicional a no haber realizado conductas punibles, incorpora un conjunto de comportamientos y actitudes que construyen la autoridad pública y la fama social de una persona.

La buena reputación es una cualidad que debe presumirse mientras no exista prueba en contrario. En cambio, existen elementos fidedignos para comprobar que una persona ha sido condenada por la comisión de un delito. Basta solicitar la constancia respectiva ante las autoridades judiciales correspondientes y analizar su contenido para tener por cumplido el requisito.

Cualidades de carácter técnico

Las condiciones de elegibilidad de carácter técnico se encuentran en las fracciones III y VI, y en la parte final del propio precepto. La III exige una carrera universitaria. La VI señala las incompatibilidades políticas del candidato. El último párrafo del artículo refuerza lo dispuesto en la fracción III y otorga un trato preferencial a los candidatos provenientes de la carrera judicial, o quienes hayan destacado en el ejercicio de la profesión jurídica.

Licenciatura en Derecho

Poseer título de licenciado en Derecho es un requisito objetivo que se encuentra en la versión original del artículo 95. El precepto ha tenido dos cambios. En 1934, se dispuso que el título debía contar con una antigüedad mínima de cinco años. En 1994, dicha antigüedad prácticamente se duplicó.

La Constitución, al incorporar este requisito, especifica el “único” título profesional compatible con el cargo de ministro. Su objetivo consiste en garantizar que la persona propuesta se encuentre instruida en la carrera de licenciado en Derecho. Representa, por tanto, una exigencia coherente con las cualidades técnicas que debe tener un ministro para cumplir con el tipo de función que le confía el sistema constitucional; recordemos que la especificidad de la Constitución requiere inexorablemente

de una especificidad interpretativa y, consecuentemente, de jueces altamente especializados en el ámbito del Derecho constitucional.

La licenciatura en Derecho no garantiza esa especialización, pero es su principal presupuesto. Representa el primer peldaño de una formación académica que con el transcurso del tiempo y con la perseverancia personal permitirá un conocimiento sólido y cada vez más profundo de la problemática, rica en perfiles y perspectivas, implícita en el Derecho constitucional de nuestro tiempo.

Es significativo advertir que la fracción en comento estipula un requisito que, por un lado, hace referencia al conocimiento mínimo y no a la especialización máxima y, por el otro, pone el acento en el título universitario y no en los desarrollos profesionales que dicho título permite. Es decir, exige la preparación técnica elemental que debe tener el aspirante y no la máxima deseable, y no se hace cargo de especificar los distintos ejercicios profesionales que habilitan el acceso a tan alto encargo.

En este aspecto, muchos de los ordenamientos constitucionales de otros países proceden en forma distinta, en la medida en que hacen referencia directa a alguno de los grados de la especialización existentes, y enumeran incluso los distintos ámbitos profesionales dentro de los que puede recaer la nominación, intentando generar un equilibrio entre los mismos.

Incompatibilidades

La fracción VI representa un requisito objetivo introducido en la Constitución con la reforma de 1994. En términos generales, la fracción aludida enuncia un conjunto de cargos de naturaleza política y administrativa que inhabilitan a una persona para ser sujeto pasivo de la nominación al cargo de ministro. Son incompatibilidades que pueden denominarse “prefuncionales”, porque se encaminan a asegurar la imparcialidad e independencia de quienes conforman el colegio de ministros y, por supuesto, la del propio órgano constitucional. Como ya se ha destacado, mediante la reforma de 2007 se eliminó una de las causas de incompatibilidad (haber sido jefe de departamento administrativo).

Los supuestos que contempla el artículo miran hacia el pasado; su intención se dirige a impedir que la persona nominada haya estado vinculada por un periodo de tiempo determinado al ejercicio de cargos de naturaleza política, ya sea por elección popular (senador, diputado federal, titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa) o por nombramiento (secretario de Estado, fiscal general de la República).

Los cargos enunciados, por su método de elección o designación, presuponen la cercanía del candidato con el gobierno en turno, con los partidos políticos, o al menos, con los intereses políticos que persiguen unos u otros. Por ende, al establecer estos supuestos, se trata de impedir que la Corte se integre con miembros que tengan méritos políticos exclusivamente, que su nominación sea producto de la retribución por favores políticos del pasado o, incluso, que su actuación jurisdiccional se desarrolle al margen de las exigencias de independencia e imparcialidad.

Es notorio, por lo que acaba de señalarse, que la Constitución da prioridad al perfil técnico de los candidatos, en perjuicio de los que ostentan un perfil político. No obstante, la restricción es únicamente parcial, pues tiene un ámbito temporal definido (un año previo al día de su nombramiento) fuera del cual son plenamente elegibles quienes hayan ejercido alguno de los cargos contenidos en la norma.

En este aspecto, cabe preguntarse si el periodo de tiempo es lo suficientemente largo para salvaguardar a cabalidad la exigencia de independencia del juez y si la restricción basada en el antecedente político del candidato es razonable. Recordemos que los jueces constitucionales deben caracterizarse por su particular sensibilidad política y visión de Estado; que cualquier persona es portadora de un pasado profesional que lo sustenta y con independencia de que sea jurisdiccional, político o académico, se encuentra inexorablemente atemperado por la dinámica plural de un órgano que por su colegialidad debe ser la más fiel expresión de la multiplicidad de géneros, perfiles, edades, ideologías y formas de entender el Derecho.

En contraste con las incompatibilidades señaladas en el artículo 95, existen otras que se desinteresan por el pasado y se interesan por el presente y el futuro. Son incompatibilidades “funcionales” que no se dirigen a garantizar la independencia, sino la dedicación exclusiva de los jueces al ejercicio de la actividad estatal encomendada, prohibiendo, por tanto, el ejercicio de cualquier actividad diferente mientras esté vigente su nombramiento. De este tipo de incompatibilidades se hace cargo el primer párrafo del artículo 101 constitucional.

Finalmente existen incompatibilidades “postfuncionales” que son restricciones a la libertad profesional de los ministros una vez que han concluido su mandato. De manera general prevén cierto tiempo de abstención para poder ejercer la profesión de abogado o acceder a un cargo de naturaleza política, con la finalidad de salvaguardar la independencia del tribunal. Incompatibilidades de este tipo se encuentran en el segundo párrafo del artículo 101 constitucional.

Cláusula de preferencia

El último párrafo del artículo 95 estipula dos requisitos que intercalan exigencias de carácter objetivo y subjetivo. Se introdujo también como consecuencia de la profunda reforma constitucional de 1994. El contenido de la parte final del precepto en cuestión incorpora una “cláusula de preferencia” dirigida a favorecer la elección de quienes se encuentren bajo las dos categorías profesionales que ahí se señalan. Esta cláusula considera, por un lado, a todos aquellos que se hayan desempeñado en la impartición de justicia y, por el otro, a quienes lo hayan hecho en el ejercicio de la actividad jurídica. Es, por tanto, una norma en beneficio de los jueces y los juristas.

Este requisito tiene una notable vinculación con el de la fracción III; pero a diferencia de aquel, que como ya hemos señalado, es genérico y no hace referencia a perfiles profesionales puntuales, éste es específico y concreto, debido a que habilita dos desarrollos profesionales para acceder al cargo de ministro.

Aun así, existen diferencias entre las dos categorías aludidas. La primera está bien delimitada, puesto que enfoca al funcionario público judicial; la segunda, en cambio, es mucho más amplia, ya que comprende a toda aquella persona que desempeñe la profesión jurídica.

Es por todos conocido que la actividad jurídica tiene una de las mayores posibilidades laborales entre las profesiones existentes; puede adquirir diferentes manifestaciones como la de abogado postulante, asesor, servidor público no judicial, profesor universitario, académico, entre muchas otras. Por lo tanto, esta última categoría en realidad funciona como una norma de habilitación de los más diversos ámbitos profesionales.

Frente a estos dos requisitos objetivos (demostrar ser juez o dedicarse a la actividad jurídica) se incorporan exigencias de carácter subjetivo que llevan la intención de reducir el universo de candidatos posibles dentro de cada ámbito. Por ello, la misma norma se encarga de puntualizar que dentro de la primera categoría sólo podrán ser considerados aquellos que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia; dentro de la segunda, aquellos que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales.

La cláusula de preferencia, por lo que acaba de decirse, es una disposición que debería ejercer una notable vinculación frente al Senado de la República, a quien compete la designación de los ministros; pero igualmente es una norma que tendría que desplegar algún efecto frente al presidente de la República a fin de reducir su margen de discrecionalidad en la confección de las ternas ante la carga que supone la demostración de que los candidatos que se presentan al Senado no sólo pertenecen a las dos categorías aludidas, sino que cumplen a cabalidad con las exigencias subjetivas que expresamente señala el último párrafo del artículo 95.

Es visible que el artículo 95 privilegia los méritos personales e intelectuales que en uno u otro campo tengan los candidatos. No obstante, es igualmente notorio que no enfatiza en un perfil altamente especializado como el que se observa en la experiencia comparada, dejando abierta la eventual nominación de personas bajo determinados perfiles profesionales cuyo grado de especialización en el ámbito del Derecho constitucional puede ser variable.

Lo antes señalado no es intrascendente para la justicia constitucional. Cada una de las categorías enunciadas se distingue, entre otras cosas, por su competencia profesional y por la forma de aproximación al significado y al valor de la Constitución. Quienes provienen de la carrera judicial suelen aproximarse desde el ámbito de la autonomía e independencia que debe regir la actuación de los jueces; quienes provienen de la actividad jurídica, en calidad de abogados, asesores o funcionarios públicos, lo hacen desde la perspectiva práctica que les confiere su función de operadores del Derecho, y quienes se han desarrollado profesionalmente como profesores universitarios o académicos lo hacen desde un ámbito más general, desde la óptica de los conceptos y las teorías, desde la correlación de la norma con la realidad efectiva, en virtud de su conocimiento científico del ordenamiento jurídico.

Frente a la dualidad de perfiles abiertos, a la discrecionalidad de la elección en sede política, el ideal sería que los órganos que participan en la designación se esfor-

zaran en encontrar un esquema de equilibrio o de complementariedad entre los perfiles de los ministros, de forma tal que el colegio pudiera cobijar a destacados miembros de la carrera judicial, de la cátedra y del foro.

Una composición de esta naturaleza coadyuvaría a enriquecer notablemente a la Corte con jueces y magistrados en aptitud de aportar todo su conocimiento de la dinámica jurisdiccional y su experiencia en la impartición de justicia, con profesores universitarios y académicos especializados en las distintas disciplinas jurídicas (pero principalmente en Derecho constitucional) en posibilidad de contribuir con su profundo bagaje intelectual y sus conocimientos teóricos al desarrollo de una jurisprudencia de calidad y, finalmente, con abogados cuyo perfil coadyuve a incorporar su experiencia práctica a la resolución de los conflictos y su particular sensibilidad humana por la proximidad con la que han enfrentado las distintas expectativas de justicia.

El pluralismo de perfiles dentro del conjunto de ministros traería consigo un pluralismo de culturas, visiones, ideologías, concepciones e interpretaciones que al proyectarse sobre el objeto de los contenciosos constitucionales producirían un basto caudal de argumentos, lo cual favorecería el incremento y enriquecimiento de las posibilidades interpretativas del propio texto y, consecuentemente, la evolución ordenada y coherente del ordenamiento jurídico.

Privilegiar uno de esos perfiles podría generar el efecto contrario, produciendo un estancamiento en la política jurisprudencial de la SCJN, puesto que, cuando los perfiles son los mismos, las posibilidades de contar con lecturas adicionales e innovadoras del texto constitucional tienden a disminuir.

Desde que la SCJN asumió su nuevo papel de garante de la Constitución, se han nombrado 23 ministros. La gran mayoría de ellos provienen de la carrera judicial. Es notorio que se ha privilegiado fuertemente este perfil, lo cual, en perspectiva comparada, contrasta notablemente con el criterio seguido, por ejemplo, por las experiencias europeas, en cuyos tribunales constitucionales se ha privilegiado la participación de los profesores de universidad.

Hay un fuerte desequilibrio de perfiles que es necesario corregir. Nadie duda de la importancia de fortalecer la carrera judicial bajo la expectativa de que cualquier funcionario puede coronar su carrera en la Corte, pero esa exigencia es tan relevante como la necesidad de oxigenar a su colegio con visiones externas que en colaboración conjunta coadyuven a consolidar el prestigio de nuestro máximo tribunal.

Perspectivas del artículo

El artículo que señala los requisitos para ser electo ministro de la Corte necesita evolucionar para tener una mayor y más estrecha compatibilidad con la función constitucional que ejerce nuestro máximo tribunal desde 1995 y para expresar la alta especialización constitucional que de la misma se deriva.

En particular, es necesario ir perfilando con mayor puntualidad las características que hoy en día definen a un juez garante de la Constitución y dejar de lado aquellas

cuyo contenido presuponen a un juez que actúa en la órbita de la legalidad. En especial, es preciso centrar la atención en aquellas cualidades que aseguran la independencia, especialización, sensibilidad social y política de los ministros.

Enunciar, por ejemplo, las categorías profesionales habilitadas para ser nombrado, con especial atención en las que aseguren una reconocida competencia técnica de los nominados forjada en un periodo razonable de tiempo; garantizar, asimismo, un adecuado equilibrio entre los distintos perfiles posibles con el objeto de integrar un órgano verdaderamente plural e incluyente; finalmente, es preciso eliminar algunas de las limitaciones que hoy en día no tienen razón de ser por anclarse en presupuestos y preocupaciones que desde hace tiempo se encuentran superadas.

Bibliografía

- ANZON, A. G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Turín, G. Giappichelli, 2004.
- AZUELA GÜTRÓN, Mariano, “Jueces constitucionales”, *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.
- BACHOF, Otto, *Jueces y Constitución*, trad. de Rodrigo Bercovitz, prólogo de Tomás Ramón Fernández, Madrid, Civitas, 1987.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, “Comentario al artículo 95”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo IV, 19a. ed., México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006.
- BARAK, Aharon, *The judge in a democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2006.
- CARBONELL, Miguel, Héctor Fix-Fierro, Rodolfo Vázquez (comps.), *Jueces y derecho*, México, Porrúa/UNAM, 2004.
- CÁRDENAS, Jaime, “Acerca de la legitimidad democrática del juez constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo V, Juez y sentencia constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional/Marcial Pons, 2008.
- , “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.
- , “Ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo V, México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- , “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995.
- CHIELI, Enzo, *Il giudice delle leggi*, Bolonia, Il mulino, 1999.
- CORZO SOSA, Edgar, “Introducción”, *I Congreso Internacional sobre justicia constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.

- COSSÍO, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.
- COURTIS, Christian, “La legitimidad del Poder Judicial ante la ciudadanía”, en Vázquez, Rodolfo (comp.), *Corte, jueces y política*, México, Fontamara/Nexos, 2007.
- D’ORAZIO, Giustino, *Aspetti dello status di giudice della Corte costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1966.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 22a. ed., 2001.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002.
- FERRERES COMELLA, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El juez ante la norma constitucional”, en *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.
- GARCÍA CUEVAS, Elena, “Estatuto jurídico de los jueces del Tribunal Constitucional Federal Alemán”, en *Revista de Derecho Político*, año XV, vols. III-IV, núms. 116-117, julio-diciembre de 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, “El ‘Status’ del Tribunal constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, trad. de Rolando Tamayo y Salmoran, México, UNAM, 2001.
- LANDA, César, “La elección del juez constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- LOZANO MIRALLES, Jorge y Albino Saccomanno, *El Tribunal constitucional. Composición y principios jurídico-organizativos (el aspecto funcional)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000.
- LUCIANI, Massimo, “Intervento”, en *Le juge constitutionnel et les pouvoirs publics*, Aix-en-Provence, 1992.
- LUTHER, Jörg, “La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriale: Esperienze straniere”, en A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Turín, G. Giappichelli, 2004.
- MODUGNO, Franco, *L’invalidita delle legge*, tomo I, *Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1970.
- NOGUEIRA ALCALA, Humberto, “La independencia y responsabilidad del juez constitucional en el derecho constitucional comparado”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*, núm. 1, México, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional/Porrúa, enero-junio de 2004.
- , *Justicia y tribunales constitucionales en América del Sur*, Lima, Palestra editores, 2006.
- OLIVIERI, Laura, “Questioni di status e <politicizzazione> della Corte Costituzionale”, en A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Turín, G. Giappichelli, 2004.
- PACE, Alessandro, “Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori”, *Interpretazione costituzionale*, Gaetano Azzariti (a cura di), Turín, G. Giappichelli, 2000.

- PANIZZA, Saulle, “Lo status dei giudici costituzionali”, en A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Turín, G. Giappichelli, 2004.
- PASQUALE, Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Turín, G. Giappichelli, 1995.
- PÉREZ CARRILLO, Agustín, *La justicia constitucional de la Suprema Corte 1995-2004*, México, Fontamara, 2007.
- RIGANO, Francesco, “L'obbligo di motivazione delle decisioni della Corte costituzionale”, en Ruggeri, Antonio (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Turín, G. Giappichelli, 1994.
- RINELLA, Angelo y Mario Tobia, “I giudici costituzionali nei sistemi federali”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 8, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- ROSTOW, Eugene V., “El carácter democrático del control judicial”, *Tribunales constitucionales y democracia*, México, SCJN, 2008.
- RUGGERI, Antonio (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Turín, G. Giappichelli, 1994.
- y Antonio Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 3a. ed., Turín, G. Giappichelli, 2004.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Justicia constitucional y democracia: El problema de la última palabra”, en Vázquez, Rodolfo (comp.), *Corte, jueces y política*, México, Fontamara/Nexos, 2007.
- SALGADO LEDESMA, Eréndira, “Fórmula infalible para ser ministro”, *Lex, Difusión y análisis*, núm. 69, marzo, 2001.
- SANDULLI, Aldo M., “Sulla <posizione> della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato”, *Scritti giuridici*, tomo I. *Diritto costituzionale*, Nápoles, Jovene, 1990.
- , “L'indipendenza della Corte”, en Giuseppe Maranini (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Florencia, Vallecchi editore, 1966.
- VÁZQUEZ, Rodolfo (comp.), *Corte, jueces y política*, México, Fontamara/Nexos, 2007.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, “Jueces Constitucionales”, en Francisco Fernández Segado (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional*, Madrid, Dykinson, 2008.
- , *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 4a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2002.
- , *Principi e voti. La Corte Costituzionale e la politica*, Turín, Giulio Einaudi Editore, 2005.

Artículo 95

Trayectoria constitucional

95 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 15-XII-1934

XXXVI LEGISLATURA (1-IX-1934/31-VIII-1937)
Presidencia de Lázaro Cárdenas, 1-XII-1934/30-XI-1940

Se establecen como requisitos adicionales para llegar a ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el límite de edad de 65 años. Poseer también título profesional de abogado expedido cinco años antes al día de la elección de ministro.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)
Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se reduce a dos años el requisito de residencia en el país. Se agrega una fracción VI que establece el requisito de 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 de ministro. Por último se establece que los nombramientos de los ministros, deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 2-VIII-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)
Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modificó para suprimir del artículo a los “Jefes de Departamentos Administrativos”.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma el concepto de “Procurador General de la República” por “Fiscal General de la República”; se añade a los requisitos para poder ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el no haber sido fiscal general de la República.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo, de acuerdo con la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “entidad federativa”.

Derechos del pueblo mexicano

México a través de
sus constituciones

IX
SECCIÓN TERCERA

se terminó en la Ciudad de México
durante el mes de noviembre del año 2016.

La edición impresa sobre papel ahuesado
ecológico de 60 gramos con *bulk* a 75,
estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la casa editora.

MAPORRÚA
librero-editor • México

EDICIÓN DIGITAL



Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

NOVENA EDICIÓN



9 786075 240732



Jorge González Camarena: *Venustiano Carranza y la Constitución de 1917*,

MUSEO NACIONAL DE HISTORIA-INAH. Acrílico, 1967. 4.66 × 5.76 m.

Uso de la imagen fotográfica, autorizada por: Secretaría de Cultura-INAH-Méx.
y Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.



MAPorrúa
librero-editor • México